HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

18 decembrie 2007 *

În cauza C-64/05 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție, introdus la 10 februarie 2005,

Regatul Suediei, reprezentat de doamna K. Wistrand, în calitate de agent,

recurent,

susținut de:

Republica Finlanda, reprezentată de doamnele E. Bygglin și A. Guimaraes-Purokoski, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenientă în recurs,

* Limba de procedură: engleza.

celelalte părți în proces fiind:

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, fostă Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, cu sediul în Hamburg (Germania), reprezentată de domnul S. Crosby, solicitor, și de R. Lang, avocat,

reclamantă în primă instanță,

Regatul Danemarcei, reprezentat de doamna B. Weis Fogh, în calitate de agent,

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de doamnele H. G. Sevenster și C. Wissels, precum și de domnul M. de Grave, în calitate de agenți,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de doamnele S. Nwaokolo și V. Jackson, în calitate de agenți, asistate de doamna J. Stratford, barrister,

interveniente în primă instanță,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnii C. Docksey și P. Aalto, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă în primă instanță,

susținută de:

Regatul Spaniei, reprezentat de domnii I. del Cuvillo Contreras și A. Sampol Pucurull, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenient în recurs,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis și U. Lõhmus, președinți de cameră, domnii K. Schiemann (raportor), P. Kūris, E. Juhász, J. Malenovský, J. Klučka și E. Levits, judecători,

avocat general: domnul M. Poiares Maduro,

grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 ianuarie 2007,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 18 iulie 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin recursul formulat, Regatul Suediei solicită Curții anularea Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 30 noiembrie 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia (T-168/02, Rec., p. II-4135, denumită în continuare „hotărârea atacată"), prin care s-a respins acțiunea introdusă de IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (denumită în continuare „IFAW") având ca obiect obținerea anulării Deciziei Comisiei Comunităților Europene din 26 martie 2002 (denumită în continuare „decizia în litigiu") prin care s-a refuzat accesul organizației IFAW la anumite documente primite de Comisie în cadrul unei proceduri la finalul căreia această instituție a emis un aviz favorabil în legătură cu realizarea unui proiect industrial într-un sit protejat în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109, denumită în continuare „Directiva habitate").

Cadrul juridic

2 Articolul 255 alineatele (1) și (2) CE prevede:

„(1) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul într-un stat membru, are drept de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu alineatele (2) și (3).

(2) Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente se stabilesc de către Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251, în următorii doi ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam."

3 Declarația nr. 35 privind articolul 255 [...] alineatul (1) din Tratat[ul CE], anexată la Actul final al Tratatului de la Amsterdam (denumită în continuare „Declarația nr. 35"), prevede:

„Conferința este de acord că principiile și condițiile prevăzute la articolul 255 alineatul (1) din Tratatul [CE] vor permite unui stat membru să ceară Comisiei sau Consiliului să nu comunice unor terți un document care emană de la statul respectiv fără acordul prealabil al acestuia."

4 Considerentele (2)-(4), (10) și (15) 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 L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) au următorul cuprins:

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

(3) Concluziile reuniunilor Consiliului European de la Birmingham, Edinburgh și Copenhaga au subliniat necesitatea asigurării unei mai mari transparențe în activitatea instituțiilor Uniunii. Prezentul regulament întărește inițiativele deja avute de instituții în vederea îmbunătățirii transparenței procesului decizional.

(4) Prezentul regulament vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente și definirea principiilor generale și a limitelor, în conformitate cu articolul 255 alineatul (2) din Tratatul CE.

[…]

(10) În scopul îmbunătățirii transparenței activității instituțiilor, Parlamentul European, Consiliul și Comisia ar trebui să autorizeze accesul nu numai la documentele care provin de la instituții, ci și la documentele primite de acestea. În acest context, trebuie amintit că Declarația nr. 35 […] prevede că un stat membru poate solicita Comisiei sau Consiliului să nu comunice unor terți un document furnizat de acest stat fără acordul său.

[…]

(15) Chiar dacă prezentul regulament nu are nici ca obiect, nici ca efect modificarea legislațiilor naționale în materie de acces la documente, cu toate acestea, este evident că, în temeiul principiului de cooperare loială care reglementează relațiile între instituții și statele membre, statele membre ar trebui să ia măsuri astfel încât să nu aducă atingere punerii în aplicare corecte a prezentului regulament și să respecte normele de securitate ale instituțiilor.”

5 Articolul 1 din Regulamentul nr. 1049/2001, intitulat „Obiectul”, prevede:

„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 (denumite în continuare «instituții»), prevăzut la articolul 255 din Tratatul CE în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente;

[…]”

6 Articolul 2 alineatele (3) și (5) din același regulament, intitulat „Beneficiarii și domeniul de aplicare”, prevede:

„(3) Prezentul regulament se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene.

[…]

(5) Documentele sensibile, astfel cum sunt definite la articolul 9 alineatul (1), sunt supuse unui regim special, în conformitate cu respectivul articol.”

7 Potrivit articolului 3 litera (b) din regulamentul menționat, prin „terț” se înțelege, în sensul regulamentului, „orice persoană fizică sau juridică ori entitate exterioară instituției în cauză, inclusiv statele membre, celelalte instituții și organe comunitare sau necomunitare și țările terțe.”

8 Articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, intitulat „Excepții”, prevede:

„(1) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

(a) interesului public, în ceea ce privește:

— siguranța publică;

— apărarea și chestiunile militare;

— relațiile internaționale;

— politica financiară, monetară sau economică a Comunității sau a unui stat membru;

(b) vieții private și integrității individului, în special în conformitate cu legislația comunitară privind protecția datelor personale.

(2) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

— intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală;

— procedurilor judiciare și consultanței juridice;

— obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit,

cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(3) Accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

Accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(4) În cazul documentelor terților, instituția consultă terții pentru a stabili dacă se poate aplica o excepție prevăzută la alineatul (1) sau (2), cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat.

(5) Un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil.

[…]

(7) Excepțiile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) se aplică doar în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului. Excepțiile se pot pune în aplicare în cursul unui termen de cel mult treizeci de ani. În cazul documentelor care se încadrează la excepțiile privind viața privată sau interesele comerciale și documentele sensibile, excepțiile pot continua să se aplice, dacă este necesar, și după expirarea acestei perioade."

9 Articolul 5 din regulamentul menționat, intitulat „Documente aflate în posesia statelor membre", prevede:

„În cazul în care un stat membru primește o cerere privind un document aflat în posesia sa, document care emană de la o instituție, cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat, statul membru consultă instituția în cauză cu scopul de a lua o decizie care să nu compromită realizarea obiectivelor prezentului regulament.

În loc de aceasta, statul membru poate prezenta cererea instituției în cauză.”

10 Regulamentul nr. 1049/2001 prevede la articolul 9, referitor la regimul aplicabil documentelor sensibile:

„(1) Documentele sensibile sunt documente emise de instituții sau agențiile create de către acestea, de statele membre, de țările terțe sau de organizațiile internaționale, clasificate «TRÈS SECRET/TOP SECRET» (Strict secret), «SECRET» (Secret) sau «CONFIDENTIEL» (Confidențial) în temeiul normelor în vigoare în cadrul instituției în cauză, care protejează interesele fundamentale ale Uniunii Europene sau ale unuia sau mai multor state membre în domeniile definite la articolul 4 alineatul (1) litera (a) și, în special, în domeniile siguranței publice, apărării și chestiunilor militare.

(2) În cadrul procedurilor prevăzute la articolele 7 și 8, cererile de acces la documente sensibile sunt soluționate exclusiv de persoanele autorizate să ia cunoștință de conținutul acestor documente. Fără a aduce atingere articolului 11 alineatul (2), aceste persoane trebuie să precizeze informațiile care pot apărea în registrul public privind aceste documente sensibile.

(3) Documentele sensibile se înscriu în registru și se furnizează numai cu acordul autorității de origine.

[…]”

Situația de fapt

11 Fiind sesizată cu o cerere din partea Republicii Federale Germania întemeiată pe articolul 6 alineatul (4) al doilea paragraf din Directiva habitate, la 19 aprilie 2000, Comisia a emis un aviz favorabil pentru realizarea unui proiect industrial pe situl Mühlenberger Loch, o arie protejată în temeiul acestei directive. Acest proiect consta în extinderea uzinei Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH și în recuperarea unei părți din estuarul fluviului Elba pentru prelungirea unei piste de aterizare.

12 Prin scrisoarea din 20 decembrie 2001 adresată Comisiei, IFAW, care este o organizație neguvernamentală ce acționează în domeniul protecției bunăstării animalelor și al conservării naturii, a solicitat accesul la diverse documente primite de această instituție în cadrul analizării proiectului industrial menționat anterior, și anume corespondența provenită de la Republica Federală Germania și de la orașul Hamburg, precum și de la cancelarul german.

13 După ce a indicat organizației IFAW, prin scrisoarea din 24 ianuarie 2002, că, având în vedere articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, considera că era obligată să obțină acordul statului membru respectiv înainte de a divulga documentele în cauză, la 12 februarie 2002, Comisia a primit din partea Republicii Federale Germania o solicitare de a nu divulga respectivele documente.

14 Întrucât a considerat că articolul 4 alineatul (5) menționat îi interzicea, în aceste condiții, să divulge documentele în cauză, la 26 martie 2002, Comisia a adoptat decizia în litigiu prin care a respins cererea formulată de IFAW.

Hotărârea atacată

15 Prin cererea depusă la grefa Tribunalului la 4 iunie 2002, IFAW a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu. În susținerea acestei acțiuni, IFAW a invocat două motive, întemeiate pe încălcarea articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 și, respectiv, a obligației de motivare. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins această acțiune ca nefondată.

16 În ceea ce privește primul motiv, Tribunalul a hotărât că, în decizia în litigiu, Comisia a considerat în mod corect că, în cazul în care un stat membru se prevalează de articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 și solicită unei instituții să nu divulge un document emis de acest stat, o astfel de solicitare constituie o somare de a nu divulga pe care această instituție este obligată să o respecte, fără să fie necesar ca statul membru respectiv să își motiveze cererea sau ca instituția să analizeze dacă nedivulgarea este justificată.

17 În această privință, mai precis, Tribunalul a statuat la punctele 57-62 din hotărârea atacată:

„57 Din articolul 4 alineatul (5) din [R]egulament[ul nr. 1049/2001] rezultă că statele membre fac obiectul unui regim special. Într-adevăr, această dispoziție conferă statului membru posibilitatea de a solicita unei instituții să nu divulge conținutul unor documente emise de acesta fără acordul său prealabil. Trebuie să se sublinieze că articolul 4 alineatul (5) din regulament reia Declarația nr. 35, potrivit căreia Conferința este de acord că principiile și condițiile prevăzute la articolul 255 CE vor permite unui stat membru să ceară Comisiei sau Consiliului să nu comunice unor terți un document care emană de la statul respectiv fără acordul prealabil al acestuia. Această posibilitate recunoscută statelor membre

de articolul 4 alineatul (5) din regulament se explică prin faptul că acest regulament nu are nici ca obiect, nici ca efect modificarea legislațiilor naționale în materie de acces la documente [a se vedea considerentul (15) al regulamentului și Hotărârea Tribunalului din 17 septembrie 2003, Messina/Comisia, T-76/02, Rec., p. II-3203, punctele 40 și 41].

58 Articolul 4 alineatul (5) din regulament încadrează statele membre într-o situație diferită de cea a celorlalți terți, prevăzând, în această privință, o *lex specialis*. Potrivit acestei dispoziții, statul membru are posibilitatea de a solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta, iar instituția este obligată să nu îl divulge fără «acordul său prealabil». Această obligație, impusă instituției, de a obține acordul prealabil al statului membru, consacrată în mod clar la articolul 4 alineatul (5) din regulament, ar risca să fie lipsită de efecte în cazul în care Comisia ar putea decide să divulge acest document fără a ține seama de o solicitare explicită în sens contrar a statului membru respectiv. Prin urmare, spre deosebire de ceea ce afirmă [IFAW], o solicitare a statului membru în temeiul acestei dispoziții constituie o somare adresată instituției de a nu divulga documentul în cauză.

59 În această privință, trebuie să se sublinieze că statul membru nu este obligat să își motiveze solicitarea introdusă în temeiul articolului 4 alineatul (5) din regulament și că, după ce statul a depus o astfel de solicitare, instituția nu are competența de a analiza dacă nedivulgarea documentului în cauză este justificată în special în temeiul interesului public.

60 Pentru a asigura o interpretare conformă cu Declarația nr. 35 a dispozițiilor articolului 4 alineatul (5) din regulament și pentru a facilita accesul la conținutul documentului respectiv prin acordarea posibilității statului membru, dacă este cazul, de a își da consimțământul pentru divulgarea acestuia, instituția este obligată să consulte statul membru în cazul în care o cerere de acces privește un document emis de acesta. Dacă, după ce a fost consultat, statul membru respectiv

nu introduce o solicitare formulată în temeiul articolului 4 alineatul (5) din regulament, instituția este cea obligată, potrivit articolului 4 alineatul (4) din regulament, să aprecieze dacă documentul trebuie sau nu trebuie divulgat.

61 Se impune constatarea că, astfel cum susține în mod întemeiat Comisia, deși accesul la un document în privința căruia un stat membru a formulat o solicitare în temeiul articolului 4 alineatul (5) nu este reglementat de regulament, acesta este reglementat de dispozițiile naționale relevante din statul membru respectiv care nu sunt modificate prin adoptarea regulamentului. Prin urmare, este de competența autorităților administrative și judiciare naționale să aprecieze, potrivit dreptului național, dacă trebuie să fie acordat accesul la documentele care emană de la un stat membru și dacă va fi astfel garantat, potrivit normelor naționale, dreptul la acțiune al persoanelor interesate.

62 În ceea ce privește argumentul formulat de [IFAW] […], întemeiat pe textul articolului 9 alineatul (3) din regulament, se impune constatarea că articolul 9 prevede norme specifice privind regimul documentelor așa-numite «sensibile» emise în special de instituții, de statele membre, de țările terțe sau de organizații internaționale în domeniile definite la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din regulament, în special al siguranței publice, al apărării și al chestiunilor militare. Acest articol menționează, printre altele, persoanele autorizate să soluționeze cererile privind aceste documente și prevede că documentele sensibile se înscriu în registru și se furnizează numai cu acordul autorității de origine. Având în vedere specificitatea situației vizate de acest articol, este evident că acesta nu are legătură cu articolul 4 alineatul (5) din regulament și că nu s-ar putea invoca în mod util textul articolului 9 alineatul (3) din regulament în scopul interpretării articolului 4 alineatul (5)."

18 În ceea ce privește al doilea motiv, Tribunalul a hotărât că, în măsura în care se referă la solicitarea de a nu divulga provenită de la Republica Federală Germania și afirmă că o astfel de solicitare este obligatorie pentru instituția căreia i se adresează, decizia

în litigiu este suficient de clară pentru a permite organizației IFAW să înțeleagă motivele refuzului de a i se acorda accesul, iar Tribunalului să își exercite controlul.

Cu privire la recurs

19 Prin recursul formulat, în susținerea căruia invocă un singur motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, Regatul Suediei solicită Curții să anuleze hotărârea atacată și să se pronunțe asupra acțiunii, anulând decizia în litigiu.

20 Prin Ordonanța președintelui Curții din 5 octombrie 2005, a fost admisă cererea de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei și, respectiv, ale Regatului Suediei formulată de Regatul Spaniei și, respectiv, de Republica Finlanda.

21 Regatul Danemarcei, Regatul Țărilor de Jos, Republica Finlanda și IFAW au solicitat admiterea recursului.

22 Regatul Spaniei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Comisia au solicitat respingerea recursului.

Argumentele părților

23 Potrivit Regatului Suediei, Tribunalul a considerat în mod eronat că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 permite unui stat membru să opună un veto absolut și nemotivat divulgării conținutului unor documente emise de acesta și care sunt deținute de către o instituție.

24 O astfel de interpretare ar reintroduce „regula autorului", deși aceasta a fost exclusă de legiuitorul comunitar la adoptarea regulamentului menționat, și nu ar respecta principiul stabilit la articolul 2 alineatul (3) din acesta, în temeiul căruia este numai de competența instituției care deține documentele să aprecieze dacă este necesar să se permită accesul la acestea.

25 Spre deosebire de articolul 2 alineatul (5) și de articolul 9 din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la documentele sensibile, articolul 4 alineatul (5) din acesta nu ar avea caracterul clar pe care trebuie să îl aibă orice excepție de la principiile de bază ale reglementării în care aceasta se încadrează.

26 Articolul 4 alineatul (5) menționat ar institui o normă procedurală care conferă statelor membre dreptul de a fi consultate și de a formula o solicitare de a nu divulga motivată în raport cu excepțiile materiale prevăzute la alineatele (1)-(3) din același articol.

27 Potrivit Regatului Suediei, Tribunalul a considerat de asemenea în mod eronat, la punctul 57 din hotărârea atacată, că dreptul de veto despre care se pretinde că ar fi astfel conferit statelor membre este justificat de faptul că Regulamentul nr. 1049/2001 nu are nici ca obiect, nici ca efect modificarea legislațiilor naționale în materie de acces la documente. În realitate, aplicabilitatea unei anumite reglementări nu ar

depinde de originea documentului, ci de organul căruia îi este adresată cererea de acces. În această privință, nicio dispoziție din regulamentul menționat nu ar indica faptul că dreptul național are vocație să reglementeze o cerere de acces adresată unei instituții comunitare, iar o decizie luată de aceasta din urmă în temeiul aceluiași regulament nu ar influența, din punct de vedere juridic, dreptul aplicabil unei cereri de acces referitoare la același document introdusă la o autoritate a unui stat membru.

28 Însușindu-și argumentele Regatului Suediei, IFAW adaugă, în primul rând, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept, la punctul 58 din hotărârea atacată, calificând articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 ca o *lex specialis*, iar nu ca o excepție, și optând, din acest motiv, pentru o interpretare extensivă mai degrabă decât restrictivă a dispoziției menționate.

29 În al doilea rând, ținând seama de referirea la principiul de cooperare loială cuprinsă în considerentul (15) al Regulamentului nr. 1049/2001 și de faptul că articolul 5 primul paragraf din acesta prevede că statele membre care dețin un document care emană de la o instituție sunt competente să decidă dacă documentul trebuie sau nu trebuie divulgat, după o eventuală consultare a instituției în cauză, articolul 4 alineatul (5) din regulamentul menționat ar trebui interpretat astfel încât să asigure un echilibru între statele membre și instituții. Astfel, acestea din urmă ar trebui de asemenea să dispună de competența de a se pronunța cu privire la cererile de divulgare de documente care emană de la un stat membru.

30 În al treilea rând, hotărând, la punctul 61 din hotărârea atacată, că efectul solicitării unui stat membru formulate în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 este inaplicabilitatea acestuia din urmă în favoarea dreptului național, Tribunalul nu ar fi respectat domeniul de aplicare al regulamentului menționat, în care intră de fapt toate documentele aflate în posesia unei instituții.

31 În al patrulea rând, Declarația nr. 35 ar fi lipsită de valoare normativă. Întrucât nu diferă, prin conținutul său, de textul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, nici această declarație nu ar putea fi invocată în scopul interpretării acestei din urmă dispoziții.

32 Potrivit guvernului olandez, obiectivul Regulamentului nr. 1049/2001 fiind acela de a conferi publicului un drept de acces cât mai larg la documente, textul articolului 4 alineatul (5) din acest regulament, care menționează o „solicitare" a statului membru, și faptul că acest alineat se situează după alineatul (4) al aceluiași articol, care prevede o normă procedurală, confirmă că alineatul (5) nu instituie un motiv de exceptare suplimentar celor enumerate la alineatele (1)-(3) ale articolului menționat.

33 Regatul Danemarcei afirmă că introducerea articolului 4 alineatul (5) în Regulamentul nr. 1049/2001, dispoziție al cărei conținut ar fi ambiguu, precum cel al Declarației nr. 35, ar reprezenta rezultatul unui compromis politic între diferiții intervenienți în procesul legislativ comunitar. Într-adevăr, în timp ce Comisia ar fi dorit ca documentele care emană de la statele membre să fie supuse dreptului național, iar Parlamentul European considera că divulgarea unor astfel de documente ar trebui să intre în sfera dreptului comunitar, în ceea ce privește statele membre, acestea erau împărțite cu privire la această problemă.

34 De asemenea, instanța comunitară, față de a cărei apreciere legiuitorul a acceptat în mod conștient să se supună, ar trebui, dincolo de ambiguitățile din formularea articolului 4 alineatul (5) menționat, să rețină interpretarea care ar putea să se înscrie cel mai bine în contextul normativ în care se încadrează această dispoziție și în cadrul obiectivelor urmărite de Regulamentul nr. 1049/2001, precum și al principiilor generale, în special cel al proporționalității, al motivării și al dreptului la un recurs efectiv.

35 Potrivit Regatului Danemarcei, astfel de obiective și de principii ar milita împotriva unui drept de veto discreționar acordat statelor membre, iar instituția respectivă, precum și instanța comunitară ar trebui să fie competente pentru a aprecia, ținând seama de motivele invocate de către un stat membru, dacă nedivulgarea unui document este într-adevăr justificată de motive de interes public sau privat. Astfel de motive ar trebui să fie apreciate în mod loial de către instituție și, dacă este cazul, comunicate autorului cererii de acces.

36 Republica Finlanda consideră de asemenea că statul membru care se opune divulgării unui document ar trebui să își motiveze poziția pentru a permite instituției în cauză să se asigure că motivele invocate sunt de natură să justifice refuzarea accesului și să își motiveze eventuala decizie în acest sens, astfel cum are obligația.

37 Cu toate acestea, Republica Finlanda arată, pe de o parte, că motivele care pot fi invocate de un stat membru pentru a se opune comunicării unui document nu sunt limitate la cele enumerate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001, ci se pot întemeia și pe dreptul național, pe alte dispoziții comunitare mai specifice în materie de acces la documente sau pe convenții internaționale. Pe de altă parte, în cazul în care asemenea motive au fost astfel prezentate de statul membru, instituția în cauză nu ar putea să substituie aprecierea statului membru cu propria sa apreciere a acestor motive și nici, prin urmare, să divulge documentul a cărui comunicare se solicită.

38 În ceea ce o privește, Comisia apreciază că Tribunalul a considerat în mod corect că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 are ca obiect, astfel cum reiese în special din considerentul (15) al acestuia și din referirea la Declarația nr. 35 cuprinsă în considerentul (10) al aceluiași regulament, să protejeze aplicarea reglementărilor și a politicilor statelor membre în materie de acces la documente „naționale”, ținând seama în special de lipsa unei armonizări comunitare în materie și de principiul subsidiarității.

39 Prin urmare, articolul 4 alineatul (5) menționat nu ar institui o derogare suplimentară în materie de acces la documente, ci ar confirma numai că problema dacă un document care emană de la un stat membru trebuie sau nu trebuie să fie comunicat trebuie să fie apreciată în lumina dreptului național. Orice refuz de a divulga din partea unui stat membru ar trebui astfel să fie apreciat în raport cu dreptul național aplicabil și să poată face obiectul unui eventual control de către instanțele din acest stat membru.

40 Potrivit Regatului Unit, cu excepția cazului în care ar priva de orice efect introducerea în cuprinsul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 a sintagmei „fără acordul său prealabil", interpretarea acestei dispoziții nu ar putea da naștere niciunei îndoieli cu privire la faptul că, în speță, este prevăzută o obligație privind obținerea unui asemenea acord, care trebuie să fie prealabilă oricărei divulgări a documentului, iar nu o simplă obligație de a consulta statul membru respectiv. În ceea ce privește sintagma „poate solicita", aceasta nu ar implica în niciun caz existența unei puteri de apreciere a instituției, ci ar indica pur și simplu că este numai de competența statelor membre să aprecieze, de la caz la caz, oportunitatea introducerii unei astfel de solicitări.

41 Considerentul (10) al Regulamentului nr. 1049/2001 și referirea la Declarația nr. 35 cuprinsă în acesta ar confirma că obiectul articolului 4 alineatul (5) din acesta este de a ține seama de faptul că, prin adoptarea articolului 255 CE, statele membre au impus garanții în ceea ce privește divulgarea documentelor care emană de la acestea. De altfel, interpretarea propusă de Regatul Suediei ar însemna să se efectueze o armonizare deturnată a normelor naționale, căreia i se opun atât considerentul (15) al regulamentului menționat, cât și principiul subsidiarității.

42 Argumentele Regatului Spaniei corespund, în esență, cu cele ale Regatului Unit. În special, acestea constau în a susține că textul însuși al articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 ar indica faptul că acordul statului membru care a formulat o solicitare în temeiul acestei dispoziții este considerat o condiție juridică a cărei îndeplinire prealabilă este necesară pentru divulgarea documentului respectiv.

Aprecierea Curții

Cu privire la cerința unui acord prealabil al statului membru

43 Astfel cum în mod corect a subliniat Tribunalul la punctul 58 din hotărârea atacată, articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 plasează statele membre într-o situație diferită de cea a celorlalți terți, prevăzând că orice stat membru dispune, spre deosebire de aceștia, de posibilitatea de a solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acest stat membru fără acordul său prealabil.

44 În această privință, Tribunalul a hotărât de asemenea în mod corect, la același punct 58, că cerința unui „acord prealabil" al statului membru pe care o cuprinde dispoziția menționată ar risca să fie lipsită de efecte dacă, fără a se ține seama de opoziția manifestată de un stat membru cu privire la divulgarea unui document emis de acesta și chiar și în cazul în care instituția nu dispune de niciun „acord" al statului membru respectiv, aceasta din urmă ar fi totuși liberă să divulge documentul respectiv. Într-adevăr, trebuie să se recunoască faptul că o astfel de cerință ar fi lipsită de orice efect util, chiar de orice semnificație, dacă necesitatea de a obține un astfel de „acord prealabil" pentru divulgarea respectivului document ar depinde în ultimă instanță de voința discreționară a instituției care îl deține.

45 Întrucât, din punct de vedere juridic, un „acord" este diferit de un simplu „aviz", chiar termenii în care este redactat articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 se opun astfel interpretării potrivit căreia această dispoziție ar conferi statului membru care a utilizat posibilitatea oferită de dispoziția menționată numai dreptul de a fi consultat de instituție înainte ca aceasta să decidă, dacă este cazul, fără a ține seama de opoziția statului membru în discuție, să acorde accesul la respectivul document.

46 În plus, se impune constatarea că un astfel de drept de a fi consultat revine deja în mare măsură statelor membre în temeiul articolului 4 alineatul (4) din regulamentul menționat, care instituie o obligație de „[a] consult[a] terții” în cazul în care nu rezultă în mod clar dacă documentul trebuie sau nu trebuie divulgat.

47 Faptul că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 folosește o terminologie diferită de cea a articolului 9 alineatul (3) din acesta, dispoziție care face totuși referire și la necesitatea de a obține acordul autorității de origine, nu are nicio influență asupra interpretării prevăzute la punctele 44 și 45 din prezenta hotărâre. Într-adevăr, spre deosebire de acest articol 9 alineatul (3), articolul 4 alineatul (5) nu consideră acordul prealabil al statului membru o condiție absolută a divulgării unui document, ci subordonează eventuala necesitate a unui astfel de acord unei manifestări anterioare de voință în acest sens a statului membru respectiv. În aceste condiții, folosirea sintagmei „poate solicita” subliniază numai că această dispoziție oferă statului membru o posibilitate, care numai prin utilizarea efectivă într-un caz determinat are drept consecință considerarea acordului prealabil al statului membru ca fiind o condiție necesară unei divulgări viitoare a documentului respectiv.

48 Nu poate fi admisă nici argumentarea potrivit căreia articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 ar trebui să fie interpretat în funcție de dispozițiile articolului 5 din acesta, astfel încât să asigure un echilibru între regimul rezervat documentelor care emană de la instituții și sunt deținute de statele membre și cel acordat documentelor care emană de la acestea din urmă și sunt deținute de instituții.

49 Este suficient, într-adevăr, să se constate că legiuitorul comunitar s-a exprimat în termeni foarte diferiți cu privire la aceste două categorii de documente, prevăzând, la articolul 5 primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, o simplă obligație a statelor membre de „a consulta” instituțiile în cazul în care se solicită accesul la un document care emană de la acestea.

50 Din ceea ce precedă rezultă că, din moment ce un stat membru a utilizat posibilitatea care îi este oferită de articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 de a solicita ca un document specific, emis de acest stat, să nu fie divulgat fără acordul său prealabil, eventuala divulgare a acestui document de către instituție necesită, astfel cum a considerat în mod corect Tribunalul la punctul 58 din hotărârea atacată, obținerea acordului prealabil al statului membru menționat.

51 În schimb, hotărârea atacată este viciată de erori de drept în ceea ce privește natura unui astfel de acord prealabil.

Cu privire la natura acordului prealabil care trebuie solicitat în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001

52 Astfel cum a amintit în special Regatul Danemarcei, din articolul 255 alineatul (2) CE reiese că limitele care reglementează exercitarea dreptului de acces la documente garantat de alineatul (1) din același articol, care trebuie să fie stabilite de către Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251 CE, trebuie să se impună „din motive de interes public sau privat”.

53 Corespunzând acestei dispoziții din tratat a cărei punere în aplicare o asigură, Regulamentul nr. 1049/2001 vizează, astfel cum reiese din considerentul (4) al acestuia și din articolul 1 litera (a), definirea principiilor, a condițiilor și a limitelor, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat, ale dreptului de acces la documente, astfel încât să confere acestui drept cel mai larg efect posibil.

54 De altfel, din considerentele (2) și (3) ale regulamentului menționat rezultă că acesta urmărește îmbunătățirea transparenței procesului decizional comunitar, o astfel de transparență permițând în special să se garanteze o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic.

55 Astfel cum se subliniază în considerentul (10) al Regulamentului nr. 1049/2001, tocmai un astfel de scop, al îmbunătățirii transparenței procesului decizional comunitar, explică faptul că, astfel cum prevede articolul 2 alineatul (3) din acest regulament, dreptul de acces la documentele deținute de Parlamentul European, Consiliu și Comisie privește nu numai documentele care provin de la aceste instituții, ci și pe cele primite de la terți, printre care figurează statele membre, astfel cum precizează în mod expres articolul 3 litera (b) din același regulament.

56 În acest mod, astfel cum a subliniat Tribunalul la punctele 53 și 54 din hotărârea atacată, legiuitorul comunitar a desființat în special regula autorului, care prevala până în acel moment. Astfel cum reiese din Decizia 93/731/CE a Consiliului din 20 decembrie 1993 privind accesul public la documentele Consiliului (JO L 340, p. 43), din Decizia 94/90/CECO, CE, Euratom a Comisiei din 8 februarie 1994 privind accesul public la documentele Comisiei (JO L 46, p. 58) și din Decizia 97/632/CE, CECO, Euratom a Parlamentului European din 10 iulie 1997 privind accesul public la documentele Parlamentului European (JO L 263, p. 27), o astfel de regulă implica faptul că, în cazul în care un document deținut de o instituție are drept autor o persoană fizică sau juridică, un stat membru, o altă instituție sau un alt organ comunitar sau orice alt organism național sau internațional, cererea de acces la documentul respectiv trebuia să fie adresată în mod direct autorului documentului.

57 Astfel, dispozițiile articolului 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevăd diverse excepții materiale, sau chiar articolul 2 alineatul (5) și articolul 9 din acesta, care prevăd un regim special în ceea ce privește documentele sensibile,

definesc limitele obiectivelor de interes public sau privat susceptibile să justifice un refuz de a divulga documente deținute de instituții, indiferent dacă acestea au fost întocmite sau primite de aceste instituții și, în acest din urmă caz, indiferent dacă emană de la state membre sau de la alți terți.

58 Într-un asemenea context, trebuie să se admită că interpretarea articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 în sensul că investește statul membru cu un drept de veto general și necondiționat în scopul de a se opune, în mod pur și simplu discreționar și fără a trebui să își motiveze decizia, divulgării oricărui document deținut de o instituție comunitară numai pentru motivul că documentul respectiv emană de la acest stat membru nu este compatibilă cu obiectivele menționate la punctele 53-56 din prezenta hotărâre.

59 În această privință, trebuie să se sublinieze, în primul rând, că interpretarea reținută astfel de Tribunal ar presupune, după cum arată în special Regatul Suediei și după cum a subliniat și avocatul general la punctul 44 din concluziile prezentate, riscul de a reintroduce, în ceea ce privește statele membre, cel puțin parțial, regula autorului, desființată totuși de legiuitorul comunitar.

60 În afara acestei reintroduceri a regulii autorului, interpretarea menționată ar presupune, în al doilea rând, riscul de a consacra, cu nerespectarea obiectivelor urmărite de Regulamentul nr. 1049/2001, o reducere, în mod potențial considerabilă, a gradului de transparență a procesului decizional comunitar.

61 Într-adevăr, departe de a se limita numai la documentele ai căror „autori" sunt statele membre sau care ar fi fost „întocmite" de acestea din urmă, articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 privește în mod potențial orice document „emis" de un stat membru, cu alte cuvinte, astfel cum susține în mod corect Comisia și cum au

convenit, în cursul ședinței, atât IFAW, cât și toate statele membre părți la prezentul recurs, toate documentele, indiferent de autorul acestora, pe care un stat membru le transmite unei instituții. În speță, singurul criteriu pertinent este cel al proveniență documentului și al renunțării de către statul membru respectiv la un document care era în posesia sa.

62 Or, trebuie să se sublinieze în această privință că, astfel cum a arătat Regatul Suediei în cursul ședinței și astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 42 din concluziile prezentate, efectul instituirii unui drept de veto discreționar în favoarea statelor membre ar fi, în aceste condiții, excluderea din sfera dispozițiilor Regulamentului nr. 1049/2001 a unei categorii deosebit de importante de documente care pot sta la baza procesului decizional comunitar și care îl pot clarifica.

63 Într-adevăr, astfel cum a subliniat în special IFAW, atât în calitate de membri ai Consiliului, cât și în calitate de participanți la numeroase comitete instituite de Consiliu sau de Comisie, statele membre constituie o sursă importantă de informații și de documente destinate să alimenteze procesul decizional comunitar.

64 Rezultă că dreptul de acces public ar fi în mod potențial împiedicat, în această măsură, fără un motiv obiectiv. Efectul util al dreptului menționat ar fi astfel redus în mod considerabil (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 6 decembrie 2001, Consiliul/Hautala, C-353/99 P, Rec., p. I-9565, punctul 26).

65 În al treilea rând, nimic din Regulamentul nr. 1049/2001 nu permite să se susțină teza admisă de Tribunal potrivit căreia legiuitorul comunitar ar fi înțeles, prin intermediul articolului 4 alineatul (5) din regulamentul menționat, să prevadă un fel de normă conflictuală pentru a asigura aplicarea normelor naționale sau chiar, astfel

cum a sugerat Comisia, a politicii statelor membre în materie de acces la documentele care emană de la acestea din urmă în detrimentul normelor specifice pe care le prevede regulamentul menționat în acest domeniu.

66 În această privință, trebuie într-adevăr amintit că, în primul rând, ținând seama de obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 1049/2001, în special de împrejurarea, evocată în considerentul (2) al acestuia din urmă, potrivit căreia dreptul de acces public la documentele instituțiilor este legat de caracterul democratic al acestora din urmă și de faptul că regulamentul menționat urmărește, astfel cum precizează considerentul (4) și articolul 1 din acesta, conferirea unui drept de acces cât mai larg posibil publicului, excepțiile de la dreptul menționat enumerate la articolul 4 din acest regulament sunt de strictă interpretare și aplicare (a se vedea în acest sens, referitor la reglementarea anterioară Regulamentului nr. 1049/2001, Hotărârea din 11 ianuarie 2000, Țările de Jos și van der Wal/Comisia, C-174/98 P și C-189/98 P, Rec., p. I-1, punctul 27, și Hotărârea Consiliul/Hautala, citată anterior, punctele 24 și 25, precum și, în ceea ce privește Regulamentul nr. 1049/2001, Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, Rep., p. I-1233, punctul 63).

67 În al doilea rând, astfel cum s-a subliniat deja la punctele 55 și 56 din prezenta hotărâre, din considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001 și din articolul 2 alineatul (3) din acesta reiese în mod clar că toate documentele deținute de instituții se încadrează în domeniul de aplicare al acestui regulament, inclusiv cele care emană de la state membre, astfel încât accesul la astfel de documente este, în principiu, reglementat de dispozițiile acestuia din urmă, în special de cele care prevăd excepții materiale de la dreptul de acces.

68 Astfel, din articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1049/2001 reiese, de exemplu, că, dacă instituția în cauză consideră că este clar că trebuie refuzat accesul la un document care emană de la un stat membru, în temeiul excepțiilor prevăzute la alineatele (1) sau (2) ale aceluiași articol, aceasta îi refuză solicitantului accesul chiar

fără a fi obligată să consulte statul membru de la care emană documentul, indiferent dacă statul membru a formulat sau nu a formulat anterior o solicitare în temeiul articolului 4 alineatul (5) din regulamentul menționat. Prin urmare, este evident într-un astfel de caz că decizia cu privire la cererea de acces este luată de instituție, ținând seama numai de excepțiile care decurg în mod direct din prevederile dreptului comunitar.

69 În al treilea rând, se impune constatarea că articolul 4 alineatul (5) din regulamentul menționat, precum și alineatele (1)-(4) ale aceluiași articol nu cuprind nicio referire la dispozițiile dreptului național al statului membru.

70 În al patrulea rând, în ceea ce privește faptul că la considerentul (15) al Regulamentului nr. 1049/2001 se subliniază că regulamentul nu are nici ca obiect, nici ca efect modificarea legislațiilor naționale în materie de acces la documente, aceasta nu este de natură, contrar celor hotărâte de Tribunal la punctul 57 din hotărârea atacată, să exercite influență asupra domeniului de aplicare care trebuie recunoscut articolului 4 alineatul (5) din regulamentul menționat. În realitate, luat în considerare în întregime și coroborat cu articolul 5 din acest regulament, cu care are legătură, considerentul menționat urmărește numai să amintească faptul că cererile de acces la documente deținute de autoritățile naționale, inclusiv în cazul în care astfel de documente emană de la instituțiile comunitare, rămân reglementate de normele naționale aplicabile respectivelor autorități, fără ca dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001 să se substituie acestora, cu respectarea cerințelor prevăzute la articolul 5 menționat și impuse de obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 10 CE.

71 În plus, documentele pe care un stat membru le transmite unui terț nu au nicio vocație de a rămâne reglementate numai de ordinea juridică a acestui stat. Astfel cum susține în mod întemeiat Regatul Suediei, în calitate de autoritate exterioară distinctă de statele membre, o instituție comunitară aparține, în ceea ce privește accesul la documentele pe care le deține, unei ordini juridice care are propriile sale

reguli. Rezultă mai ales că normele care reglementează un astfel de acces nu ar putea avea ca efect modificarea dreptului național care are vocație, astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 47 din concluziile prezentate, de a reglementa condițiile de acces la un document deținut de o autoritate națională.

72 În al cincilea rând, astfel cum subliniază IFAW, interpretarea reținută de Tribunal are drept consecință faptul că accesul la un document de același tip, care prezintă un interes identic în scopul clarificării procesului decizional comunitar, ar putea fi acordat sau refuzat în funcție numai de proveniența acestui document.

73 Pentru a rămâne la împrejurările specifice prezentului litigiu, ar rezulta că documente de aceeași natură, susceptibile să fi jucat un rol determinant în decizia Comisiei de a da un aviz favorabil executării unui proiect industrial într-o arie protejată în temeiul Directivei habitate ar fi uneori accesibile publicului, alteori inaccesibile, în funcție de dispozițiile sau de politica în materie de acces la propriile documente ale statului membru în care trebuie executat un astfel de proiect.

74 În al șaselea rând, în ceea ce privește principiul subsidiarității, este suficient să se constate că, deși au invocat acest principiu în susținerea tezei comune pe care o apără, nici Regatul Spaniei, nici Regatul Unit sau Comisia nu au stabilit și nici măcar nu au încercat să explice motivul pentru care un astfel de principiu s-ar opune ca divulgarea documentelor care emană de la statele membre și sunt deținute de instituțiile comunitare în cadrul exercitării competențelor lor decizionale proprii să poată intra în sfera de aplicare a dispozițiilor comunitare referitoare la accesul la documente sau ar impune ca o astfel de divulgare să fie exclusă din aceasta, pentru a intra numai în sfera de aplicare a dispozițiilor naționale.

75 Rezultă din ceea ce precedă că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate fi interpretat în sensul că învestește statul membru cu un drept de veto

general și necondiționat în scopul de a se opune în mod discreționar divulgării unor documente care emană de la acesta și sunt deținute de o instituție, astfel încât accesul la astfel de documente nu ar mai fi reglementat de dispozițiile regulamentului menționat, pentru a depinde numai de dispozițiile dreptului național.

76 În schimb, diverse elemente militează în favoarea unei interpretări a articolului 4 alineatul (5) în sensul că exercitarea dreptului pe care această dispoziție îl atribuie statului membru respectiv este limitată de excepțiile materiale enumerate la alineatele (1)-(3) ale aceluiași articol, statul beneficiind în această privință numai de dreptul de a participa la adoptarea deciziei comunitare. În această perspectivă, acordul prealabil al statului membru la care face referire alineatul (5) menționat se aseamănă astfel cu o formă de aviz conform privind lipsa unor motive de exceptare întemeiate pe alineatele (1)-(3), iar nu cu un drept de veto discreționar.

77 În afara faptului că o astfel de interpretare este compatibilă atât cu obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 1049/2001, astfel cum acestea sunt amintite la punctele 53-56 din prezenta hotărâre, cât și cu necesitatea, subliniată la punctul 66 din aceasta, de a interpreta în mod strict articolul 4 din acest regulament, această interpretare poate fi de asemenea dedusă din cadrul normativ mai apropiat în care se înscrie articolul 4 alineatul (5) din regulamentul menționat.

78 Într-adevăr, trebuie să se observe că, dacă articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede în mod clar excepțiile materiale de natură să justifice și, dacă este cazul, să determine necesitatea de a refuza comunicarea documentului solicitat, alineatul (5) al acestui articol se limitează la a prevedea cerința unui acord prealabil al statului membru respectiv în cazul în care acesta din urmă a formulat o solicitare specifică în acest sens.

79 În plus, chiar acest alineat (5) figurează în continuarea unei dispoziții, și anume alineatul (4), care prevede o normă de natură procedurală ce impune o obligație de consultare a terților în împrejurările pe care le descrie.

80 În sfârșit, alineatul (7) al acestui articol 4, care prevede norme cu privire la perioada în care trebuie să fie puse în aplicare diversele excepții de la dreptul de acces public la documente, face referire în mod expres numai la excepțiile prevăzute la alineatele (1)-(3) ale acestui articol, fără a cuprinde nicio referire la dispozițiile alineatului (5) al aceluiași articol.

81 Prin urmare, atât locul acestui alineat (5) în articolul din care face parte, cât și conținutul articolului menționat permit să se considere, în lumina obiectivelor urmărite de Regulamentul nr. 1049/2001, că articolul 4 alineatul (5) din acesta este o dispoziție care privește procesul de adoptare a deciziei comunitare.

82 În ceea ce privește dezbaterea care a luat naștere între părți cu privire la valoarea juridică a Declarației nr. 35, este suficient să se observe că interpretarea reținută la punctul 76 din prezenta hotărâre nu contravine acestei declarații. Într-adevăr, trebuie să se evidențieze că, deși aceasta din urmă subliniază că statele membre au înțeles, prin adoptarea articolului 255 alineatul (1) CE, să își rezerve posibilitatea de a păstra un anumit control asupra deciziei de divulgare a unor documente care emană de la acestea, declarația nu cuprinde, în schimb, nicio precizare în legătură cu motivele de fond cu privire la care s-ar putea exercita un asemenea control.

83 Rămâne să se precizeze că, deși procesul decizional instituit astfel prin articolul (4) alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 impune ca instituția și statul membru în cauză să respecte excepțiile materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din același regulament, nu este mai puțin adevărat că protecția intereselor legitime ale statelor membre poate fi asigurată în temeiul excepțiilor menționate, precum și în temeiul regimului special instituit la articolul 9 din regulamentul menționat în privința documentelor sensibile.

84 În acest sens, nimic nu permite să se excludă ca respectarea anumitor norme de drept național care protejează un interes public sau privat, care s-ar opune divulgării unui document și ar fi invocate de către statul membru în acest scop, să poată fi considerată un interes demn de protecție în temeiul excepțiilor prevăzute de regulamentul menționat (a se vedea, cu privire la reglementarea anterioară Regulamentului nr. 1049/2001, Hotărârea Țările de Jos și van der Wal/Comisia, citată anterior, punctul 26).

Cu privire la implicațiile procedurale ale procesului decizional instituit la articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001

85 În ceea ce privește implicațiile procedurale ale articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 astfel interpretat, trebuie să se sublinieze în primul rând că, în condițiile în care punerea în aplicare a normelor de drept comunitar este astfel încredințată în comun instituției și statului membru care a utilizat posibilitatea oferită de acest alineat (5) și în care, prin urmare, o astfel de punere în aplicare depinde de dialogul care trebuie să aibă loc între acestea, acestea trebuie, conform obligației de cooperare loială prevăzute la articolul 10 CE, să acționeze și să coopereze astfel încât normele respective să poată fi aplicate efectiv.

86 Rezultă mai întâi că instituția sesizată cu o cerere de acces la un document care emană de la un stat membru și statul membru respectiv trebuie, dacă această cerere a fost notificată de această instituție respectivului stat membru, să inițieze de îndată un dialog loial cu privire la aplicarea eventuală a excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001, acordând o atenție deosebită necesității de a permite instituției menționate să adopte o poziție în termenele în care trebuie să soluționeze această cerere de acces, conform articolelor 7 și 8 din regulament.

87 Ulterior, statul membru respectiv care, la finalul acestui dialog, s-ar opune divulgării documentului în discuție este obligat, contrar celor statuate de Tribunal la punctul 59 din hotărârea atacată, să motiveze această opoziție în raport cu excepțiile menționate.

88 Într-adevăr, instituția nu poate să accepte opoziția unui stat membru față de divulgarea unui document care emană de la acesta dacă această opoziție este lipsită de orice motivare sau dacă motivarea prezentată nu se întemeiază pe excepțiile enumerate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001. În cazul în care, fără a ține seama de invitația expresă în acest sens adresată de instituție statului membru respectiv, acesta din urmă continuă să nu îi furnizeze o astfel de motivare, instituția respectivă trebuie să acorde accesul la documentul solicitat dacă, în ceea ce o privește, consideră că niciuna dintre excepțiile menționate nu se aplică.

89 În sfârșit, astfel cum reiese în special din articolele 7 și 8 din regulamentul menționat, instituția este ea însăși obligată să motiveze decizia de respingere a unei cereri de acces la un document. O astfel de obligație presupune ca instituția să menționeze în decizia sa nu numai opoziția manifestată de statul membru respectiv față de divulgarea documentului solicitat, ci și motivele invocate de acest stat membru pentru a demonstra aplicarea uneia dintre excepțiile de la dreptul de acces prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din același regulament. Astfel de indicații sunt, într-adevăr, de natură să permită solicitantului să înțeleagă originea și motivele refuzului, iar instanței competente să exercite, dacă este cazul, controlul care îi este încredințat.

90 În al doilea rând, trebuie să se precizeze în această din urmă privință că, în cazul în care statul membru refuză, motivând acest refuz, să autorizeze accesul la documentul în discuție și, prin urmare, instituția este constrânsă să respingă cererea de acces, autorul acesteia se bucură de protecție jurisdicțională, contrar temerilor exprimate în special de IFAW.

91 Este adevărat că în această privință reiese dintr-o jurisprudență constantă că, în cadrul unei acțiuni formulate în temeiul articolului 230 CE, Curtea nu este competentă pentru a se pronunța cu privire la legalitatea unui act adoptat de o autoritate națională (a se vedea în special Hotărârea din 3 decembrie 1992, Oleificio Borelli/Comisia, C-97/91, Rec., p. I-6313, punctul 9).

92 Jurisprudența este de asemenea constantă în sensul că o astfel de constatare nu ar putea să fie infirmată de faptul că actul în cauză face parte dintr-un proces decizional comunitar, atunci când rezultă în mod clar din repartizarea competențelor între autoritățile naționale și instituțiile comunitare în domeniul respectiv că actul adoptat de autoritatea națională este obligatoriu pentru instanța comunitară competentă să adopte decizia și determină, în consecință, conținutul deciziei comunitare care urmează să intervină (Hotărârea Oleificio Borelli/Comisia, citată anterior, punctul 10).

93 Cu toate acestea, în speță trebuie să se sublinieze că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu are ca obiect, spre deosebire de alte reglementări comunitare asupra cărora Curtea a avut ocazia să se pronunțe (a se vedea în special Hotărârea din 6 decembrie 2001, Carl Kühne și alții, C-269/99, Rec., p. I-9517, punctele 50-54), instituirea unei repartizări între două competențe, una națională, cealaltă comunitară, care ar avea obiecte distincte. Astfel cum s-a remarcat la punctul 76 din prezenta hotărâre, dispoziția menționată instituie un proces decizional care are ca obiect unic să determine dacă accesul la un document trebuie să fie refuzat în temeiul uneia dintre excepțiile materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din regulamentul menționat, proces decizional la care participă, în condițiile amintite la punctul 76 menționat, atât instituția comunitară, cât și statul membru respectiv.

94 Într-un asemenea caz, este de competența instanței comunitare să verifice, la cererea persoanei interesate căreia instituția solicitată a refuzat să îi acorde accesul, dacă acest refuz a putut să fie întemeiat în mod valabil pe excepțiile menționate, iar aceasta indiferent dacă acest refuz este rezultatul aprecierii acestora de către instituție însăși sau de către statul membru respectiv. În final, trebuie să se remarce că, în privința

persoanei interesate menționate, intervenția statului membru nu afectează caracterul comunitar al deciziei pe care i-o adresează ulterior instituția ca răspuns la cererea de acces cu care a sesizat-o și care privește un document pe care aceasta îl deține.

Cu privire la anularea hotărârii atacate

95 Rezultă din tot ceea ce precedă că Tribunalul a săvârșit erori de drept care justifică anularea hotărârii atacate, statuând, pe de o parte, la punctele 58 și 59 din aceasta, că refuzul de a-și da acordul prealabil pentru divulgarea unui document, opus de un stat membru în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, nu trebuie să fie motivat și, chiar și în lipsa unei astfel de motivări, echivalează cu o somare a instituției respective de a nu divulga documentul, fără ca aceasta din urmă să poată examina dacă nedivulgarea acestui document este justificată și, pe de altă parte, la punctul 61 din hotărârea menționată, că o astfel de opoziție a statului membru are drept consecință faptul că accesul la documentul respectiv este, într-un asemenea caz, reglementat de dispozițiile pertinente ale dreptului național, iar nu de regulamentul menționat.

96 Conform articolului 61 primul paragraf a doua teză din Statutul Curții de Justiție, în cazul în care anulează hotărârea Tribunalului, Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată. Aceasta este situația în speță.

Cu privire la acțiunea în primă instanță

97 Având în vedere tot ceea ce precedă, se impune constatarea că în mod întemeiat IFAW a arătat, prin primul motiv formulat în susținerea acțiunii introduse la Tribunal, că decizia în litigiu a încălcat articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.

98 Într-adevăr, decizia menționată a fost adoptată de către Comisie pe baza unei interpretări eronate a articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, potrivit căreia un stat membru ar fi îndreptățit, în temeiul acestei dispoziții, să se opună în mod discreționar și necondiționat divulgării unui document emis de acesta, fără a fi obligat să își întemeieze opoziția pe motivele de exceptare enumerate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 și nici să o motiveze.

99 Or, astfel cum reiese de la punctele 52-89 din prezenta hotărâre, articolul 4 alineatul (5) menționat nu autorizează statul membru să se opună divulgării unor documente care emană de la acesta decât în temeiul excepțiilor menționate, motivându-și în mod corespunzător poziția în această privință. Dispoziția menționată impune, în plus, instituției sesizate cu o astfel de opoziție să se asigure, după ce au fost epuizate toate posibilitățile de dialog loial cu statul membru respectiv amintite la punctul 86 din prezenta hotărâre, că motivarea menționată anterior există și să facă referire la această motivare în decizia sa prin care refuză accesul.

100 Rezultă că decizia în litigiu trebuie anulată. În aceste condiții, nu este necesar ca Curtea să se pronunțe cu privire la cel de al doilea motiv invocat în susținerea acțiunii în fața Tribunalului, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

101 Articolul 122 primul paragraf din Regulamentul de procedură prevede că, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din același regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 118

din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Alineatul (4) primul paragraf din articolul 69 prevede că statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

102 Întrucât s-a admis recursul, se impune obligarea Comisiei la suportarea cheltuielilor de judecată aferente acestui recurs efectuate de Regatul Suediei și de IFAW, conform concluziilor acestora din urmă.

103 Comisia și celelalte părți în procedura în recurs suportă propriile cheltuieli de judecată aferente acestuia.

104 Pe de altă parte, întrucât Curtea a admis acțiunea introdusă de IFAW în primă instanță, se impune de asemenea obligarea Comisiei la suportarea cheltuielilor de judecată efectuate de IFAW în procedura în fața Tribunalului, conform concluziilor din acțiunea acesteia din urmă.

105 Comisia și celelalte state membre care au intervenit în procedura în fața Tribunalului suportă propriile cheltuieli de judecată aferente procedurii în primă instanță.

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

1) Anulează Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 30 noiembrie 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/ Comisia (T-168/02).

2) Anulează Decizia Comisiei Comunităților Europene din 26 martie 2002, prin care s-a refuzat accesul organizației IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds la anumite documente primite de Comisie în cadrul unei proceduri la finalul căreia această instituție a emis un aviz favorabil în legătură cu realizarea unui proiect industrial într-un sit protejat în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică.

3) Comisia Comunităților Europene suportă cheltuielile de judecată efectuate de Regatul Suediei în cadrul procedurii de recurs, precum și cheltuielile de judecată efectuate de IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH atât în această procedură, cât și în procedura în primă instanță, finalizată prin pronunțarea Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 30 noiembrie 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/ Comisia.

4) Regatul Danemarcei, Regatul Spaniei, Regatul Țărilor de Jos, Republica Finlanda, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Comisia Comunităților Europene suportă propriile cheltuieli de judecată aferente recursului.

5) Regatul Danemarcei, Regatul Țărilor de Jos, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Comisia Comunităților Europene suportă propriile cheltuieli de judecată aferente procedurii în primă instanță.

Semnături