Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

4 septembrie 2018*

„Recurs – Acces la documentele instituțiilor Uniunii Europene – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 – Raport de evaluare a impactului, proiect de raport de evaluare a impactului și aviz al Comitetului de evaluare a impactului – Inițiative legislative în domeniul mediului – Refuzul accesului – Divulgarea documentelor solicitate în cursul procedurii – Persistența interesului de a exercita acțiunea – Excepție privind protecția procesului decizional în curs al unei instituții a Uniunii – Prezumție generală”

În cauza C-57/16 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 30 ianuarie 2016,

ClientEarth, cu sediul în Londra (Regatul Unit), reprezentată de O. Brouwer, de J. Wolfhagen și de F. Heringa, advocaten,

recurentă,

susținută de:

Republica Finlanda, reprezentată de H. Leppo și de J. Heliskoski, în calitate de agenți,

Regatul Suediei, reprezentat de A. Falk, de C. Meyer-Seitz, de U. Persson și de N. Otte Widgren, în calitate de agenți,

intervenientе în recurs,

cealaltă parte din procedură fiind:

Comisia Europeană, reprezentată de F. Clotuche-Duvieusart și de M. Konstantinidis, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Tizzano (raportor), vicepreședinte, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas și J. Malenovský, președinți de cameră, domnii E. Juhász, A. Borg Barthet și D. Šváby, doamna M. Berger și domnii E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras și E. Regan, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

* Limba de procedură: engleza.

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 3 iulie 2017,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 noiembrie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin recursul formulat, ClientEarth solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 13 noiembrie 2015, ClientEarth/Comisia (T-424/14 și T-425/14, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2015:848), prin care i s-au respins acțiunile având ca obiect anularea, pe de o parte, a deciziei Comisiei Europene din 1 aprilie 2014 de respingere a cererii de acces la un raport de evaluare a impactului privind un proiect de instrument obligatoriu de definire a cadrului strategic al procedurilor de inspecție și de supraveghere bazate pe riscuri și referitoare la legislația de mediu a Uniunii Europene, precum și la un aviz al Comitetului de evaluare a impactului și, pe de altă parte, a deciziei Comisiei din 3 aprilie 2014 de respingere a cererii de acces la un proiect de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului la nivelul statelor membre în domeniul politicii de mediu a Uniunii, precum și la un aviz al Comitetului de evaluare a impactului (denumite în continuare, împreună, „deciziile în litigiu”).

Cadrul juridic

2 Considerentele (1), (2) și (6) ale 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) au următorul cuprins:

„(1) Tratatul privind Uniunea Europeană consacră noțiunea de transparență în articolul 1 al doilea paragraf, în conformitate cu care tratatul marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate în modul cel mai transparent posibil și cât mai aproape posibil de cetățean.

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

[…]

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

3 Potrivit articolului 1 din acest regulament:

„Prezentul regulament urmărește:

(a) definirea principiilor, a condițiilor și a limitelor, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat, care cârmuiesc dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei […] în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente;

[…]”

4 Articolul 4 din regulamentul menționat, intitulat „Excepții”, prevede la alineatul (3) primul paragraf și la alineatul (6):

„(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.

[…]

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

5 Articolul 12 din același regulament, intitulat „Accesul direct sub formă electronică sau prin intermediul unui registru”, prevede la alineatul (2):

„[…] documentele legislative, adică documentele întocmite sau primite în cadrul procedurilor de adoptare a actelor cu forță juridică obligatorie pe teritoriul statelor membre sau pentru acestea, ar trebui să devină direct accesibile, sub rezerva articolelor 4 și 9.”

6 Considerentele (2) și (15) ale Regulamentului (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la 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) au următorul cuprins:

„(2) Al șaselea program comunitar de acțiune pentru mediu […] subliniază importanța furnizării de informații adecvate privind mediul și de oportunități pentru participarea publicului la luarea deciziilor în probleme de mediu, sporind astfel responsabilizarea și transparența luării deciziilor, contribuind la creșterea gradului de conștientizare a publicului și a sprijinului acestuia pentru deciziile luate. […]

[…]

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

7 Articolul 2 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul nr. 1367/2006 definește noțiunea „informații privind mediul” după cum urmează:

„orice informație în scris, pe suport video, audio, electronic sau în orice altă formă, referitoare la:

[…]

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

[…]

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

[…]”

8 Potrivit articolului 3 din acest regulament, intitulat „Aplicarea Regulamentului [nr. 1049/2001]”:

„Regulamentul [nr. 1049/2001] se aplică oricărei cereri de acces la informațiile privind mediul deținute de instituții sau organisme comunitare […]”

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

Istoricul litigiului

10 Reiese din hotărârea atacată că, la 20 ianuarie 2014, ClientEarth, care este o organizație fără scop lucrativ care are ca obiect de activitate protecția mediului, a prezentat Comisiei două cereri de acces la documente deținute de această instituție, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001. Prima dintre aceste cereri se referea la un proiect de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului la nivelul statelor membre în domeniul politicii de mediu a Uniunii, precum și la avizul Comitetului de evaluare a impactului emis cu privire la acest proiect (denumite în continuare „documentele de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului”). A doua cerere se referea la un raport de evaluare a impactului privind un proiect de instrument obligatoriu de definire a cadrului strategic al procedurilor de inspecție și de supraveghere bazate pe riscuri și referitoare la legislația de mediu a Uniunii, precum și la avizul aceluiași comitet emis cu privire la acest raport (denumite în continuare „documentele de evaluare a impactului privind inspecțiile și supravegherea în domeniul mediului” și, împreună cu documentele de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului, „documentele în litigiu”).

11 Prin scrisorile din 13 și 17 februarie 2014, Comisia a respins aceste două cereri, bazându-se pe articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

12 La 4 martie 2014, ClientEarth, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din acest regulament, a depus două cereri de confirmare la Comisie. Prin deciziile în litigiu, Comisia a confirmat respingerea cererii de acces la documentele în litigiu.

13 În aceste decizii, Comisia, în primul rând, a arătat că aceste documente se refereau la evaluări ale impactului în curs, realizate în vederea adoptării unor inițiative legislative referitoare, pe de o parte, la inspecțiile și la supravegherea în domeniul mediului și, respectiv, pe de altă parte, la accesul la justiție în același domeniu. Comisia a precizat în această privință că evaluările de impact erau destinate să ajute la pregătirea propunerilor sale legislative, iar conținutul acestor evaluări servea drept sprijin pentru alegerile strategice efectuate în aceste propuneri. Prin urmare, potrivit Comisiei, divulgarea, în acest stadiu, a documentelor în litigiu ar aduce gravă atingere proceselor sale decizionale în curs. Astfel, această divulgare ar afecta marja sa de manevră, i-ar reduce capacitatea de a ajunge la compromisuri și ar risca să provoace presiuni exterioare care ar putea împiedica aceste procese dificile în cursul cărora ar trebui să existe un climat de încredere. Comisia s-a referit, în această privință, la articolul 17 alineatul (1) TUE și la articolul 17 alineatul (3) al treilea paragraf TUE.

14 În ceea ce privește, mai exact, documentele de evaluare a impactului privind inspecțiile și supravegherea în domeniul mediului, Comisia a insistat, pe de o parte, asupra faptului că aceste inspecții și această supraveghere constituiau un element-cheie al punerii în aplicare a politicilor publice, domeniu în care instituțiile Uniunii încearcă, din anul 2001, să atragă atenția și să promoveze o acțiune la scara Uniunii, și, pe de altă parte, asupra necesității ca discuția să fie protejată de factori de influență externă, din moment ce o astfel de influență ar afecta calitatea controlului asupra statelor membre.

15 În ceea ce privește documentele de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului, Comisia a pus accentul pe natura sensibilă a acestei chestiuni, pe posibilele divergențe de puncte de vedere dintre statele membre, precum și pe faptul că se scurseseră zece ani de la prezentarea, la 24 octombrie 2003, a propunerii sale de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul la justiție în domeniul mediului [COM(2003) 624 final] (JO 2004, C 96, p. 22).

16 Pe de altă parte, Comisia a adăugat că diferite documente referitoare la cele două evaluări de impact în cauză erau deja disponibile pe internet și că toate celelalte documente care se refereau la aceste evaluări urmau să fie publicate cu ocazia adoptării propunerilor legislative în cauză de către colegiul comisarilor.

17 Din această împrejurare, Comisia a tras concluzia că accesul la documentele în litigiu trebuia refuzat în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, din moment ce procesele decizionale la care acestea se refereau erau într-un stadiu precoce și sensibil.

18 În al doilea rând, Comisia a considerat că niciun interes public superior nu justifica divulgarea documentelor în litigiu. În această privință, Comisia a observat în esență, pe de o parte, că, deși obiectivul privind conservarea, protejarea și îmbunătățirea calității mediului și, în consecință, a sănătății persoanelor putea fi atins printr-un acces nediscriminatoriu la justiție, totuși aceasta nu se considera în măsură să determine în ce mod divulgarea, în acest stadiu, a acestor documente ar ajuta persoanele care trăiesc în Uniune să influențeze în mod indirect mediul în care trăiesc. Astfel, accesul la justiție ar fi deja posibil în fața instanțelor naționale, iar procesele decizionale în cauză nu ar urmări decât ameliorarea acestui acces. În plus, Comisia a amintit că în cursul anului 2013 fusese organizată o consultare publică în cadrul căreia părțile interesate, inclusiv societatea civilă, putuseră să contribuie la definirea liniilor generale ale propunerilor. Pe de altă parte, comunicarea, în acest stadiu, a documentelor în litigiu ar aduce atingere proceselor sale decizionale și ar afecta posibilitatea de a se ajunge la cel mai bun compromis posibil. Interesul public ar fi mai bine asigurat de posibilitatea de a continua aceste procese în lipsa oricărei presiuni exterioare.

19 În al treilea rând, Comisia a înlăturat posibilitatea de a acorda un acces parțial la documentele în litigiu în temeiul articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001, având în vedere că acestea erau acoperite în integralitatea lor de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din acest regulament.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

20 Prin cererile introductive depuse la grefa Tribunalului la 11 iunie 2014, ClientEarth a introdus două acțiuni prin care a solicitat anularea deciziei Comisiei din 1 aprilie 2014 (cauza T-425/14) și, respectiv, a celei din 3 aprilie 2014 (cauza T-424/14), menționate la punctul 1 din prezenta hotărâre. În plus, aceasta a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. Prin Ordonanța președintelui Camerei a doua a Tribunalului din 27 aprilie 2015, aceste cauze au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii orale și în vederea pronunțării hotărârii.

21 În cadrul acestor acțiuni, ClientEarth a invocat un motiv unic, împărțit în esență în două aspecte. În susținerea primului aspect al acestui motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, ea a invocat trei critici privind, în primul rând, inaplicabilitatea acestei dispoziții, în al doilea rând, lipsa unui risc de gravă atingere adusă proceselor decizionale ale Comisiei și, în al treilea rând, existența unui interes public superior care justifica divulgarea documentelor în litigiu. ClientEarth a renunțat în mod expres la prima critică în cursul ședinței în fața Tribunalului, aspect de care s-a luat act în procesul-verbal al ședinței. Prin intermediul celui de al doilea aspect al motivului menționat, ClientEarth a susținut că Comisia și-ar fi încălcat obligația de motivare.

22 Tribunalul a examinat mai întâi acest al doilea aspect și l-a respins.

23 În ceea ce privește primul aspect, după ce a constatat că Comisia nu a procedat la o examinare individuală și concretă a documentelor în litigiu, Tribunalul a verificat totuși dacă această instituție putea refuza accesul la ele, în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, întemeindu-se pe o prezumție generală potrivit căreia divulgarea acestui tip de documente ar aduce, în principiu, gravă atingere proceselor sale decizionale în curs, în sensul acestei dispoziții.

24 În acest scop, Tribunalul a arătat, în primul rând, la punctele 68-75 din hotărârea atacată, că documentele în litigiu, întrucât se înscriau în realizarea a două evaluări de impact, făceau parte din aceeași categorie de documente.

25 În al doilea rând, Tribunalul, la punctele 76-84 din hotărârea menționată, a examinat normele care reglementează pregătirea și elaborarea de către Comisie a propunerilor politice, care decurg printre altele din articolul 17 alineatele (1)-(3) TUE. El a constatat în urma examinării menționate că aceste norme impuneau acestei instituții, atunci când pregătește și elaborează asemenea propuneri, să vegheze să acționeze în mod absolut independent și exclusiv în interesul general. De aici, el a dedus că era necesar, în mod corelativ, ca această instituție să fie în măsură să acționeze în acest mod.

26 La punctele 94-96 din hotărârea atacată, Tribunalul a apreciat că, după faza publică de consultare organizată de Comisie în cadrul procedurii de evaluare a impactului în vederea obținerii contribuțiilor părților interesate, această instituție trebuia să poată beneficia de un spațiu de reflecție autonom, îndepărtat temporar de influențele și de presiunile exterioare de orice natură, astfel încât să poată decide, pe baza informațiilor colectate în cursul acestei proceduri, în deplină independență și în interesul general, cu privire la propunerile eventuale de inițiative politice. Astfel, puterea de inițiativă a Comisiei ar trebui protejată de orice influență a intereselor publice sau private care ar încerca, în afara acestei consultări, să constrângă această instituție să adopte o inițiativă, să o modifice sau să renunțe la ea și care ar prelungi, chiar ar complica astfel discuția în cadrul acesteia din urmă. Or, rapoartele de

evaluare a impactului ar include o comparație a diferitor opțiuni politice examinate de Comisie. Prin urmare, potrivit Tribunalului, divulgarea rapoartelor menționate, chiar aflate în stare de proiecte, și a avizelor emise de Comitetul de evaluare a impactului asupra acestora ar presupune un risc crescut ca terții să încerce, în afara consultării menționate, să exercite în mod specific o influență asupra alegerilor politice efectuate de această instituție. În special, ar exista un risc ca persoane care au participat la aceeași consultare să prezinte Comisiei noi observații privind opțiunile și ipotezele preconizate de aceasta din urmă sau noi critici ale acestora, susținând că punctul lor de vedere nu a fost suficient sau în mod corespunzător luat în considerare.

27 În aceste condiții, Tribunalul a considerat la punctul 97 din hotărârea atacată că, în scopul aplicării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, Comisia era îndreptățită să prezume, fără a proceda la o examinare concretă și individuală a fiecăruia dintre documentele întocmite în cadrul pregătirii unei evaluări a impactului, că divulgarea acestora ar aduce, în principiu, gravă atingere procesului său decizional de elaborare a unei propuneri politice.

28 În al treilea rând, Tribunalul a precizat, la punctele 98 și 99 din hotărârea menționată, că această prezumție era susceptibilă să se aplice atât timp cât Comisia nu luase o decizie în privința unei eventuale propuneri politice, cu alte cuvinte până când această instituție decide fie să adopte o inițiativă, fie să abandoneze inițiativa preconizată.

29 În al patrulea rând, Tribunalul a arătat, la punctele 100-106 din hotărârea atacată, că prezumția menționată se aplica indiferent de natura, legislativă sau alta, a propunerii preconizate.

30 În al cincilea rând, Tribunalul, la punctele 107-110 din hotărârea menționată, a apreciat că articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006 nu se opunea recunoașterii acestei prezumții.

31 În ceea ce privește, mai exact, documentele în litigiu, Tribunalul a constatat, la punctele 116-124 din hotărârea atacată, că aceste documente intrau în domeniul de aplicare al prezumției generale menționate și că ClientEarth nu invocase niciun element care să fi putut răsturna această prezumție.

32 În sfârșit, la punctele 133-163 din hotărârea menționată, Tribunalul a apreciat că niciunul dintre argumentele înaintate de ClientEarth nu permitea repunerea în discuție a aprecierii efectuate de Comisie potrivit căreia niciun interes public superior nu justifica divulgarea documentelor în litigiu.

33 În consecință, Tribunalul a respins primul aspect al motivului unic de anulare și, prin urmare, acțiunile în totalitate.

Procedura în fața Curții și concluziile părților

34 ClientEarth solicită Curții să anuleze hotărârea atacată și să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a cheltuielilor de judecată efectuate de eventualii intervenienți.

35 Comisia solicită Curții respingerea recursului ca nefondat și obligarea ClientEarth la plata cheltuielilor de judecată.

36 Prin Deciziile președintelui Curții din 12 iulie 2016, s-a admis intervenția Republicii Finlanda și a Regatului Suediei în susținerea concluziilor ClientEarth. Aceste state membre solicită Curții anularea hotărârii atacate. Regatul Suediei solicită de asemenea obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată pe care le-a efectuat în cadrul procedurii de recurs.

Cu privire la recurs

Cu privire la persistența interesului de a exercita acțiunea

37 În ședința din 3 iulie 2017, ClientEarth a menționat publicarea pe internet a versiunii finale, în calitate de document de lucru, a raportului de evaluare a impactului cu privire la o inițiativă a Comisiei privind accesul la justiție în domeniul mediului la 28 iunie 2017 [SWD(2017) 255 final], ceea ce Comisia a confirmat. În lumina explicațiilor furnizate de aceasta din urmă în cursul ședinței, reiese că publicarea menționată a urmat adoptării de către această instituție, la 28 aprilie 2017, a unei comunicări privind accesul la justiție în probleme de mediu [C(2017) 2616 final].

38 Prin scrisoarea din 2 februarie 2018, Comisia a informat Curtea că, la 29 ianuarie 2018, transmisese ClientEarth documentele de evaluare a impactului privind inspecțiile și supravegherea în domeniul mediului. Potrivit Comisiei, această transmitere urmase adoptării de această instituție, la 18 ianuarie 2018, a unei comunicări privind acțiunile destinate să îmbunătățească conformarea cu legislația de mediu și guvernanța de mediu [COM(2018) 10 final], precum și a unei decizii referitoare la crearea unui nou grup de experți ai Comisiei (Forumul privind conformarea cu legislația de mediu și guvernanța de mediu) [C(2018) 10 final]. Comisia a susținut că, în urma transmiterii menționate, ClientEarth obținuse acces la totalitatea documentelor în litigiu, ceea ce ar putea determina Curtea să constate, în conformitate cu articolul 149 din Regulamentul de procedură al acesteia, că nu mai este necesară pronunțarea cu privire la prezentul recurs.

39 În observațiile prezentate Curții la 20 februarie 2018, ClientEarth s-a opus unei eventuale nepronunțări asupra fondului.

40 În această privință, ClientEarth a susținut în primul rând că, spre deosebire de ceea ce indicase Comisia, ea nu avusese acces decât la trei dintre cele patru documente în litigiu, iar nu la totalitatea acestora. Astfel, ea încă nu ar fi obținut comunicarea avizului Comitetului de evaluare a impactului referitor la proiectul de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului. În al doilea rând, ClientEarth a susținut că, în orice caz, își menținuse un interes în a obține anularea hotărârii atacate și a deciziilor în litigiu, pe de o parte, pentru a evita repetarea în viitor a nelegalității de care acestea sunt afectate și, pe de altă parte, întrucât Comisia nu retrăsese în mod oficial aceste decizii.

41 Prin scrisoarea din 16 martie 2018, Comisia a informat Curtea cu privire la transmiterea către ClientEarth, printr-o scrisoare din aceeași zi, a avizului Comitetului de evaluare a impactului referitor la proiectul de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului din 21 mai 2014.

42 ClientEarth a prezentat observații cu privire la această scrisoare la 27 martie 2018.

43 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, obiectul litigiului trebuie să persiste, ca și interesul de a exercita acțiunea, până la pronunțarea hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului, ceea ce presupune ca acțiunea sau, după caz, recursul să fie susceptibil, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care l-a formulat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 mai 2013, Abdulrahim/Consiliul și Comisia, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punctul 61 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 27 iunie 2013, Xeda International și Pace International/Comisia, C-149/12 P, nepublicată, EU:C:2013:433, punctul 31).

44 În speță, nu se contestă că ClientEarth avea un interes de a exercita acțiunea atunci când a introdus acțiunile în anulare în fața Tribunalului.

45 Pe de altă parte, în pofida publicării sau a comunicării către ClientEarth, în cursul prezentei proceduri de recurs, a diferitor documente menționate la punctele 37, 38 și 41 din prezenta hotărâre, trebuie arătat, în primul rând, că deciziile în litigiu nu au fost retrase de Comisie, astfel încât litigiul și-a păstrat obiectul (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2007, Wunenburger/Comisia, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punctele 48 și 49).

46 În al doilea rând, astfel cum a subliniat în esență ClientEarth, aceasta urmărea în speță să obțină acces la documentele în litigiu printre altele pentru a-și susține punctul de vedere în procesele decizionale în curs ale Comisiei și pentru a genera o dezbatere asupra acțiunilor planificate de această instituție înainte ca aceasta să ia o decizie cu privire la inițiativele preconizate, fie prezentând, dacă este cazul, o propunere, fie abandonând aceste inițiative.

47 Or, în lumina considerațiilor de la punctul 37 din prezenta hotărâre și a explicațiilor furnizate de Comisie în ședința în fața Curții, rezultă că divulgarea raportului de evaluare a impactului și a avizului Comitetului de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului a urmat deciziei Comisiei de a nu prezenta o propunere legislativă în materie și de a adopta o comunicare. În ceea ce privește transmiterea către ClientEarth a documentelor de evaluare a impactului privind inspecțiile și supravegherea în domeniul mediului, reiese de la punctul 38 din prezenta hotărâre că aceasta a urmat adoptării de către Comisie a unei comunicări privind conformarea cu legislația de mediu și guvernanța de mediu, precum și a unei decizii referitoare la crearea unui nou grup de experți în domeniu. Se pare, așadar, că divulgarea acestor diferite documente nu a intervenit decât după ce Comisia a luat o decizie cu privire la inițiativele preconizate. În aceste condiții, rezultă că această divulgare nu a permis atingerea în întregime a obiectivelor pe care le urmărea ClientEarth prin prezentarea cererilor sale de acces.

48 În al treilea rând, din jurisprudența Curții rezultă că un reclamant poate, în anumite cazuri, să mențină un interes de a solicita anularea actului atacat și, după caz, a hotărârii Tribunalului prin care se respinge acțiunea introdusă împotriva acestui act, pentru a determina autorul actului menționat să adopte în viitor modificările adecvate și să evite astfel riscul repetării nelegalității de care pretinde că este afectat actul în discuție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 mai 2013, Abdulrahim/Consiliul și Comisia, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punctul 63, precum și jurisprudența citată). Persistența acestui interes presupune că această nelegalitate este susceptibilă de a se repeta în viitor, independent de circumstanțele specifice ale cauzei în discuție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2007, Wunenburger/Comisia, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punctul 52).

49 Or, în speță, ClientEarth reproșează printre altele Tribunalului că a considerat că Comisia avea dreptul să refuze accesul la documentele în litigiu bazându-se pe prezumția generală potrivit căreia divulgarea documentelor întocmite în cadrul pregătirii unei evaluări a impactului ar aduce, în principiu, gravă atingere procesului său decizional în curs referitor la elaborarea unei propuneri politice, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Una dintre nelegalitățile pretinse de ClientEarth constă, așadar, în esență în aplicarea acestei prezumții.

50 Astfel cum susține ClientEarth, această nelegalitate este susceptibilă de a se repeta în viitor, independent de circumstanțele specifice ale prezentei cauze.

51 În această privință, trebuie astfel amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cazul în care o instituție a Uniunii sesizată cu o cerere de acces la un document decide să respingă această cerere în temeiul uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, îi revine, în principiu, acesteia obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la documentul respectiv ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de acea excepție. În plus, riscul unei astfel de atingeri trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 31 și jurisprudența citată). În anumite cazuri, Curtea a recunoscut că totuși instituției respective îi era permis să se întemeieze în această privință pe prezumții generale care se

aplică anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură (Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 69 și jurisprudența citată).

52 Obiectivul acestor prezumții constă astfel în posibilitatea instituției Uniunii în cauză de a considera că divulgarea anumitor categorii de documente aduce, în principiu, atingere interesului protejat de excepția pe care o invocă, bazându-se pe astfel de considerații generale, fără a fi obligată să examineze concret și individual fiecare dintre documentele solicitate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 73, și Hotărârea din 11 mai 2017, Suedia/Comisia, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punctul 47, precum și jurisprudența citată).

53 Prin urmare, prezumția generală recunoscută de Tribunal în prezenta cauză este susceptibilă de a fi aplicată din nou în viitor de Comisie cu ocazia unor noi cereri de acces la documente întocmite în cadrul pregătirii unei evaluări a impactului în curs, ceea ce această instituție, de altfel, nu a contestat.

54 În plus, ClientEarth este expusă în mod special la aceste puneri în aplicare a prezumției menționate în viitor. Astfel, reiese de la punctul 1 din hotărâre atacată că ClientEarth este o organizație fără scop lucrativ care are ca obiect de activitate protecția mediului. În această privință, ClientEarth susține în esență, fără să fie combătută de Comisie, că una dintre misiunile sale este de a acționa în favoarea transparenței și legitimității sporite a procesului legislativ al Uniunii și că, prin urmare, este probabil să solicite din nou acces la documente analoage documentelor în litigiu în viitor, iar Comisia să respingă din nou cererea respectivă în temeiul prezumției generale menționate. ClientEarth ar trebui atunci să formuleze o nouă acțiune în anulare pentru a contesta temeinicia aceleiași prezumții.

55 Astfel, din punctul de vedere al ClientEarth, problema legalității prezumției generale în discuție în prezenta cauză se dovedește pertinentă în perspectiva unor cereri viitoare de acces la asemenea documente (a se vedea prin analogie Hotărârea din 7 iunie 2007, Wunenburger/Comisia, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punctul 59).

56 În astfel de condiții, este necesar să se considere că ClientEarth și-a menținut un interes de a exercita acțiunea. Recunoașterea unui asemenea interes, ținând seama de riscul de repetare a nelegalității pretinse și având în vedere circumstanțele specifice menționate mai sus, este în interesul unei bune administrări a justiției.

57 Prin urmare, este necesară pronunțarea cu privire la prezentul recurs.

Cu privire la primul motiv

58 Primul motiv de recurs este întemeiat pe faptul că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept recunoscând, la punctele 55-127 din hotărârea atacată, existența unei prezumții generale potrivit căreia divulgarea documentelor întocmite în cadrul pregătirii unei evaluări a impactului, precum documentele în litigiu, se consideră că aduce, în principiu, gravă atingere procesului decizional în curs al Comisiei, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, atât timp cât această instituție nu a luat o decizie în privința eventualei prezentări a unei propuneri. Acest motiv este împărțit în cinci aspecte, aspectele primul-al patrulea fiind invocate cu titlu principal, iar al cincilea aspect fiind invocat cu titlu subsidiar. Trebuie să se examineze, în primul rând, aspectele primul-al patrulea.

Argumentația părților

59 Prin intermediul primului aspect al primului motiv, ClientEarth, susținută de Republica Finlanda și de Regatul Suediei, arată că, recunoscând existența prezumției generale menționate, Tribunalul a aplicat în mod eronat jurisprudența Curții.

60 Astfel, deși Curtea a admis deja existența unor prezumții generale de confidențialitate pentru diferite tipuri de documente, ar rezulta din acea jurisprudență, pe de o parte, că aceste prezumții trebuie să facă obiectul unei interpretări și aplicări stricte. Pe de altă parte, cauzele în care Curtea a recunoscut prezumțiile menționate ar prezenta caracteristici diferite, dintre care niciuna nu s-ar regăsi în speță.

61 În special, toate aceste cauze ar privi un set de documente clar delimitate prin faptul că toate făceau parte dintr-un dosar aferent unei proceduri jurisdicționale sau administrative în curs, ceea ce nu ar fi cazul în speță.

62 În plus, în cele mai multe dintre cauzele menționate, documentele în cauză ar fi făcut obiectul unei reglementări specifice care limita într-un fel sau altul accesul la acestea. Or, în speță, ar exista într-adevăr o reglementare specifică aplicabilă documentelor în litigiu, care ar include informații privind mediul, și anume Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, încheiată la Aarhus la 25 iunie 1998 („Convenția de la Aarhus”) 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), precum și Regulamentul nr. 1367/2006. Totuși, această reglementare ar urmări, dimpotrivă, să extindă dreptul de acces la aceste informații.

63 Comisia respinge aceste argumente, ClientEarth deducând din jurisprudența Curții, potrivit acesteia, reguli pe care aceasta nu le reflectă. Astfel, din această jurisprudență ar rezulta că instituirea unei prezumții generale de confidențialitate presupune, pe de o parte, ca documentele solicitate să aparțină aceleiași categorii de documente sau să fie de aceeași natură și, pe de altă parte, ca accesul la aceste documente să riște să aducă atingere bunei desfășurări și obiectivelor procedurilor la care se referă.

64 Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului său motiv, ClientEarth, susținută de Republica Finlanda și de Regatul Suediei, arată că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept apreciind, la punctele 55-99 din hotărârea atacată, că articolul 17 alineatele (1)-(3) TUE putea sta la baza recunoașterii unei prezumții generale de confidențialitate a documentelor întocmite în cadrul unei evaluări a impactului. Pe de o parte, Tribunalul ar confunda confidențialitatea cu independența. De fapt, opacitatea, nu transparența, ar fi susceptibilă să aducă atingere independenței Comisiei. Dimpotrivă, transparența ar întări această independență, permițând Comisiei să reziste mai bine la eventuale presiuni exterioare. Pe de altă parte, în caz contrar fiind încălcat principiul interpretării stricte a excepțiilor la dreptul de acces la documentele instituțiilor, articolul 17 TUE nu poate constitui un temei general care să permită Comisiei să refuze accesul la astfel de documente.

65 Comisia răspunde că Tribunalul a examinat în mod corect normele care reglementează procesul său decizional, în special cele care figurează la articolul 17 alineatele (1)-(3) TUE, care prevede că, atunci când Comisia pregătește și elaborează propuneri politice, aceasta acționează în deplină independență și în interesul general. Contrar susținerilor ClientEarth, aceste norme nu ar prevedea menținerea de către Comisie, în acest cadru, a unor multiple dialoguri constante cu părțile interesate. Or, astfel cum ar fi recunoscut Tribunalul în mod corect la punctele 79-84 și 96 din hotărârea atacată, în practică ar fi imposibil Comisiei să dispună de un spațiu de deliberare autonom și să își exercite puterea de inițiativă în deplină independență dacă ar fi implicată în mod constant în asemenea dialoguri. Esența acestei puteri nu poate fi protejată dacă părțile interesate ar încerca, în afara consultării publice organizate de această instituție, să o oblige să adopte o inițiativă, să o modifice sau să renunțe la aceasta. De altfel, interesul public legat de înțelegerea procesului său decizional ar trebui satisfăcut la prezentarea unei propuneri sau prin abandonarea inițiativei preconizate, întrucât, în ambele cazuri,

versiunea finală a tuturor sau a unei părți a documentelor în litigiu va fi atunci accesibilă în conformitate cu Orientările privind evaluarea impactului, adoptate la 15 ianuarie 2009 de Comisie (denumite în continuare „Orientările din 2009”).

66 Prin intermediul celui de al treilea aspect al primului său motiv, ClientEarth, susținută de Regatul Suediei, pretinde că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a admis existența unei prezumții generale de confidențialitate care acoperea documentele în litigiu, fără să verifice, în special la punctul 96 din hotărârea atacată, riscul ca divulgarea acestui tip de documente să aducă o atingere specifică, concretă și efectivă interesului protejat la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, recunoașterea unei asemenea prezumții ar presupune să fie în prealabil demonstrat riscul unei asemenea atingeri.

67 Comisia susține, dimpotrivă, că Tribunalul a explicat riscul obiectiv, real și specific pe care l-ar implica această divulgare pentru procesele sale decizionale în curs la punctul 96 menționat. De altfel, ClientEarth însăși ar fi adus dovada realității presiunilor exterioare pe care ar risca să le suporte Comisia în cazul unei asemenea divulgări, declarând că obiectivul cererii sale de acces era de a-i permite să participe la aceste procese.

68 Prin intermediul celui de al patrulea aspect al primului motiv, ClientEarth, susținută de Republica Finlanda și de Regatul Suediei, arată că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept, la punctele 100-106 din hotărârea atacată, neținând seama de faptul că documentele în litigiu se înscriu într-un context legislativ și sunt intrinsec legate de decizia de a continua sau nu o inițiativă legislativă.

69 Astfel, pe de o parte, la elaborarea evaluărilor impactului, Comisia ar participa la procesul legislativ, iar documentele întocmite în acest cadru ar constitui fundamentul unor eventuale acte legislative. Aceste documente ar trebui calificate drept „legislative” în sensul articolului 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, astfel încât ar trebui să facă obiectul unei transparențe sporite. Pe de altă parte, jurisprudența Curții nu ar justifica recunoașterea unei prezumții generale de confidențialitate care să acopere documente de această natură.

70 Comisia răspunde, în primul rând, că procedura legislativă începe doar odată cu prezentarea unei propuneri legislative. Or, prezumția generală recunoscută de Tribunal nu s-ar aplica decât până la luarea unei decizii de către Comisie cu privire la adoptarea eventuală a unei asemenea propuneri, respectiv într-un moment în care încă nu ar exista niciun document legislativ. Comisia adaugă că cetățenii vor avea posibilitatea de a lua cunoștință de fundamentele acțiunii legislative a Uniunii din momentul în care începe procedura legislativă, odată cu prezentarea propunerii legislative a acesteia, deoarece documentele în litigiu vor fi publicate în acel moment.

71 În al doilea rând, astfel cum ar fi constatat Tribunalul la punctul 105 din hotărârea atacată, chiar presupunând că documentele în litigiu trebuie calificate drept „legislative” în sensul articolului 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, această dispoziție s-ar aplica totuși fără a aduce atingere articolelor 4 și 9 din acest regulament și, astfel, posibilității de a recunoaște o prezumție generală care să acopere aceste documente.

72 În al treilea rând, jurisprudența Curții nu ar exclude recunoașterea unei asemenea prezumții într-un context legislativ.

Aprecierea Curții

– Considerații introductive

73 Trebuie amintit că, în conformitate cu considerentul (1) al Regulamentului nr. 1049/2001, acesta din urmă se înscrie în voința exprimată la articolul 1 al doilea paragraf TUE de a marca o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 34).

74 Acest obiectiv fundamental al Uniunii este de asemenea reflectat, pe de o parte, de articolul 15 alineatul (1) TFUE, care prevede printre altele că instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței, principiu reafirmat de asemenea la articolul 10 alineatul (3) TUE și la articolul 298 alineatul (1) TFUE, și, pe de altă parte, de consacrarea, la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a dreptului de acces la documente (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2017, Comisia/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punctul 52).

75 Din considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001 rezultă că transparența permite să se confere instituțiilor Uniunii o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate față de cetățenii Uniunii într-un sistem democratic. Permițând ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, aceasta contribuie printre altele la creșterea încrederii acestor cetățeni (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctele 45 și 59).

76 În acest scop, articolul 1 din acest regulament prevede că acesta urmărește să confere publicului un drept de acces la documentele instituțiilor Uniunii care să fie cât mai larg posibil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iulie 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punctul 61 și jurisprudența citată).

77 De asemenea, rezultă din articolul 4 din regulamentul menționat, care instituie un sistem de excepții în această privință, că acest drept de acces este totuși condiționat de anumite limite întemeiate pe considerente de interes public sau privat (Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 57). Printre aceste excepții, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din același regulament prevede că accesul la un document întocmit de o instituție a Uniunii pentru uzul său intern și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea acestui document ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică această divulgare.

78 Având în vedere că astfel de excepții derogă de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documente, ele trebuie să fie interpretate și aplicate în mod strict (Hotărârea din 13 iulie 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punctul 63 și jurisprudența citată).

79 Astfel cum s-a amintit la punctul 51 din prezenta hotărâre, atunci când instituția Uniunii în cauză decide, în temeiul uneia dintre excepțiile menționate, să refuze accesul la un document a cărui comunicare îi este solicitată, acesteia îi este permis, în anumite cazuri, să se întemeieze în acest scop pe prezumții generale care se aplică anumitor categorii de documente.

80 Astfel cum rezultă din jurisprudența citată la punctul 51 menționat, recunoașterea unei prezumții generale în favoarea unei noi categorii de documente presupune totuși să se demonstreze în prealabil că divulgarea tipului de documente care intră în această categorie ar putea, în mod rezonabil

previzibil, să aducă atingere în mod efectiv interesului protejat prin excepția în cauză. Pe de altă parte, întrucât prezumțiile generale constituie o excepție de la obligația instituției vizate a Uniunii de a efectua o analiză concretă și individuală a fiecărui document vizat de o cerere de acces, precum și, mai general, de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documentele deținute de instituțiile Uniunii, acestea trebuie să facă obiectul unei interpretări și aplicări stricte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 81).

81 Până în prezent, Curtea a recunoscut existența unor prezumții generale de confidențialitate pentru cinci categorii de documente, și anume documentele unui dosar administrativ aferent unei proceduri de control al ajutoarelor de stat, memoriile depuse în fața unei instanțe a Uniunii în cadrul unei proceduri judiciare atât timp cât aceasta este pendinte, documentele care au făcut obiectul unui schimb între Comisie și părțile care au făcut o notificare sau terți în cadrul unei proceduri de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi, documentele aferente unei proceduri precontencioase în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, inclusiv schimbul de documente între Comisie și statul membru în cauză în cadrul unei proceduri EU Pilot, și documentele aferente unei proceduri de aplicare a articolului 101 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 77, precum și jurisprudența citată; în ceea ce privește memoriile depuse în fața instanțelor Uniunii, a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2017, Comisia/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punctul 41 și jurisprudența citată; în ceea ce privește schimbul de documente în cadrul unei proceduri EU Pilot, a se vedea Hotărârea din 11 mai 2017, Suedia/Comisia, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punctul 51). În fiecare dintre aceste cazuri, refuzul de a admite cererea de acces în cauză privea un set de documente clar delimitate prin faptul că toate făceau parte dintr-un dosar aferent unei proceduri administrative sau jurisdicționale în curs (Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 78; a se vedea de asemenea Hotărârea din 11 mai 2017, Suedia/Comisia, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 În lumina acestor considerații introductive trebuie examinate aspectele primul-al patrulea ale primului motiv, luate în considerare împreună.

83 În acest scop, este necesar să se stabilească dacă Tribunalul putea, fără să săvârșească o eroare de drept, să considere în esență la punctele 68-111 din hotărârea atacată că, în scopul aplicării articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, Comisia era îndreptățită să prezume că, atât timp cât aceasta nu a luat o decizie cu privire la o eventuală propunere, divulgarea documentelor întocmite în cadrul unei evaluări a impactului ar aduce, în principiu, gravă atingere procesului său decizional în curs referitor la elaborarea unei asemenea propuneri, iar aceasta independent, pe de o parte, de caracterul legislativ sau de altă natură al propunerii preconizate și, pe de altă parte, de împrejurarea că documentele în cauză ar include informații privind mediul, în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul nr. 1367/2006.

– Cu privire la contextul elaborării și la conținutul documentelor în litigiu

84 În primul rând, trebuie amintit că considerentul (6) al Regulamentului nr. 1049/2001 arată că ar trebui autorizat un acces mai larg la documente în cazurile în care instituțiile Uniunii acționează în calitate de legiuitor. Astfel, posibilitatea cetățenilor de a controla și de a cunoaște totalitatea informațiilor care constituie fundamentul acțiunii legislative a Uniunii este o condiție a exercitării efective de către aceștia din urmă a drepturilor lor democratice, recunoscute printre altele la articolul 10 alineatul (3) TUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 46, și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 33). După cum subliniază în esență ClientEarth, acest exercițiu presupune nu numai ca acești cetățeni să dispună de informațiile în cauză, pentru a înțelege alegerile efectuate de instituțiile Uniunii în cadrul procesului legislativ, ci și ca ei să poată avea acces la aceste informații în timp util, într-un moment care să le permită să își susțină în mod util punctul de vedere cu privire la aceste alegeri.

85 În plus, astfel cum a subliniat avocatul general la punctele 64 și 65 din concluzii, reiese din articolul 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, care pune în aplicare principiul care decurge din considerentul (6) al acestui regulament, că trebuie să fie calificate drept „documente legislative” și, prin urmare, să devină direct accesibile, sub rezerva articolelor 4 și 9 din regulamentul menționat, nu numai actele adoptate de legiuitorul Uniunii, ci, în general, documentele întocmite sau primite în cadrul procedurilor de adoptare a actelor cu forță juridică obligatorie pe teritoriul statelor membre sau pentru acestea.

86 În această privință, este adevărat că, astfel cum a arătat Tribunalul la punctul 103 din hotărârea atacată, atunci când Comisia pregătește documente de evaluare a impactului, precum documentele în litigiu, aceasta nu acționează ea însăși în calitate de legiuitor. În plus, procedura de evaluare a impactului se desfășoară înaintea procedurii legislative în sens strict, care de fapt nu începe oficial decât odată cu prezentarea de către Comisie a unei propuneri legislative.

87 În aceste condiții, trebuie arătat că, în temeiul articolului 17 alineatul (2) TUE, actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai la propunerea Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel. Puterea de inițiativă recunoscută acestei instituții de această dispoziție cuprinde, pe de o parte, puterea de a decide dacă prezintă sau nu o propunere, cu excepția cazurilor în care instituția menționată are obligația de a prezenta o astfel de propunere. În special, decizia Comisiei de a abandona, în urma unei evaluări a impactului, inițiativa legislativă preconizată încheie definitiv acțiunea legislativă planificată, care nu poate fi reluată decât dacă această instituție revine asupra acestei decizii. Pe de altă parte, puterea de inițiativă a Comisiei o include pe cea de a determina obiectul, finalitatea și conținutul unei eventuale propuneri, amintindu-se că, în conformitate cu articolul 293 alineatul (1) TFUE, în cazul în care, în temeiul tratatelor, Consiliul hotărăște la propunerea Comisiei, acesta poate modifica această propunere numai hotărând în unanimitate, cu excepția cazurilor prevăzute de această dispoziție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia, C-409/13, EU:C:2015:217, punctele 70 și 72).

88 Având în vedere această putere, Comisia este un actor esențial al procesului legislativ.

89 Or, în speță, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 9 și 33 din hotărârea atacată, documentele în litigiu se referă la evaluări ale impactului realizate în vederea adoptării de către Comisie a unor inițiative legislative.

90 În acest cadru, astfel cum a arătat Tribunalul la punctele 86-88 din hotărârea atacată, evaluările de impact realizate de această instituție constituie, potrivit Orientărilor din 2009, instrumente-cheie care permit să se vegheze ca inițiativele instituției menționate și legislația Uniunii să fie elaborate pornind de la informații transparente, complete și echilibrate. Pe baza acestor informații, Comisia va putea aprecia oportunitatea, necesitatea, natura și conținutul unor astfel de inițiative. Rapoartele de evaluare a impactului includ în special prezentarea diferitor opțiuni politice preconizate, analiza efectelor, a avantajelor și a inconvenientelor acestor opțiuni, precum și o comparație a opțiunilor menționate. Deși aceste orientări prevăd că evaluările impactului nu înlocuiesc luarea deciziilor de către Comisie, reiese de la punctul 9 din hotărârea menționată că această instituție a indicat, în deciziile în litigiu, că alegerile politice efectuate în propunerile sale legislative erau susținute de conținutul acestor evaluări.

91 Rezultă că, după cum susțin în esență ClientEarth și Republica Finlanda, rapoartele de evaluare a impactului și avizele Comitetului de evaluare a impactului care le însoțesc includ, într-un astfel de context, informații care constituie elemente importante ale procesului legislativ al Uniunii, făcând parte din fundamentul acțiunii legislative a acesteia.

92 Or, deși prezentarea de către Comisie a unei propuneri de natură legislativă este incertă în stadiul evaluării impactului, divulgarea acestor documente este de natură să sporească transparența și deschiderea procesului legislativ în ansamblul său, în special a etapelor pregătitoare ale acestui proces, și, în acest mod, să consolideze caracterul democratic al Uniunii, permițând cetățenilor săi să

controleze aceste informații și să încerce să influențeze procesul menționat. Astfel, după cum susține în esență ClientEarth, o asemenea divulgare, în momentul în care procesul decizional al Comisiei este în curs, permite, pe de o parte, cetățenilor să înțeleagă opțiunile preconizate de această instituție și alegerile efectuate de aceasta și, în acest mod, să cunoască considerațiile care stau la baza acțiunii legislative a Uniunii. Pe de altă parte, această divulgare permite acestor cetățeni să își susțină în mod util punctul de vedere asupra acestor alegeri înainte ca acestea să fie stabilite în mod definitiv, în ceea ce privește atât decizia Comisiei de a prezenta o propunere legislativă, cât și conținutul unei asemenea propuneri, de care depinde acțiunea legislativă a Uniunii.

93 Rezultă că, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 67 și 68 din concluzii, astfel de documente, având în vedere obiectul lor, fac parte dintre cele prevăzute la articolul 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

94 De altfel, importanța pentru cetățeni a posibilității accesului la documentele întocmite în cadrul unei evaluări a impactului, chiar atunci când procesul decizional al Comisiei este încă în curs, nu este repusă în discuție de împrejurarea, subliniată de această instituție, că, în speță, ClientEarth ar fi avut posibilitatea de a participa la consultările publice organizate de instituția menționată în cadrul procedurilor de evaluare a impactului în prezenta cauză și că anumite documente aferente acestor analize erau deja disponibile în mod public în momentul adoptării deciziilor în litigiu. Deși astfel de consultări urmăresc de asemenea să garanteze transparența procesului decizional al Comisiei și participarea cetățenilor la acest proces, ele nu înlocuiesc posibilitatea ca aceștia din urmă să aibă acces, la cerere, la rapoartele de evaluare a impactului și la avizele Comitetului de evaluare a impactului. Astfel, din Orientările din 2009 rezultă că consultările organizate de Comisie nu sunt în mod necesar deschise publicului larg. În plus, în speță nu s-a stabilit că informațiile comunicate în cadrul acestor consultări și cele cuprinse în documentele deja disponibile în mod public corespundeau în esență celor care figurau în documentele în litigiu.

95 Rezultă din ceea ce precedă că rațiunile care stau la baza principiului, enunțat în considerentul (6) al Regulamentului nr. 1049/2001 și pus în aplicare la articolul 12 alineatul (2) din acest regulament, al unui acces mai larg la documentele adoptate de instituțiile Uniunii care acționează în calitate de legiuitor, care sunt amintite la punctul 84 din prezenta hotărâre, sunt valabile și în ceea ce privește documentele întocmite în cadrul unei proceduri de evaluare a impactului, precum documentele în litigiu, elaborate în vederea adoptării de către Comisie de eventuale inițiative legislative. Astfel cum susține ClientEarth, prin urmare, și aceste documente trebuie să beneficieze de un asemenea acces.

96 În al doilea rând, trebuie arătat și că documentele în litigiu includ informații privind mediul în sensul Regulamentului nr. 1367/2006.

97 Astfel, potrivit articolului 2 alineatul (1) litera (d) punctul (v) din acest regulament, constituie astfel de informații printre altele informațiile în scris, pe suport video, audio, electronic sau în orice altă formă, referitoare la analizele costuri-beneficii, alte analize și ipotezele economice folosite în cadrul măsurilor, cum ar fi politicile, dispozițiile normative, planurile, programele și acordurile de mediu. În această privință, pe de o parte, reiese de la punctul 90 din prezenta hotărâre că rapoartele de evaluare a impactului includ în special analiza efectelor, precum și a avantajelor și a inconvenientelor diferitor opțiuni politice preconizate de Comisie în vederea adoptării eventuale a unei inițiative de natură legislativă sau de altă natură. Pe de altă parte, în speță, este stabilit că documentele în litigiu se referă la inițiative legislative preconizate în domeniul mediului.

98 Or, Regulamentul nr. 1367/2006 urmărește, în conformitate cu articolul 1 din acesta, obiectivul garantării celei mai largi și sistematice disponibilități și difuzări posibile a informațiilor privind mediul (Hotărârea din 13 iulie 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punctul 64 și jurisprudența citată). Din considerentul (2) al acestui regulament reiese în esență că accesul la aceste informații urmărește astfel să favorizeze o participare mai eficientă a publicului la luarea deciziilor, sporind astfel responsabilizarea instanțelor competente în cadrul luării deciziilor,

contribuind la creșterea gradului de sensibilizare a publicului și a sprijinului acestuia pentru deciziile adoptate (Hotărârea din 23 noiembrie 2016, Comisia/Stichting Greenpeace Nederland și PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punctul 80).

99 În această privință, în timp ce articolul 3 din Regulamentul nr. 1367/2006 prevede că Regulamentul nr. 1049/2001 se aplică oricărei cereri de acces la informațiile privind mediul, articolul 6 din primul regulament adaugă reguli mai specifice privind aceste cereri care în parte favorizează și în parte limitează acest acces (Hotărârea din 13 iulie 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punctul 65 și jurisprudența citată).

100 În special, rezultă din articolul 6 alineatul (1) a doua teză din Regulamentul nr. 1367/2006, interpretat în lumina considerentului (15) al acestuia, printre altele că motivul de refuz enunțat la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie interpretat în mod strict în ceea ce privește informațiile privind mediul, ținând seama de interesul pe care divulgarea informațiilor solicitate îl prezintă pentru public, urmărind astfel o transparență sporită a acestor informații.

101 Din considerațiile prezentate la punctele 84-100 din prezenta hotărâre rezultă că, în speță, sunt în discuție documente care se înscriu într-un proces legislativ, documente care includ, în plus, informații privind mediul, și că, în consecință, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie să facă obiectul unei interpretări și al unei aplicări cu atât mai stricte.

– Cu privire la prezumția generală recunoscută în hotărârea atacată

102 Pentru a recunoaște existența unei prezumții generale de confidențialitate a documentelor întocmite în cadrul unei evaluări a impactului atât timp cât Comisia nu a luat o decizie în privința unei eventuale propuneri, Tribunalul, astfel cum s-a amintit la punctul 26 din prezenta hotărâre, s-a întemeiat, la punctele 94-96 din hotărârea atacată, pe considerații generale bazate în esență, pe de o parte, pe imperativul protejării spațiului de reflecție al Comisiei și a capacității acesteia din urmă de a-și exercita puterea de inițiativă în deplină independență și exclusiv în interesul general, în conformitate cu articolul 17 alineatele (1)-(3) TUE, și, pe de altă parte, pe riscul ca divulgarea documentelor întocmite în cadrul unei evaluări a impactului aferente unui proces decizional în curs să determine presiuni sau influențe exterioare care ar putea afecta desfășurarea procesului decizional al acestei instituții.

103 Or, în primul rând, deși Comisia trebuie, în temeiul articolului 17 alineatele (1)-(3) TUE, să acționeze în mod absolut independent și exclusiv în interesul general atunci când realizează evaluări ale impactului, trebuie arătat că procedura de evaluare a impactului nu constituie un tip de procedură care, ca atare, prezintă caracteristici care se opun, de principiu, acordării unei transparențe depline. Dimpotrivă, astfel cum a precizat Tribunalul la punctul 93 din hotărârea atacată, această procedură se desfășoară într-un obiectiv de transparență și de deschidere a procesului decizional al Comisiei. Rezultă de la punctele 84-101 din prezenta hotărâre că acest lucru se impune cu atât mai mult atunci când procedura menționată se înscrie, cum este cazul și în speță, într-un proces legislativ în domeniul mediului.

104 În plus, astfel cum susține în esență ClientEarth, întărind legitimitatea procesului decizional al Comisiei, transparența garantează credibilitatea acțiunii acesteia în percepția cetățenilor și a organizațiilor implicate și contribuie astfel tocmai la asigurarea faptului că această instituție acționează în deplină independență și exclusiv în interesul general. Mai degrabă absența informării publicului și a dezbaterii este cea susceptibilă să nască îndoieli cu privire la îndeplinirea de către instituția menționată a misiunilor sale în deplină independență și exclusiv în interesul general (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 59).

105 În al doilea rând, după cum susțin ClientEarth și statele membre care au intervenit în susținerea sa, niciunul dintre motivele reținute de Tribunal la punctele 94-96 din hotărârea atacată nu permite caracterizarea riscului unei grave atingeri aduse procesului decizional în curs al Comisiei, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Recunoscând, în temeiul unor astfel de motive, o prezumție generală de confidențialitate a documentelor întocmite în cadrul unei evaluări a impactului atât timp cât Comisia nu a luat o decizie în privința unei eventuale propuneri, Tribunalul a încălcat această dispoziție, precum și principiul interpretării și aplicării stricte a acesteia, care, astfel cum a fost amintit la punctul 101 din prezenta hotărâre, este de o deosebită pertinență în ceea ce privește documentele întocmite în cursul unui proces legislativ și care includ informații privind mediul.

106 În această privință, nu poate fi, desigur, exclus, astfel cum a arătat Tribunalul la punctul 96 din hotărârea atacată, în caz de divulgare a rapoartelor de evaluare a impactului și a avizelor Comitetului de evaluare a impactului emise cu privire la aceste rapoarte înainte ca Comisia să fi luat o decizie cu privire la o eventuală propunere, ca terți să încerce să exercite o influență, chiar presiuni, asupra alegerilor politice care urmează să fie efectuate de această instituție sau ca părți interesate care au depus observații în cursul consultării publice organizate de instituția menționată în cadrul procedurii de evaluare a impactului să prezinte observații noi cu privire la opțiunile sau la ipotezele preconizate de aceasta din urmă sau noi critici ale acestora.

107 Totuși, pe de o parte, în măsura în care Comisia a susținut în esență că, în cazul unei asemenea divulgări, ea ar fi implicată constant în multiple dialoguri cu părțile interesate, astfel încât în practică i-ar fi imposibil să dispună de un spațiu de reflecție autonom și să ia o decizie în deplină independență cu privire la propunerile care urmează să fie eventual adoptate, trebuie arătat că dreptul Uniunii nu impune, în principiu, acestei instituții să mențină asemenea dialoguri în cazuri individuale, ceea ce aceasta din urmă a recunoscut în mod expres în ședința în fața Curții. În această privință, chiar dacă articolul 11 alineatul (2) TUE prevede că instituțiile Uniunii mențin un dialog deschis, transparent și constant cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă, această dispoziție nu implică însă obligația Comisiei de a răspunde, pe fond și în fiecare caz individual, eventualelor observații primite în urma divulgării unui document în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001.

108 Pe de altă parte și în orice caz, Tribunalul nu a stabilit că influența sau presiunile exterioare pe care Comisia, după caz, le-ar putea suferi în caz de divulgare a documentelor întocmite în cadrul unei evaluări a impactului aferente unui proces decizional în curs ar fi de asemenea natură încât ar risca, în general și independent de contextul specific care se circumscrie evaluării impactului și procesului decizional în cauză, precum și de conținutul concret al fiecăruia dintre documentele solicitate, să limiteze capacitatea acestei instituții de a acționa în deplină independență și exclusiv în interesul general sau de a afecta, de a prelungi sau de a complica grav buna desfășurare a discuțiilor interne și a procesului decizional al instituției menționate. Astfel cum susține în esență ClientEarth, considerațiile generale prezentate în acest sens de Tribunal la punctele 94-96 din hotărârea atacată nu pot caracteriza un astfel de risc. În această privință, astfel cum reiese de la punctele 92 și 98 din prezenta hotărâre, exprimarea publicului sau a părților interesate în legătură cu alegerile efectuate și opțiunile politice preconizate de Comisie în cadrul inițiativelor sale, în special în legătură cu inițiativele sale legislative în domeniul mediului, înainte ca aceasta din urmă să fi luat o decizie cu privire la inițiativa planificată, face parte integrantă din exercitarea drepturilor democratice ale cetățenilor Uniunii.

109 Rezultă că, deși Comisia trebuie să poată beneficia de un spațiu de reflecție pentru a putea decide alegerile politice care urmează a fi efectuate și propunerile care urmează a fi eventual prezentate, Tribunalul a considerat în esență în mod eronat că protejarea puterii de inițiativă a Comisiei și a capacității acestei instituții de a exercita această putere în deplină independență și exclusiv în interesul general impunea, în principiu, ca documentele întocmite în cadrul unei evaluări a impactului să poată rămâne, în general, confidențiale până la luarea unei asemenea decizii de instituția menționată.

110 De altfel, în măsura în care Comisia, în ședința în fața Curții, a invocat împrejurarea că documentele în litigiu nu ar fi decât proiecte interne nefinalizate, trebuie subliniat, astfel cum a amintit chiar această instituție în memoriul său în răspuns, că, pentru a recunoaște prezumția generală în litigiu, Tribunalul nu s-a întemeiat în mod specific pe această împrejurare, nici pe necesitatea de a proteja procesul legat de redactarea acestor documente. Astfel, reiese de la punctele 94-97 din hotărârea atacată că Tribunalul, în acest scop, a reținut mai general riscul ca divulgarea rapoartelor de evaluare a impactului, indiferent dacă sunt sau nu în stare de proiect, și a avizelor Comitetului de evaluare a impactului să aducă gravă atingere procesului decizional în curs al Comisiei legat de elaborarea și de adoptarea propunerilor sale.

111 În orice caz, trebuie precizat, pe de o parte, că articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 vizează accesul la documente pentru uz intern referitoare la o chestiune pentru care instituția Uniunii în cauză nu a luat încă nicio decizie. Or, nici prin modul de redactare, nici prin interesul pe care îl protejează, această dispoziție nu exclude posibilitatea de a solicita accesul la documente care au un caracter provizoriu. Pe de altă parte, acest caracter nu poate, ca atare, să demonstreze, în general și independent de o analiză individuală și concretă a fiecărui document solicitat, riscul unei grave atingeri aduse procesului decizional al Comisiei. Astfel, o asemenea atingere depinde de factori precum nivelul de finalizare a documentului în cauză și stadiul precis în care se află procesul decizional în cauză în momentul în care este refuzat accesul la acest document, contextul specific care se circumscrie acestui proces, precum și aspectele care trebuie să mai facă obiectul unor discuții interne în instituția în cauză.

112 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că Tribunalul a săvârșit erori de drept considerând la punctele 94-111 din hotărârea atacată că, în scopul aplicării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, Comisia era îndreptățită să prezume că, atât timp cât aceasta nu a luat o decizie cu privire la o eventuală propunere, divulgarea documentelor întocmite în cadrul unei evaluări a impactului ar aduce, în principiu, gravă atingere procesului său decizional în curs referitor la elaborarea unei asemenea propuneri, iar aceasta independent, pe de o parte, de caracterul legislativ sau de altă natură al propunerii preconizate și, pe de altă parte, de împrejurarea că documentele în cauză ar include informații privind mediul, în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul nr. 1367/2006.

113 Prin urmare și fără a fi necesar să se examineze celelalte argumente invocate de ClientEarth și de statele membre care au intervenit în susținerea sa, este necesar să se considere că aspectele primul-al patrulea ale primului motiv sunt întemeiate.

114 Întrucât primul motiv trebuie admis pe acest temei, se impune anularea hotărârii atacate, fără a fi necesar să se examineze al cincilea aspect al acestui motiv, întemeiat, cu titlu subsidiar, pe faptul că Tribunalul ar fi făcut irefragabilă prezumția generală stabilită, nici al doilea motiv, invocat de asemenea cu titlu subsidiar, potrivit căruia Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept nerecunoscând existența unui interes public superior care justifică divulgarea documentelor în litigiu.

Cu privire la acțiunile în fața Tribunalului

115 În conformitate cu articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care anulează decizia Tribunalului, aceasta poate fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia, fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată.

116 În speță, Curtea trebuie să soluționeze în mod definitiv litigiul, care este în stare de judecată.

117 Astfel cum s-a arătat la punctul 21 din prezenta hotărâre, în primă instanță, ClientEarth a susținut printre altele că deciziile în litigiu încălcau articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru motivul că Comisia a considerat în mod eronat că divulgarea documentelor în litigiu ar risca să aducă gravă atingere proceselor sale decizionale în curs, în sensul acestei dispoziții.

118 În această privință, rezultă din aceste decizii, al căror conținut a fost amintit la punctele 13-17 din prezenta hotărâre, că, pentru a stabili existența unui asemenea risc, Comisia s-a întemeiat, pe de o parte, pe considerații de ordin general bazate, mai întâi, pe împrejurarea că evaluările de impact ar servi drept sprijin pentru alegerile strategice efectuate de această instituție în propunerile sale legislative, apoi, pe necesitatea de a-și proteja marja de manevră, independența, capacitatea de a ajunge la compromisuri și de a acționa exclusiv în interesul general, precum și climatul de încredere care trebuie să existe în cursul discuțiilor din cadrul său și, în sfârșit, pe riscul de presiuni exterioare de natură să afecteze grav desfășurarea discuțiilor.

119 Pe de altă parte, aceasta a invocat și considerații mai specifice referitoare la cele două procese decizionale în curs, legate în special de stadiul precoce și delicat al acestora, de faptul că aspectele discutate făceau obiectul unei reflecții de mult timp și de importanța acestor aspecte. În ceea ce privește documentele de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului, aceasta a subliniat și natura sensibilă a problematicii legate de acest aspect și existența unor posibile divergențe de puncte de vedere între statele membre. În ceea ce privește documentele de evaluare a impactului privind inspecțiile și supravegherea în domeniul mediului, aceasta a accentuat printre altele necesitatea ca discuția să fie protejată de factori de influență externă, din moment ce o astfel de influență ar afecta calitatea controlului asupra statelor membre.

120 În ceea ce privește, pe de o parte, motivele de ordin general menționate la punctul 118 din prezenta hotărâre, acestea corespund în esență celor reținute de Tribunal la punctele 78-97 din hotărârea atacată. Or, din considerațiile prezentate la punctele 84-112 din prezenta hotărâre rezultă că Comisia nu putea să se întemeieze pe asemenea motive pentru a prezuma că accesul la documentele întocmite în cadrul unei evaluări a impactului aduce, în principiu, gravă atingere proceselor sale decizionale în curs, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, fără a proceda la o apreciere concretă și individuală a documentelor în litigiu.

121 În ceea ce privește, pe de altă parte, motivele proprii celor două procese decizionale în curs, care sunt rezumate la punctul 119 din prezenta hotărâre, astfel cum a susținut ClientEarth în primă instanță, acestea nu permit nici ele să caracterizeze riscul concret, efectiv și previzibil în mod rezonabil ca accesul la documentele în litigiu să aducă gravă atingere acestor procese.

122 În primul rând, împrejurarea, presupunând că este dovedită, că documentele în litigiu ar fi fost solicitate într-o etapă precoce a procesului decizional nu este, ca atare, suficientă pentru a demonstra un asemenea risc (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 60).

123 Chiar dacă în memoriile sale în apărare în primă instanță Comisia a susținut că nu poate fi obligată să comunice publicului rapoartele de evaluare a impactului aflate în stare de anteproiect și eventualele modificări succesive ale acestora, rezultă din considerațiile prezentate la punctul 111 din prezenta hotărâre că, prin el însuși, caracterul provizoriu al unui document nu poate să demonstreze acest risc. Or, Comisia nu a stabilit, în mod detaliat, motivele pentru care, ținând seama în special de stadiul precis în care se aflau procedurile de evaluare a impactului în cauză și având în vedere aspectele specifice care trebuiau să mai facă obiectul unor discuții interne la data adoptării deciziilor în litigiu, divulgarea fiecăruia dintre documentele în litigiu, privit în mod individual, ar fi adus gravă atingere proceselor sale decizionale în curs.

124 În această privință, nu poate fi admis argumentul invocat de Comisie potrivit căruia comunicarea, înainte de încheierea procedurii de evaluare a impactului, a acestor documente anumitor părți interesate, care ar încerca să influențeze lucrările acestei instituții, ar risca să determine o suprareprezentare, precum și o influență disproporționată a intereselor acestor părți și, astfel, să denatureze procesul decizional al instituției menționate. Or, revine Comisiei sarcina să vegheze la împiedicarea unei asemenea situații, nu refuzând accesul la documentele menționate, ci luând în considerare ansamblul intereselor în cauză, inclusiv cele ale persoanelor sau grupurilor de interese care nu au solicitat acest acces. De asemenea, trebuie înlăturat argumentul acestei instituții potrivit căruia nu ar fi în interesul publicului să aibă acces la diferitele versiuni ale proiectelor de rapoarte de evaluare a impactului și la modificările succesive ale acestora pentru motivul că un astfel de acces ar produce confuzie printre destinatarii acestor documente. Astfel, chiar dacă nu se poate exclude ca o asemenea împrejurare, presupunând că este dovedită, să poată fi luată în considerare pentru a înlătura existența unui interes public superior care să justifice divulgarea documentului vizat, aceasta nu este în schimb de natură să demonstreze riscul unei grave atingeri aduse procesului decizional al Comisiei. Or, problema existenței unui asemenea interes nu se pune din moment ce acest risc nu este dovedit.

125 În al doilea rând, în deciziile în litigiu, Comisia nu a stabilit în ce sens importanța aspectelor tratate în documentele în litigiu și faptul că aceste aspecte fac obiectul unor reflecții de mult timp implică faptul că divulgarea acestor documente ar aduce gravă atingere proceselor sale decizionale în curs.

126 În ceea ce privește, în al treilea rând, argumentele Comisiei întemeiate pe natura sensibilă a aspectelor menționate, precum și pe negocierile în curs și pe existența unor posibile divergențe de puncte de vedere între statele membre, aceste argumente nu sunt în niciun fel susținute și rămân prea abstracte pentru a stabili riscul unei asemenea atingeri, astfel încât nu pot fi admise.

127 În al patrulea rând, în ceea ce privește motivele întemeiate pe necesitatea de a proteja discuția de factori de influență externă, acestea, având în vedere considerațiile prezentate la punctele 106-109 din prezenta hotărâre, trebuie respinse. În plus, Comisia nu a explicat în ce fel o asemenea influență, așa cum pretinde, ar afecta calitatea controlului asupra statelor membre.

128 Rezultă din ceea ce precedă că Comisia a încălcat articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 refuzând să divulge documentele în litigiu în temeiul acestei dispoziții. Prin urmare, trebuie anulate deciziile în litigiu, fără a fi necesar să se examineze celelalte argumente invocate de ClientEarth în sprijinul acțiunilor sale în anulare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

129 Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul este fondat și Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din regulamentul respectiv, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În temeiul articolului 140 alineatul (1) din regulamentul menționat, de asemenea aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

130 Întrucât Comisia a căzut în pretenții în cadrul prezentului recurs, iar ClientEarth a solicitat obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată și Curtea a admis acțiunile introduse de ClientEarth în fața Tribunalului, se impune obligarea Comisiei să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de ClientEarth atât în primă instanță, cât și în cadrul prezentului recurs.

131 Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată aferente prezentei proceduri de recurs.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) **Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 13 noiembrie 2015, ClientEarth/Comisia (T-424/14 și T-425/14, EU:T:2015:848).**

2) **Anulează decizia Comisiei Europene din 1 aprilie 2014 de respingere a cererii de acces la un raport de evaluare a impactului privind un proiect de instrument obligatoriu de definire a cadrului strategic al procedurilor de inspecție și de supraveghere bazate pe riscuri și referitoare la legislația de mediu a Uniunii Europene, precum și la un aviz al Comitetului de evaluare a impactului.**

3) **Anulează decizia Comisiei Europene din 3 aprilie 2014 de respingere a cererii de acces la un proiect de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului la nivelul statelor membre în domeniul politicii de mediu a Uniunii Europene, precum și la un aviz al Comitetului de evaluare a impactului.**

4) **Obligă Comisia Europeană să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de ClientEarth atât în primă instanță, cât și în procedura de recurs.**

5) **Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată aferente procedurii de recurs.**

Semnături