CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 19 octombrie 2016[1]

Cauza C-60/15 P

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH
împotriva

Comisiei Europene

„Recurs — Acces la informațiile despre mediu — Convenția de la Aarhus — Articolul 4 alineatul (4) litera (a) — Motive de refuz al accesului — Confidențialitatea acțiunilor autorităților publice — Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 — Articolul 6 alineatul (1) — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Articolul 4 alineatele (3) și (5) — Protecția procesului decizional al unei instituții — Opoziție manifestată de statul membru — Informații referitoare la instalațiile vizate de procedura de alocare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră — Refuz parțial al accesului”

Introducere

1. Prin prezentul recurs, Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 11 decembrie 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia (T-476/12, nepublicată, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2014:1059), prin care acesta a respins acțiunea sa prin care se solicită anularea deciziei Comisiei din 17 ianuarie 2013 (GestDem 3273/2012) privind respingerea parțială a unei cereri de acces la un document transmis Comisiei de către Republica Federală Germania în cadrul procedurii de alocare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră prevăzute la articolul 10a din Directiva 2003/87/CE[2] (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

2. Problematica juridică ridicată de acest recurs va chema Curtea să examineze principiul interpretării în mod restrictiv a motivelor de refuz al accesului la informațiile privind mediul[3], prevăzut la articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1367/2006[4], precum și să interpreteze motivul de refuz referitor la confidențialitatea acțiunilor autorităților publice, prevăzut la articolul 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”)[5].

1 — Limba originală: franceza.

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78).

3 — Observăm că această problematică, între altele, este invocată în cauza ClientEarth/Comisia (C-57/16 P), pendinte în fața Curții.

4 — Regulamentul 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).

5 — Convenție semnată la Aarhus (Danemarca) la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201).

Cadrul juridic

3. Articolul 4 din Convenția de la Aarhus prevede următoarele:

„(1) Fiecare parte se asigură, sub rezerva alineatelor prezentate în continuare în prezentul articol, că autoritățile publice pun la dispoziția publicului informațiile despre mediu disponibile solicitate, în cadrul legislației interne […]:

(a) fără să fie necesară invocarea unui interes deosebit;

[…]

(4) O cerere de informații despre mediu poate fi refuzată în cazul în care dezvăluirea lor ar avea efecte negative asupra:

(a) confidențialității acțiunilor autorităților publice, în cazul în care confidențialitatea este prevăzută de legislația internă;

[…]

Motivele de refuz menționate anterior se interpretează în mod restrictiv, ținând seama de interesul publicului în beneficiul căruia ar fi făcută dezvăluirea și în cazul în care informațiile solicitate se referă la emisiile poluante.

[…]”

4. Articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 [6], intitulat „Excepții”, prevede la alineatele (3) și (5):

„(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.

[…]

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

5. 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 [Uniunii], 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.”

6 — Regulamentul 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).

Istoricul cauzei

6. Istoricul cauzei, astfel cum reiese din hotărârea atacată, poate fi rezumat după cum urmează.

7. Saint-Gobain Glass Deutschland este o societate care își desfășoară activitatea pe piața mondială a sticlei și care exploatează instalații care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87.

8. Prin scrisoarea din 3 iulie 2012, recurenta a solicitat Comisiei Europene divulgarea documentului transmis de Republica Federală Germania în cadrul procedurii de alocare a cotelor de emisie cu titlu gratuit prevăzută la articolul 10a din Directiva 2003/87. Acest document conține informații referitoare la anumite instalații ale recurentei situate pe teritoriul german, în special date referitoare la „capacități inițiale instalate” și la numărul provizoriu de cote de emisie alocate pentru perioada cuprinsă între 2013 și 2020.

9. În urma respingerii cererii sale inițiale, recurenta a prezentat, prin scrisoarea din 7 august 2012, o cerere de confirmare a accesului la documente.

10. Unele dintre informațiile în cauză au fost făcute publice de autoritățile germane.

11. Prin decizia în litigiu, Comisia a acordat un acces parțial la informațiile solicitate, și anume la informațiile făcute publice de autoritățile germane, precum și la anumite alte informații neesențiale și a refuzat accesul la restul informațiilor respective.

12. Pe de o parte, Comisia și-a întemeiat decizia de refuz pe articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, considerând că divulgarea integrală a informațiilor solicitate ar aduce o atingere gravă procesului său decizional care era încă în curs de derulare și privea aproape 12 000 de instalații în cele 27 de state membre din acel moment. Potrivit Comisiei, o comunicare integrală a informațiilor menționate ar permite publicului și, în special, întreprinderilor în cauză să ridice probleme sau să formuleze critici în privința informațiilor transmise de statele membre, ceea ce ar risca să interfereze în procesul decizional atât în fața Comisiei, cât și în fața statelor membre. Aceste interferențe ar risca, la rândul lor, să amâne în mod semnificativ procesul decizional amintit și să afecteze dialogul dintre Comisie și statele membre.

13. Comisia nu a constatat existența unui interes public superior, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, care să justifice divulgarea informațiilor solicitate, precizând în același timp că interesele evocate de recurentă în cererea sa erau de natură pur privată. În speță, interesele prioritare implicau asigurarea luării unor decizii libere de orice interferență externă și păstrarea unui climat de încredere între Comisie și autoritățile germane. Pe de altă parte, Comisia a reamintit că o parte semnificativă a informațiilor solicitate fusese deja făcută publică de către autoritățile germane și a indicat că publicul avusese, așadar, acces la principalele elemente ale proiectului de alocare armonizată a cotelor de emisie cu titlu gratuit.

14. În sfârșit, Comisia a precizat că, chiar presupunând că informațiile solicitate de recurentă au constituit informații despre mediu, articolul 6 din Regulamentul nr. 1367/2006 nu conținea nicio dispoziție care să permită excluderea aplicării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

15. Pe de altă parte, în sensul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, întrucât informațiile solicitate au fost prezentate de Republica Federală Germania, Comisia a consultat statul membru amintit, care s-a opus divulgării acestora. Statul membru menționat și-a justificat opoziția, referindu-se la excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. În special, Republica Federală Germania a arătat că Comisia nu a adoptat încă o decizie privind informațiile în discuție și că presiunea pentru a adopta o decizie în termenele stabilite era semnificativă. Comisia a considerat aceste motive ca fiind pertinente la prima vedere.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

16. Prin cererea introductivă din 31 octombrie 2012, recurenta a formulat o acțiune în fața Tribunalului împotriva deciziei implicite a Comisiei de refuz al accesului.

17. În urma adoptării deciziei în litigiu, reclamanta și-a adaptat concluziile cererii în primă instanță în măsura în care privesc anularea acestei decizii.

18. În susținerea acțiunii formulate, recurenta a invocat, în esență, două motive întemeiate, primul, pe încălcarea articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006 și, al doilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001.

19. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea ca fiind nefondată și a obligat recurenta la plata cheltuielilor de judecată.

Concluziile părților

20. Prin recursul formulat, recurenta solicită Curții anularea hotărârii atacate, anularea deciziei în litigiu sau, în subsidiar, trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

21. Comisia solicită respingerea recursului și obligarea recurentei la plata cheltuielilor de judecată.

Analiza recursului

22. În susținerea recursului, recurenta invocă două motive întemeiate, primul, pe o interpretare eronată a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006 și, al doilea, pe o aplicare eronată a articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001.

Cu privire la primul motiv

Argumentația părților

23. Recurenta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a interpretat prea extensiv motivul de refuz al accesului vizat la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006.

24. Aceasta arată că Tribunalul a statuat în mod greșit că o instituție se poate prevala de acest motiv de refuz pentru un document „referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă o decizie” și că, prin urmare, aplicarea sa nu este limitată la documentele întocmite în cadrul procesului decizional al unei autorități publice, ci se extinde și la „documente direct legate de chestiuni examinate în cadrul procesului decizional respectiv” (punctele 87 și 88 din hotărârea atacată).

25. Recurenta arată că această interpretare, întemeiată pe o jurisprudență care nu face parte din domeniul accesului la informații despre mediu, este în contradicție cu obiectivul urmărit de Convenția de la Aarhus, și anume obiectivul de a asigura transparența procesului decizional al autorităților publice în domeniul mediului și de a permite publicului să exercite o influență asupra acestui proces. Potrivit recurentei, motivul din hotărârea atacată conform căruia trebuie să se garanteze că procedurile administrative se pot desfășura netulburate și să fie protejate de presiuni externe (punctul 81 din hotărârea atacată) este incompatibil cu acest obiectiv.

26. Potrivit recurentei, dispoziția relevantă din Convenția de la Aarhus, și anume articolul 4 alineatul (4) litera (a), protejează nu ansamblul procedurii administrative, ci numai confidențialitatea acțiunilor. Noțiunea „acțiuni” are în vedere doar procesul consultativ și decizional intern al acestei autorități care se raportează la luarea deciziei pe fond, cu excluderea faptelor pe baza cărora se desfășoară acest proces, care nu sunt protejate. Simpla eventualitate ca această divulgare de informații să poată suscita probleme și critici nu poate justifica refuzul de acces la documente, aceste probleme și critici fiind inerente obiectivului transparenței.

27. Comisia ridică problema admisibilității primului motiv. Pe de o parte, aceasta arată că recurenta nu poate invoca în acest stadiu o pretinsă incompatibilitate a Regulamentului nr. 1367/2006 cu Convenția de la Aarhus. Pe de altă parte, aceasta arată că, în cazul în care recurenta ar intenționa să se prevaleze de o interpretare conformă cu convenția menționată, ar fi vorba despre un motiv nou, de care recurenta nu s-ar fi prevalat în fața Tribunalului.

28. Cu privire la fond, Comisia susține că interpretarea reținută de Tribunal în hotărârea atacată cu privire la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006 este corectă. Comisia consideră că noțiunea „acțiunile autorităților publice” care figurează la articolul 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția de la Aarhus nu se limitează la procesul deliberativ al autorităților. Potrivit Comisiei, chiar dacă un document precum cel care face obiectul deciziei în litigiu prezintă nu acțiunile interne ale unei autorități publice, ci numai ceea ce le-a servit drept temei, accesul la acest document poate fi refuzat conform articolului 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția de la Aarhus.

Cu privire la admisibilitate

29. Comisia contestă admisibilitatea primului motiv, susținând că argumentele întemeiate pe articolul 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția de la Aarhus constituie un motiv nou invocat pentru prima dată în stadiul recursului.

30. Reamintim că reiese dintr-o jurisprudență constantă că o parte nu poate invoca pentru prima dată în fața Curții un motiv pe care nu l-a invocat în fața Tribunalului. În cadrul unui recurs, competența Curții este, în principiu, limitată la examinarea aprecierii de către Tribunal a motivelor care au fost dezbătute în fața acestuia. Totuși, această limitare nu se aplică argumentelor care constituie doar completarea unor argumente dezvoltate deja în primă instanță[7].

31. În speță, recurenta a invocat în fața Tribunalului o încălcare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006, susținând că motivele de refuz al accesului trebuie interpretate în sens restrictiv. Recurenta s-a referit la finalitatea Regulamentului nr. 1367/2006, care urmărește să asigure punerea în aplicare a Convenției de la Aarhus. Aceasta a susținut că motivul invocat de Comisie nu permitea să se refuze accesul la informații de fapt care nu privesc procesul decizional *stricto sensu*, ci numai baza factuală a acestui proces (a se vedea în special punctele 41 și 86 din hotărârea atacată).

7 — Hotărârea din 10 aprilie 2014, Areva și alții/Comisia (C-247/11 P și C-253/11 P, EU:C:2014:257, punctele 113 și 114, precum și jurisprudența citată).

32. În cadrul primului motiv de recurs, recurenta a invocat argumente similare, indicând, în plus, că interpretarea pe care o susține reiese de asemenea din articolul 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția de la Aarhus.

33. Observăm că recurenta, astfel cum rezultă din argumentele sale prezentate în ședință, nu invocă Convenția de la Aarhus pentru a contesta validitatea Regulamentului nr. 1367/2006, ceea ce ar modifica în mod efectiv întinderea litigiului, ci se întemeiază exclusiv pe cerința unei interpretări a acestui regulament conforme cu Convenția de la Aarhus.

34. Or, dat fiind că, în primă instanță, recurenta invocase încălcarea articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006, care pune în aplicare articolul 4 din Convenția de la Aarhus, revenea Tribunalului sarcina de a interpreta dispoziția invocată din regulament, ținând seama de dispozițiile pertinente ale acestei convenții, potrivit principiului interpretării conforme cu dreptul internațional [8].

35. În aceste condiții, considerăm că argumentul întemeiat pe articolul 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția de la Aarhus constituie pur și simplu o completare a unor argumente dezvoltate deja de recurentă în primă instanță, întemeiate pe încălcarea articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006.

36. În consecință, primul motiv este admisibil.

Cu privire la fond

– Obligația unei interpretări conforme cu Convenția de la Aarhus

37. Convenția de la Aarhus, aprobată prin Decizia 2005/370, constituie o parte integrantă a ordinii juridice a Uniunii. Devenind parte la Convenția de la Aarhus, Uniunea Europeană s-a angajat, printre altele, să asigure, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, un acces la informațiile despre mediu în conformitate cu dispozițiile acestei convenții [9].

38. Pentru a răspunde acestui angajament, legiuitorul Uniunii a adoptat două acte, Directiva 2003/4/CE [10], adresată statelor membre, și Regulamentul nr. 1367/2006, care vizează instituțiile și celelalte organe ale Uniunii.

39. Întrucât legiuitorul Uniunii a intenționat să asigure compatibilitatea dreptului Uniunii cu Convenția de la Aarhus prin adoptarea acestor două acte, trebuie să se țină cont de textul și de obiectul acestei convenții, în scopul interpretării acestora [11].

40. Observăm, în plus, că este de dorit să se asigure o coerență în interpretarea acestor două acte – Directiva 2003/4 și Regulamentul nr. 1367/2006 – în măsura în care pun în aplicare aceleași dispoziții ale Convenției de la Aarhus. Este rezonabil să se considere, cu excepția unei indicații contrare explicite, că legiuitorul Uniunii a intenționat să pună în aplicare această convenție în mod uniform în dreptul Uniunii, atât în ceea ce privește statele membre, cât și în ceea ce privește instituțiile Uniunii.

8 — Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Germania (C-61/94, EU:C:1996:313, punctul 52). A se vedea punctul 39 din prezentele concluzii.

9 — Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 35). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, punctul 36), și Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 30).

10 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO 2003, L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200).

11 — A se vedea în acest sens, în ceea ce privește Directiva 2003/4, Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 40), precum și Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 37).

41. Observăm că aceste considerații au fost acceptate de părți. Comisia a admis în special, în memoriul în răspuns, că motivul de refuz invocat trebuie interpretat în lumina articolului 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția de la Aarhus și în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2003/4.

– Noțiunea „acțiunile autorităților publice”

42. Articolul 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția de la Aarhus prevede posibilitatea de a refuza accesul la informațiile despre mediu în cazul unei atingeri aduse confidențialității acțiunilor autorităților publice, atunci când este prevăzută de legislație. Același [12] motiv de refuz est prevăzut la articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2003/4.

43. Se impune constatarea că modul de redactare a acestor două dispoziții prezintă anumite divergențe lingvistice. În ceea ce privește textul autentic al Convenției de la Aarhus, textul în limba franceză se referă la „délibérations des autorités publiques”, în timp ce textul în limba engleză utilizează expresia „ *proceedings [of public authorities*]”, care poate fi interpretată într-un sens mai larg.

44. De asemenea, în ceea ce privește Directiva 2003/4, anumite versiuni lingvistice utilizează un termen corespunzător termenului „délibérations”, chiar „délibérations internes” [13], în timp ce altele se referă, într-un sens mai larg, la confidențialitatea procedurilor, lucrărilor sau acțiunilor procedurale ale unei autorități publice [14].

45. Pentru a oferi o interpretare uniformă dispoziției în cauză, conținută în Conveția de la Aarhus și în actele care transpun această convenție în dreptul Uniunii, trebuie să se țină seama de contextul și de finalitatea acestor acte [15].

46. Convenția de la Aarhus și Directiva 2003/4 urmăresc să asigure accesul crescut al publicului la informațiile despre mediu, prevăzând dreptul de acces ca normă generală și limitând posibilitatea de refuz la câteva cazuri specifice și clar definite [16]. Aceste acte consacră principiul potrivit căruia motivele de refuz al accesului trebuie interpretate în sens restrictiv [17].

47. Având în vedere acest obiectiv, noțiunea „acțiunile autorităților publice” nu poate fi interpretată, în opinia noastră, în sensul că se raportează la ansamblul procedurii în fața unei autorități publice. O asemenea interpretare, prea largă, nu ar permite delimitarea sferei motivului de refuz în cauză și interpretarea acestuia în sens restrictiv.

48. Alegerea unei interpretări mai stricte a noțiunii „acțiuni”, astfel cum rezultă în special din versiunea în limba franceză a Convenției de la Aarhus, ne pare confirmată de lucrările pregătitoare.

49. O dispoziție analogă figura deja la articolul 3 alineatul (2) primul paragraf prima liniuță din Directiva 90/313/CEE [18], care a servit drept model în momentul pregătirii Convenției de la Aarhus. Versiunea în limba franceză a Directivei 90/313 se referea la „délibérations” și același termen a fost reluat în Convenția de la Aarhus. Prin urmare, autorii acestei convenții au ales să nu înlocuiască acest termen cu un termen mai general.

12 — Articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2003/4 utilizează un termen analog, și anume „confidențialitatea” procedurilor.

13 — În special versiunile în limbile franceză, germană (*Beratungen von Behörden*) și italiană (*deliberazioni interne delle autorità pubbliche*).

14 — În special versiunile în limba engleză, lituaniană ([*valdžios institucijų*]*procesinių veiksmų konfidencialumas*), neerlandeză (*handelingen van overheidsinstanties*) și polonă (*poufność działań organów władzy publicznej*). Textul în limba spaniolă al Directivei 2003/4 (*procedimientos de las autoridades públicas*) se îndepărtează de traducerea oficială a convenției (*deliberaciones de las autoridades públicas*).

15 — În dreptul Uniunii, în caz de disparități între diferitele versiuni lingvistice, dispoziția în cauză trebuie interpretată în raport cu economia generală și cu finalitatea reglementării din care face parte. A se vedea în special Hotărârea din 9 aprilie 2014, GSV (C-74/13, EU:C:2014:243, punctul 27).

16 — Considerentul (16) al Directivei 2003/4.

17 — Articolul 4 alineatul (4) al doilea paragraf din Convenția de la Aarhus și articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2003/4.

18 — Directiva Consiliului din 7 iunie 1990 privind libertatea de acces la informații în domeniul mediului (JO 1990, L 158, p. 56).

50. În opinia noastră, o interpretare strictă a motivului de refuz în cauză, în măsura în care este limitat la acțiunile „interne” ale unei autorități, se poate întemeia și pe analiza care figurează în Ghidul de aplicare a Convenției de la Aarhus [19], care constituie un document explicativ relevant pentru interpretarea acestei convenții, chiar dacă este lipsit de orice forță obligatorie [20].

51. Considerăm astfel că noțiunea „proceduri” trebuie înțeleasă în sensul că are în vedere doar stadiul deliberativ al procedurilor decizionale, astfel cum sugerează termenii utilizați în versiunea în limba franceză a Convenției de la Aarhus și în versiunile în limbile germană, franceză și italiană ale Directivei 2003/4.

52. În această privință, observăm că Curtea a avut deja ocazia de a interpreta articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2003/4, dintr-o perspectivă desigur diferită, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Flachglas Torgau [21].

53. Prin interpretarea condiției potrivit căreia confidențialitatea procedurilor desfășurate de o autoritate publică trebuie să fie „[prevăzută de] legislați[e]”, Curtea a decis că această condiție impune în special ca dreptul național să stabilească în mod clar conținutul noțiunii „proceduri”, vizată la articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2003/4, care „face trimitere la etapele finale ale proceselor decizionale desfășurate de autoritățile publice” [22].

54. Chiar dacă Curtea nu s-a pronunțat în mod expres cu privire la conținutul noțiunii „proceduri” în această hotărâre, se poate deduce de aici, în opinia noastră, că această noțiune trebuie să fie delimitată în mod clar și nu poate acoperi orice procedură în fața unei autorități.

55. În concluziile sale prezentate în aceeași cauză, avocatul general Sharpston, subliniind totodată divergențele dintre versiunile lingvistice, a considerat că noțiunea „proceduri desfășurate de autoritățile publice” ar trebui să se refere doar la exprimarea unor puncte de vedere și la discuțiile privind opțiunile politice purtate în cadrul procedurilor de luare a deciziilor [23]. Astfel, s-a urmat abordarea restrictivă susținută de Comisie în această cauză, întemeiată pe versiunile în limbile franceză și germană ale Directivei 2003/4 [24].

56. Într-o hotărâre pronunțată în urma pronunțării Hotărârii Flachglas Torgau [25], invocată de recurentă, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) a interpretat motivul de refuz în discuție ca fiind limitat la procesul deliberativ ca atare, și anume la procesul de reflecție propriu-zis, excluzând informații care constituie temeiurile de fapt ale deciziilor adoptate, care ar fi protejate numai atunci când acestea permit să se deducă concluzii clare cu privire la acest proces deliberativ [26].

19 — A se vedea Stec, S., și alții, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Națiunile Unite, New York, Geneva, 2000, p. 81. Conform acestui ghid, „Convenția de la Aarhus nu definește «acțiunile autorităților publice», însă una dintre interpretări este că poate fi vorba despre acțiunile privind operațiunile interne ale unei autorități publice, iar nu despre acțiuni ale autorităților publice cu privire la aspecte de fond din domeniul lor de competență” (p. 74 din versiunea în limba franceză) („The Convention does not define «proceedings of public authorities» but one interpretation is that these may be proceedings concerning the internal operations of a public authority and not substantive proceedings conducted by the public authority in its area of competence”). Aceeași poziție este exprimată în cea de a doua ediție a ghidului (p. 86 din versiunea în limba engleză). A se vedea documentul accesibil pe pagina de internet: http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/key-guidance-material.html

20 — Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 38).

21 — Hotărârea din 14 februarie 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

22 — Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 63).

23 — Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punctul 83).

24 — Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punctul 81). În această cauză, guvernul german susținea că termenul „deliberări” include discuții interdepartamentale, însă nu și informațiile sau datele statistice care stau la baza acestor discuții și a deciziilor care au urmat.

25 — Hotărârea din 14 februarie 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

26 — Hotărârea din 2 august 2012, 7 C 7.12, punctele 26 și 27 (ECLI:DE:BVerwG:2012:020812U7C7.12.0).

57. Propunem Curții să adopte, în esență, aceeași interpretare în prezenta cauză. O asemenea abordare va permite să se asigure o coerență în aplicarea aceluiași motiv de refuz, aplicabil, în temeiul Convenției de la Aarhus, atât statelor membre, cât și instituțiilor Uniunii.

58. Desigur, nu este exclus ca legiuitorul Uniunii, punând în aplicare o noțiune juridică aferentă unui angajament internațional, să țină seama de trăsăturile specifice ale funcționării Uniunii, care poate fi diferită de funcționarea unui stat membru [27]. Cu toate acestea, în speță, nu vedem în ce măsură astfel de trăsături specifice ar putea justifica o interpretare a noțiunii „proceduri” diferită de cea care reiese din Directiva 2003/4.

59. Astfel cum am indicat deja, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006 trebuie interpretat în conformitate cu articolul 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția de la Aarhus.

60. Excepția referitoare la cererile de acces la informații prevăzută de aceste dispoziții ale dreptului Uniunii trebuie să fie astfel înțeleasă în sensul că vizează confidențialitatea „procedurilor desfășurate de autoritățile publice” și acoperă informațiile a căror divulgare poate aduce atingere confidențialității procesului deliberativ în cadrul procedurilor de luare a deciziei. O asemenea interpretare strictă exclude *a priori*, astfel cum susține recurenta, informațiile care constituie pur și simplu temeiul de fapt care întreține procesul de luare a deciziilor.

61. Suntem conștienți de faptul că această interpretare se îndepărtează de modul de redactare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, care vizează orice „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” [28].

62. Acest lucru se datorează faptului că legiuitorul Uniunii, punând în aplicare Convenția de la Aarhus cu privire la instituțiile Uniunii, prin intermediul Regulamentului nr. 1367/2006, a ales să nu transpună motivele de refuz conținute în această convenție, ci să facă trimitere la Regulamentul nr. 1049/2001, care nu utilizează aceeași terminologie [29].

– Analiza constatărilor Tribunalului

63. Criticile formulate de recurentă privesc, pe de o parte, punctele 80-82 și, pe de altă parte, punctele 87-89 din hotărârea atacată.

64. La punctele 79-85 din hotărârea atacată, Tribunalul a examinat argumentul recurentei potrivit căruia transparența și participarea cetățenilor implică posibilitatea de a formula critici și probleme privind exactitatea datelor, întrucât riscul acestor critici nu poate constitui, așadar, un motiv de refuz al accesului la informații (punctul 79 din hotărârea atacată).

27 — Ținând seama în special de aceste trăsături specifice, Uniunea, într-o declarație depusă în temeiul articolului 19 din Convenția de la Aarhus, a arătat că „instituțiile comunitare vor aplica convenția în cadrul normelor lor actuale și viitoare în materie de acces la documente și al altor norme relevante ale legislației comunitare al căror obiect este acoperit de convenție”. A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctele 40 și 41).

28 — Al doilea paragraf al aceluiași alineat, care nu este invocat în speță, privește accesul la un „document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză”.

29 — Unii autori au observat, la data transpunerii Convenției de la Aarhus, că Regulamentul nr. 1049/2001 conținea elemente care nu sunt conforme cu convenția menționată. A se vedea Krämer, L., „Access to Environmental Information in an Open European Society – Directive 2003/4”, în *College of Europe Research Papers*, 5/2003, p. 28.

65. În această privință, Tribunalul a statuat, întemeindu-se pe jurisprudența referitoare la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 [30], că procedura administrativă în discuție necesită o protecție sporită, din moment ce accesul la informațiile aferente acesteia permitea părților interesate să încerce să exercite o influență asupra procedurii și trebuia, așadar, ca aceste proceduri administrative să fie protejate de presiuni externe pentru a nu se aduce atingere desfășurării netulburate a dezbaterilor (punctele 80 și 81 din hotărârea atacată).

66. Observăm că aceste argumente juridice, perfect valabile în domeniul controlului concentrărilor economice vizat de Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia [31], citată de Tribunal, nu pot fi transpuse fără rezerve în domeniul accesului la informațiile despre mediu.

67. Astfel cum arată în mod întemeiat recurenta, însuși obiectivul Convenției de la Aarhus și al actelor legislative care pun în aplicare această convenție în dreptul Uniunii este de a asigura o transparență sporită în administrație și de a acorda publicului un acces la informații în domeniul mediului, pentru a-i oferi posibilitatea de a-și exprima preocupările [32].

68. În domeniul vizat de Convenția de la Aarhus, posibilitatea de a formula critici și de a încerca să se influențeze procesul decizional nu poate fi, așadar, invocată de administrație ca motiv de refuz al accesului la informații.

69. În consecință, întrucât Tribunalul a constatat că informațiile solicitate intră în domeniul vizat de Convenția de la Aarhus și de Regulamentul nr. 1367/2006, acesta nu putea, fără a săvârși o eroare de drept, să se întemeieze pe considerația, întemeiată pe un alt domeniu de activitate al Uniunii, potrivit căreia activitatea administrativă a Comisiei trebuie să fie, la fel ca și procedurile jurisdicționale [33], protejată pentru a asigura desfășurarea netulburată a dezbaterilor (punctul 81 din hotărârea atacată).

70. Pe de altă parte, motivul invocat de Tribunal la punctul 82 din hotărârea atacată, potrivit căruia activitatea administrativă nu impune un acces la informații la fel de extins ca activitatea legislativă, este de asemenea inaplicabil în domeniul vizat de Convenția de la Aarhus. Astfel, această convenție urmărește să sporească transparența în principal în contextul activității administrative, exercitarea puterii legislative fiind exclusă din domeniul său de aplicare [34].

71. Motivele care figurează la punctele 80-82 din hotărârea atacată sunt, așadar, incompatibile cu obiectivele Convenției de la Aarhus și ale Regulamentului nr. 1367/2006 și încalcă principiul interpretării restrictive a motivelor de refuz al accesului la informații, prevăzut la articolul 4 alineatul (4) al doilea paragraf din Convenția de la Aarhus și la articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006.

72. În continuare, la punctele 86-89 din hotărârea atacată, Tribunalul a examinat argumentul reclamantei potrivit căruia informațiile solicitate nu intră în domeniul de aplicare al motivului de refuz invocat, dat fiind că acestea nu pot fi considerate ca privind procesul decizional în sine, ci privesc exclusiv baza factuală a procesului respectiv (punctul 86 din hotărârea atacată).

30 — Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctele 86 și 87), precum și Concluziile avocatului general Kokott în această cauză (C-506/08 P, EU:C:2011:107, punctele 65-67).

31 — Hotărârea din 21 iulie 2011 (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

32 — A se vedea considerentul (9) al Convenției de la Aarhus, considerentul (1) al Directivei 2003/4 și considerentul (2) al Regulamentului nr. 1367/2006.

33 — În concluziile citate de Tribunal, avocatul general Kokott a considerat că procedurile administrative, mai ales în domeniul controlului concentrărilor economice, necesită să fie protejate de presiuni externe într-un mod analog cu activitatea judiciară. A se vedea Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, EU:C:2011:107, punctele 65-67).

34 — Chiar dacă legiuitorul Uniunii a ales să extindă sistemul convențional și la activitatea legislativă a Uniunii. A se vedea articolul 2 alineatul (2) al doilea paragraf din Convenția de la Aarhus și considerentul (7) al Regulamentului nr. 1367/2006.

73. În această privință, Tribunalul a arătat că, referindu-se la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, o instituție poate refuza accesul la un document „referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie”, utilizarea acestei expresii permițând, în opinia sa, aplicarea dispoziției menționate în cazul documentelor direct legate de chestiuni examinate în cadrul procesului decizional (punctele 87 și 88 din hotărârea atacată).

74. Tribunalul a constatat că aceasta era situația informațiilor în litigiu, întrucât este vorba despre date pe care statele membre trebuie să le transmită Comisiei pentru a calcula cotele gratuite de emisii de gaze cu efect de seră, conform articolului 11 din Directiva 2003/87 și articolului 15 din Decizia 2011/278/UE [35]. Prin urmare, informațiile respective erau „direct legate de chestiuni examinate în cadrul procesului decizional” și se refereau, așadar, „la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie” (punctele 89 și 90 din hotărârea atacată).

75. Observăm că raționamentul reținut de Tribunal nu ține seama de faptul că excepția referitoare la cererile de acces la documente prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie, în domeniul vizat de Convenția de la Aarhus și de Regulamentul nr. 1367/2006, să fie interpretată în sens restrictiv și în lumina listei limitative de motive de refuz prevăzute de această convenție.

76. Conform articolului 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția de la Aarhus, o cerere de informații despre mediu poate fi refuzată în cazul unei atingeri aduse „confidențialității acțiunilor autorităților publice, în cazul în care confidențialitatea este prevăzută de legislația internă”. În opinia noastră, acest motiv de refuz trebuie înțeles în sensul că se raportează la procesul deliberativ al procedurilor de luare a deciziilor și nu acoperă în întregime o procedură administrativă [36].

77. Având în vedere acest motiv de refuz prevăzut de Convenția de la Aarhus, interpretarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 reținută de Tribunal la punctele 87-90 din hotărârea atacată este prea extensivă, întrucât acoperă eventual orice document referitor la o chestiune pentru care autoritatea publică nu a luat încă nicio decizie [37].

78. Tribunalul a încălcat astfel principiul interpretării restrictive a motivelor de refuz prevăzut la articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006, precum și obligația interpretării conforme cu Convenția de la Aarhus [38].

Concluzie introductivă

79. Pentru toate motivele prezentate, considerăm că, la punctele 80-90 din hotărârea atacată, Tribunalul s-a întemeiat pe o interpretare eronată a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 interpretat în coroborare cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006.

80. În consecință, trebuie, în opinia noastră, să se anuleze hotărârea atacată, fără să fie necesar să se examineze al doilea motiv de recurs.

35 — Decizia Comisiei din 27 aprilie 2011 de stabilire, pentru întreaga Uniune, a normelor tranzitorii privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87/CE (JO 2011, L 130, p. 1).

36 — A se vedea punctul 60 din prezentele concluzii.

37 — Observăm că, în jurisprudența mai recentă cu privire la accesul la informațiile despre mediu, Tribunalul a reținut o interpretare semnificativ mai strictă a acestei dispoziții a Regulamentului nr. 1049/2001. A se vedea Hotărârea din 20 septembrie 2016, PAN Europe/Comisia (T-51/15, nepublicată, EU:T:2016:519, punctele 30-37).

38 — A se vedea punctul 39 din prezentele concluzii.

Cu privire la consecințele anulării hotărârii atacate

81. Conform articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul anulării hotărârii atacate, Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată.

82. Considerăm că această condiție este îndeplinită în speță.

83. În fața Tribunalului, reclamanta și-a întemeiat cererea de anulare a deciziei în litigiu, în esență, pe două motive, dintre care primul era întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006.

84. Reiese din cuprinsul punctelor 76-78 din prezentele concluzii că acest motiv trebuie să fie admis.

85. Astfel cum arată în mod întemeiat recurenta în cererea sa și în cererea sa adaptativă depuse în primă instanță, Comisia nu a respectat articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006, considerând că informațiile solicitate erau acoperite de motivul de refuz privind riscul unei atingeri grave aduse procesului decizional al Comisiei.

86. În ceea ce privește o cerere de acces referitoare la informații privind mediul în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul nr. 1367/2006, ceea ce este cert între părți, acest motiv de refuz trebuie, în lumina articolului 4 alineatul (4) litera (a) din Convenția de la Aarhus, să fie înțeles în sensul că urmărește protejarea confidențialității deliberărilor desfășurate de o autoritate publică.

87. Or, în speță, Comisia nu a demonstrat în ce măsură accesul la informații constituie pur și simplu temeiul factual al viitoarei sale decizii, și anume datele transmise de Republica Federală Germania necesare pentru calcularea cotelor gratuite de emisii de gaze cu efect de seră, conform articolului 11 din Directiva 2003/87 și articolului 15 din Decizia 2011/278, ar putea aduce atingere procesului deliberativ care se raportează la adoptarea acestei decizii.

88. Raționamentul reținut de Comisie în decizia în litigiu, întemeiat pe faptul că comunicarea integrală a informațiilor respective ar permite publicului să ridice probleme sau să formuleze critici în privința informațiilor transmise de statele membre, ceea ce ar risca să influențeze procesul decizional, să amâne acest proces și să afecteze dialogul dintre Comisie și statele membre, nu este pertinent având în vedere atât finalitatea Regulamentului nr. 1367/2006, cât și a Convenției de la Aarhus privind creșterea transparenței activității administrative în domeniul mediului.

89. Pe de altă parte, cu încălcarea articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006, decizia în litigiu omite să precizeze dacă informațiile solicitate au privit sau nu au privit emisii poluante și să țină seama de interesul public pentru divulgare [39].

90. În ceea ce privește interesul public, observăm că unul dintre obiectivele dreptului de acces la informațiile despre mediu este de a sensibiliza publicul în fața problemelor de mediu și de a-i permite să își exprime preocupările. Or, astfel cum arată în mod întemeiat recurenta în replica sa în primă instanță, eventuale indicații pe care le dă publicul cu privire la posibile erori referitoare la datele statelor membre vor permite Comisiei să își îndeplinească mai bine atribuția prevăzută la articolul 15 alineatul (1) din Decizia 2011/278.

39 — Într-un context similar, cu privire la accesul la informații referitoare la vânzarea de drepturi de emisii de gaze cu efect de seră, a se vedea Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punctele 69-74). Observăm că articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2003/4 exclude posibilitatea de a se prevala de motivul de refuz referitor la confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice atunci când cererea de acces privește datele referitoare la emisii. Chiar dacă Regulamentul nr. 1367/2006 nu conține o astfel de limitare, avem îndoieli în ceea ce privește faptul că Comisia se poate prevala în mod util de acest motiv în aceeași ipoteză, dat fiind că o asemenea posibilitate nu este oferită statelor membre.

91. În sfârșit, observăm că nu este pertinent ca cererea de acces să provină, în speță, de la o întreprindere care este ea însăși beneficiară a sistemului de cote gratuite. Dreptul de acces la informațiile despre mediu este garantat oricărei persoane fizice sau morale, fără ca persoana în cauză să aibă obligația de a declara interesul pe care îl are în acest sens [40]. Prin urmare, eventuala prezență a unui asemenea interes nu are relevanță. În plus, chiar dacă recurenta, în calitate de beneficiară a cotelor, are un interes specific ca informațiile utilizate pentru calcularea cotelor să fie exacte, nu este exclus ca acest interes să concorde cu interesul public potrivit căruia Comisia ia deciziile cu privire la mediu pe baza unor informații exacte și actualizate.

92. În consecință, este necesară admiterea primului motiv al acțiunii și anularea deciziei în litigiu, fără să fie nevoie să se examineze al doilea motiv al cererii introductive în primă instanță, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001.

93. În orice caz, această din urmă dispoziție nu constituie, în speță, un motiv de refuz autonom în mod efectiv care să poată justifica menținerea deciziei în litigiu. Astfel, opoziția manifestată de Republica Federală Germania, în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, este de asemenea motivată de protecția procesului decizional al Comisiei, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf al aceluiași regulament (punctul 127 din hotărârea atacată).

Concluzie

94. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții:

— anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 11 decembrie 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia (T-476/12, nepublicată, EU:T:2014:1059);

— anularea deciziei Comisiei din 17 ianuarie 2013 (GestDem 3273/2012) privind respingerea parțială a unei cereri de acces la un document transmis Comisiei de către Republica Federală Germania în cadrul procedurii de alocare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră prevăzute la articolul 10a din Directiva 2003/87/CE și

— obligarea Comisiei Europene la plata cheltuielilor de judecată aferente celor două proceduri.

40 — Considerentul (8) al Directivei 2003/4. A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 36), și Hotărârea din 6 octombrie 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punctul 56).