COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 29.7.2019
COM(2019) 356 final

RAPORT AL COMISIEI

referitor la aplicarea în 2018 a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei

Cuprins

INTRODUCERE 2

I. O agendă mai extinsă privind transparența 2

II. Accesul la documente 7

1. Registre și site-uri internet 8

2. Cooperarea cu alte instituții care intră sub incidența Regulamentului (CE) Nr. 1049/2001 9

3. Analiza cererilor de acces 9

3.1. Numărul cererilor (a se vedea anexa – tabelele 3 și 4) 9

3.2. Procentul cererilor în funcție de direcție generală/servicii ale Comisiei (a se vedea anexa – tabelul 5) 10

3.3. Categoria socioprofesională a solicitanților (a se vedea anexa – tabelul 6) 12

3.4. Originea geografică a solicitanților (a se vedea anexa – tabelul 7) 14

4. Aplicarea excepțiilor de la dreptul de acces 15

4.1. Tipurile de acces acordat (anexă – tabelele 8 și 9) 15

4.2. Excepții de la dreptul de acces invocate (anexa – tabelul 10) 16

4.2.1. Etapa inițială 16

4.2.2. Etapa de confirmare 18

5. Plângeri adresate Ombudsmanului European 19

6. Controlul jurisdicțional 19

6.1. Curtea de Justiție 19

6.2. Tribunalul 20

6.2.1. Clarificări ale unor norme procedurale 21

6.2.2. Clarificări ale unor norme de fond 24

6.2.3. Clarificări privind interacțiunile dintre regulament și alte instrumente 30

6.3. Noi cauze pendinte 32

CONCLUZII 33

INTRODUCERE

În 2018, Comisia Europeană a luat măsuri importante pentru a-și îndeplini în mod proactiv angajamentul ferm privind creșterea gradului de transparență și responsabilitate, pentru a spori încrederea cetățenilor europeni în procesele instituțiilor UE.

Un element esențial aflat în centrul eforturilor Comisiei Europene este încurajarea cetățenilor de a-și exercita în mod real dreptul de acces la documente deținute de instituțiile UE[1].

Acest drept este prevăzut la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, la articolul 15 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea UE și în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei[2].

La articolul 17 alineatul (1) din regulamentul respectiv se prevede că fiecare instituție publică un raport anual privind punerea în aplicare a regulamentului pentru anul precedent.

Actualul raport anual pentru anul 2018 sintetizează mai întâi inițiativele mai ample ale Comisiei Europene în materie de transparență (*infra* I). În al doilea rând, raportul identifică principalele tendințe și caracteristici ale solicitărilor de acces la documente transmise în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, precum și răspunsurile primite la acestea din partea instituției. Raportul prezintă, de asemenea, hotărârile pronunțate de instanțele europene și constatările Ombudsmanului European privind punerea în aplicare a regulamentului de către Comisie (*infra* II).

I. O agendă mai extinsă privind transparența

Hotărâtă să îi apropie tot mai mult pe cetățeni de procesul său decizional, Comisia Europeană explorează în permanență noi metode și măsuri pentru asigurarea unui grad mai ridicat de transparență.

În 2018, Comisia Europeană a depus eforturi concentrate pentru a îmbunătăți și mai mult transparența tuturor activităților sale principale, de la legiferare și punerea în aplicare de politici până la contactele cu părțile interesate și cu reprezentanții grupurilor de interese. În cele ce urmează sunt prezentate o serie de exemple care ilustrează acest amplu demers.

O mai bună legiferare

În acord cu obiectivul de a spori transparența activității instituțiilor UE și cu eforturile îndelungate de a apropia procesele decizionale ale UE de cetățeni, Comisia Europeană a contribuit în mod activ în 2018 la dezvoltarea *Registrului interinstituțional al actelor delegate*, lansat la 12 decembrie 2017[3].

[1] Beneficiarii dreptului de acces la documente sunt cetățenii UE și persoanele care au reședința sau sediul social într-un stat membru. În plus, persoanele fizice și juridice din țări terțe care nu au reședința sau sediul social într-un stat membru beneficiază, de asemenea, de acest drept.

[2] Jurnalul Oficial L 145, 31.5.2001, p. 43 (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1049/2001”).

[3] Ca urmare a acordului dintre Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană referitor la acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare, de la 15 martie 2016

Totodată, instituția a sprijinit eforturile depuse în prezent pentru ca procedura legislativă să devină mai transparentă și accesibilă prin intermediul îmbunătățirilor aduse EUR-Lex, dar nu numai, și în conformitate cu Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare (precum baza de date legislativă comună). Portalul „Exprimați-vă părerea" al Comisiei Europene oferă un punct de acces unic pe internet unde cetățenii și părțile interesate se pot informa despre activitățile de elaborare a politicilor de la nivelul instituției și își pot comunica observațiile, punctele de vedere și alte informații.

În fine, Comisia Europeană a efectuat un exercițiu de bilanț al politicilor sale privind o mai bună legiferare pe tot parcursul anului 2018. Concluziile acestui exercițiu au fost prezentate în aprilie 2019 într-o comunicare care a identificat domenii în care pot fi aduse îmbunătățiri suplimentare[4].

Noul regulament privind protecția datelor pentru instituțiile și organismele UE

În 2018, transparența a fost ridicată la rangul de principiu călăuzitor în temeiul noilor reglementări privind protecția datelor pentru instituțiile și organismele UE.

Adoptarea Regulamentului (UE) 2018/1725[5] reprezintă un alt pas vital în direcția dezvoltării unui cadru cuprinzător al UE pentru asigurarea transparenței.

Regulamentul (UE) 2018/1725, care a intrat în vigoare la 11 decembrie 2018, include o secțiune întreagă privind transparența. În acest cadru, principiul transparenței impune ca instituțiile și organismele UE să prelucreze date cu caracter personal într-o manieră transparentă, furnizând persoanelor vizate informații și comunicări privind prelucrarea datelor cu caracter personal într-o formă concisă, transparentă, inteligibilă și ușor accesibilă.

Noul regulament consolidează semnificativ drepturile persoanelor în calitate de persoane vizate. Conform dispozițiilor acestuia, instituțiile și organismele UE trebuie nu doar să asigure conformitatea cu principiul transparenței, ci au și obligația de a demonstra această conformitate.

Noul cod de conduită al membrilor Comisiei Europene

În 2018, Comisia Europeană a adoptat în mod oficial un nou cod de conduită al membrilor săi.[6] Noul cod a intrat în vigoare la 1 februarie 2018. Acesta înlocuiește codul anterior de conduită pentru comisari, din 20 aprilie 2011.

[4] Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „O mai bună legiferare: „O mai bună legiferare: bilanțul activității și menținerea angajamentului nostru", COM(2019)178, document disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf

[5] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2018 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 45/2001 și a Deciziei nr. 1247/2002/CE [Jurnalul Oficial L 295 din 21 noiembrie 2018, p. 39, numit în continuare „Regulamentul (UE) 2018/1725"].

[6] Decizia Comisiei din 31 ianuarie 2018 privind un cod de conduită al membrilor Comisiei Europene, C(2018) 700 final, Jurnalul Oficial C 65 din 21 februarie 2018, p. 7; numit în continuare „codul de conduită al membrilor Comisiei Europene".

Codul conține caracteristici menite să îmbunătățească transparența în ceea ce îi privește pe comisari în anumite domenii. Codul conține *dispoziții specifice privind întâlnirile externe ale comisarilor.* În acord cu acesta[7], comisarii și membrii cabinetelor acestora participă la reuniuni numai cu organizațiile și persoanele care desfășoară activități independente care s-au înregistrat în Registrul de transparență[8]. În plus, desfășurarea acestor întâlniri trebuie să fie făcută publică[9].

De asemenea, noul cod introduce o dispoziție care obligă Comisia Europeană să publice *o sinteză a cheltuielilor de deplasare pentru fiecare comisar*, la fiecare două luni[10]. Prima publicare de acest gen s-a realizat la sfârșitul lunii februarie 2018 și, de atunci, cheltuielile de deplasare ale fiecărui comisar au fost publicate în mod proactiv, la fiecare două luni.

De asemenea, în conformitate cu cerințele noului cod de conduită, *noile declarații de interese* ale tuturor comisarilor sunt publicate în prezent concomitent cu o versiune PDF semnată, pe site-ul web al fiecărui comisar, precum și într-o versiune prelucrabilă automat pe site-ul web Europa[11].

În cele din urmă, în spiritul transparenței și al responsabilității, Comisia Europeană s-a angajat să publice *rapoarte anuale* privind aplicarea noului cod de conduită.

Dintr-o perspectivă mai generală, transparența în ceea ce privește etica comisarilor și a foștilor comisari este asigurată prin intermediul unei *pagini web dedicate pe portalul Europa*[12].

Registrul de transparență

Registrul de transparență a continuat să crească în mod constant, iar în decembrie 2018 includea peste 11 900 de intrări, cu 5 000 mai multe decât la începutul mandatului președintelui Juncker; dintre acestea, 2 762 de entități noi se înregistraseră doar în acel an[13]. Toate entitățile înregistrate sunt înscrise într-un cod de conduită comun, de la începutul mandatului Comisiei Juncker.

Eforturile de îmbunătățire a calității generale a datelor din Registrul de transparență s-au intensificat în 2018 și au generat rezultate tangibile. Începând cu decembrie 2014, a fost adăugată automat o nouă opțiune, care furnizează o listă a tuturor întâlnirilor dintre entitățile înregistrate și comisari, membrii cabinetelor acestora sau directorii generali. A fost derulată o serie de activități de formare internă și de comunicare externă, menită să informeze populația cu privire la Registrul de transparență și să promoveze utilizarea acestuia.

[7] Articolul 7 alineatul (1) din Codul de conduită al membrilor Comisiei Europene.
[8] Instituit conform Acordului interinstituțional în această privință dintre Parlamentul European și Comisie de la 16 aprilie 2014.
[9] Articolul 7 alineatul (2) din Codul de conduită al membrilor Comisiei Europene. (Publicarea se realizează în conformitate cu Decizia Comisiei din 25 noiembrie 2014 privind publicarea informațiilor referitoare la reuniunile dintre membrii Comisiei și organizații sau persoane care desfășoară activități independente.)
[10] Articolul 6 alineatul (2) din Codul de conduită al membrilor Comisiei Europene.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en.
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_en
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

Au continuat discuțiile dintre cele trei instituții pe marginea propunerii de acord interinstituțional privind instituirea obligativității Registrului de transparență, formulată de Comisia Europeană.

Cu toate acestea, nu s-a ajuns la niciun acord în ceea ce privește condiționarea întâlnirilor dintre factorii de decizie și reprezentanții de interese de înregistrarea în Registrul de transparență – un aspect pe care Comisia îl consideră esențial. Prin urmare, instituția a îndemnat Parlamentul European și Consiliul să analizeze posibilele opțiuni care să le permită să aplice principiul „nicio întâlnire fără înregistrare".

Transparența în ceea ce privește Brexitul

În 2018, Comisia Europeană a continuat să își respecte angajamentul de a asigura o deschidere maximă în ceea ce privește negocierile fără precedent referitoare la retragerea Regatului Unit din UE[14].

Nivelul fără precedent de transparență atins de Comisia Europeană a fost lăudat de Ombudsmanul European la încheierea inițiativei strategice privind negocierile referitoare la retragerea Regatului Unit din Uniunea Europeană, inițiativă desfășurată pe o perioadă de doi ani. Ombudsmanul European a concluzionat că, pe lângă bunele practici administrative, nivelul ridicat de transparență a sporit legitimitatea negociatorilor UE și a contribuit la menținerea unității Uniunii Europene[15].

Per ansamblu, în perioada 2017-2018, Comisia Europeană a publicat în mod proactiv pe site-ul său web *peste 100 de documente de negociere*, pentru a asigura controlul public și integrarea opiniilor părților interesate. Aceste documente au urmărit progresul negocierilor și au permis accesul publicului la diferitele versiuni ale documentelor.

Cu privire la acest demers fără precedent, negociatorul-șef al Comisiei Europene, Michel Barnier, a recunoscut că acest nivel de transparență este datorat „cetățenilor, întreprinderilor, regiunilor și tuturor celor afectați de decizia Regatului Unit de a părăsi UE". Transparența a fost „fundamentală pentru stabilirea unor poziții clare, puternice și unite în rândul celor 27 de state membre și cu Parlamentul".

Transparență suplimentară: proiecte și inițiative pilot

În 2018, Comisia Europeană a explorat și alte proiecte pilot inovatoare menite să stimuleze transparența. De exemplu, în aprilie 2018, *Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară* a Comisiei Europene a lansat un proiect pilot care vizează îmbunătățirea transparenței activităților sale. În cadrul proiectului, documentele electronice privind pesticidele și biocidele care sunt divulgate (integral sau parțial) în urma unei solicitări transmise în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 sunt publicate online. Prin urmare, aceste documente nu mai sunt trimise fizic solicitanților individuali care au transmis solicitarea care, în schimb, primesc adresa unei pagini web.

[14] În conformitate cu orientările Consiliului European.

[15] Notă de închidere privind inițiativa strategică desfășurată împreună cu Comisia Europeană privind negocierile referitoare la retragerea Regatului Unit din UE, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.

Această pagină web creată special pentru publicarea documentelor divulgate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 este accesibilă tuturor[16], astfel încât documentele puse la dispoziție pot fi accesate imediat de publicul general și de solicitant.

Se preconizează că proiectul pilot va continua și în prima jumătate a anului 2019.

În 2018, transparența și angajamentul față de public au rămas trăsături esențiale ale *politicii comerciale*, pentru a asigura democrația, încrederea populației și responsabilitatea. În contextul angajamentului său în materie de transparență, asumat în noua strategie comercială a UE „Comerț pentru toți", Comisia Europeană a continuat, și în 2018, să publice pe un site web consacrat, textele de negociere și rapoartele ultimelor runde referitoare la acordurile comerciale existente ale UE și la negocierile comerciale în curs cu țări terțe[17].

Un alt element important al comunicării cu societatea civilă este așa-numitul proces de „Evaluare a impactului asupra dezvoltării durabile". Acest instrument specific comerțului a fost conceput cu scopul de a sprijini negocierile comerciale. El este coordonat de consultanți externi independenți, care analizează potențialele efecte economice, sociale, de mediu și asupra drepturilor omului ale eventualelor acorduri comerciale. Evaluarea impactului asupra dezvoltării durabile este un proces deosebit de participativ.

În plus, în 2018, Comisia Europeană a continuat s[organizeze inițiative și acțiuni în cadrul programului *„Europa pentru cetățeni"*. Acest program pentru perioada 2014-2020 este un instrument important, care îi încurajează pe cetățenii UE să fie mai bine informați, să participe la dezbatere și să joace un rol mai puternic în dezvoltarea UE.

Totodată, la 12 decembrie 2018, propunerea Comisiei Europene de revizuire a inițiativei cetățenești europene a primit acordul politic al Parlamentului European și al Consiliului. O prioritate politică a Comisiei Juncker, inițiativa cetățenească europeană este o modalitate unică și inovatoare prin care cetățenii pot modela Europa, solicitând Comisiei Europene să formuleze o propunere legislativă de îndată ce strânge un milion de semnături. Inițiativa cetățenească reformată va fi mai accesibilă utilizatorilor, pentru a promova o participare democratică sporită la nivelul Uniunii Europene.

În concluzie, în 2018, Comisia Europeană a continuat să publice o gamă amplă de informații și de documente, într-o manieră proactivă și accesibilă pentru utilizatori. Totodată, instituția a încercat în permanență să exploreze noi instrumente menite să îmbunătățească transparența activităților sale per ansamblu și să implice cetățenii în procesul democratic. Exemplele menționate mai sus sunt doar câteva dintr-o serie care ilustrează eforturile instituției de a stimula transparența, în sensul larg al termenului.

[16] A se vedea https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/
[17] A se vedea http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395

II. Accesul la documente

Dreptul de acces la documente, prevăzut la articolul 15 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și în Regulamentul 1049/2001, a continuat să fie și în 2018 una dintre pietrele de temelie ale agendei pentru transparență a Comisiei Europene.

Dreptul de acces public la documentele instituțiilor ține de caracterul democratic al instituțiilor respective[18]. Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 reflectă intenția exprimată la articolul 1 al doilea paragraf din Tratatul UE, de a marca o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni[19]. Acest obiectiv este reiterat la articolul 10 din Tratatul UE.

În acest cadru, în 2018, Comisia Europeană a asigurat accesul la o gamă amplă de documente aflate în posesia sa, în urma unor solicitări specifice transmise în temeiul regulamentului. Acest proces a completat publicarea în mod proactiv de către instituție a unei game variate de informații și documente în diferitele sale registre și pagini web.

Acest raport prezintă modul în care Comisia Europeană a pus în aplicare regulamentul în anul 2018. El se bazează pe date statistice, care sunt rezumate în anexă[20].

Statisticile reflectă numărul de cereri primite și răspunsurile furnizate în 2018 Totodată, ele furnizează date mai exacte în ceea ce privește statisticile pentru anii anteriori, în urma corecțiilor de codificare periodice ulterioare[21].

La fel ca în anii anteriori, statisticile nu reflectă numărul de documente solicitate sau (parțial) divulgate, care a fost mult mai ridicat. Deși solicitanții pot solicita accesul la un singur document, în mod frecvent aceștia solicită accesul la mai multe documente sau chiar la dosare întregi privind un anumit subiect sau o anumită procedură.

Pe scurt, statisticile arată că documentele solicitate au fost divulgate integral sau parțial în peste 80 % din cele 6 912 cazuri în etapa inițială, în timp ce în etapa de confirmare s-a acordat un acces mai extins sau chiar integral în 41 % din cele 288 de cazuri analizate. Datele confirmă nu numai deschiderea Comisiei Europene, ci și importanța dreptului de acces la documente, ca parte a politicii globale de transparență a instituției.

Resurse

În cadrul Comisiei Europene, tratamentul cererilor inițiale de acces la documente este gestionat în mod descentralizat de diferitele direcții generale și servicii ale Comisiei. Fiecare direcție generală și serviciu desemnează pentru această sarcină cel puțin un expert juridic, care acționează în calitate de „coordonator al accesului la documente”.

[18] A se vedea al doilea considerent din preambulul la Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[19] A se vedea primul considerent din preambulul la Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[20] În absența unei indicații contrare, statisticile prezentate în prezentul raport au la bază cifre extrase din aplicațiile informatice ale Comisiei Europene la 31 decembrie 2018, astfel cum au fost actualizate, în urma corecțiilor de codificare ulterioare. Procentele din partea narativă a raportului sunt rotunjite la cea mai apropiată zecimală.
[21] Din acest motiv, cifrele prezentate în acest raport și în cele anterioare pot fi ușor diferite.

În funcție de dimensiunea serviciului și de numărul de solicitări primite, „coordonatorii accesului la documente” sunt de regulă asistați de personal de sprijin și au misiunea de a coordona propunerile de răspuns la nivelul unităților responsabile cu domeniile de politică aferente.

Cererile de confirmare sunt tratate de Secretariatul General, pentru a se asigura o revizuire administrativă independentă a răspunsului dat în faza inițială.

O echipă specializată din cadrul Unității pentru transparență, gestionarea documentelor și acces la documente a Secretariatului General se ocupă exclusiv cu asigurarea coordonării și a punerii în aplicare în mod uniform a normelor detaliate pentru aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1049/2001. Aceasta este formată din mai mulți responsabili de caz și din personal de sprijin administrativ. Pe lângă responsabilitatea de revizuire a răspunsurilor inițiale, unitatea furnizează îndrumări orizontale, formare și consiliere tuturor direcțiilor generale și serviciilor Comisiei Europene în ceea ce privește punerea în aplicare a regulamentului. De asemenea, aceasta gestionează sistemul informatic la nivelul Comisiei Europene pentru gestionarea cererilor inițiale și a cererilor de confirmare a accesului la documente, sistem care este în curs de modernizare.

Numărul constant în creștere de cereri noi de acces la documente de la intrarea în vigoare a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 și solicitările care vizează o transparență sporită în domeniul accesului public la documente evidențiază necesitatea alocării unor resurse umane și informatice suficiente Comisiei Europene pentru a asigura o gestionare eficientă a cererilor de acces la documente și pentru a obține cele mai bune rezultate pentru cetățeni.

1. REGISTRE ȘI SITE-URI INTERNET

În 2018 au fost adăugate în registrul documentelor Comisiei 19 582 de documente noi[22] (a se vedea anexa – tabelul 1), acestea încadrându-se în categoriile C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC sau SWD[23].

În 2018, site-ul web „Accesul la documente” de pe *Europa*[24] a înregistrat 6 458 de vizitatori și 8 652 de pagini vizualizate (a se vedea anexa – tabelul 2)[25].

Ambele platforme rămân instrumente utile de căutare, care permit asigurarea unei participări mai bune și mai active a cetățenilor la procesul decizional al Comisiei Europene, promovând totodată politica privind accesul la documente.

[22] Un număr apropiat de cel din 2016 (18 523).

[23] Și anume, C: acte autonome ale Comisiei; COM: propuneri legislative ale Comisiei și alte documente comunicate altor instituții, împreună cu documentele pregătitoare ale acestora; JOIN: acte adoptate în comun de Comisie și de Înaltul Reprezentant; OJ: ordini de zi ale reuniunilor Comisiei; PV: procese-verbale ale reuniunilor Comisiei; CSE: documente ale Comisiei care nu pot fi clasificate în niciuna dintre celelalte serii; SWD: documente de lucru ale serviciilor Comisiei.

[24] Accesul la documente: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_ro.htm.

[25] Aceste date rezultă din utilizarea, în 2018, a unui nou algoritm, care furnizează statistici mai exacte. Prin urmare, ele nu sunt comparabile cu cele raportate în anii anteriori.

2. COOPERAREA CU ALTE INSTITUȚII CARE INTRĂ SUB INCIDENȚA REGULAMENTULUI (CE) NR. 1049/2001

Articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 prevede că instituțiile dezvoltă bune practici administrative cu scopul de a facilita exercitarea dreptului de acces garantat de regulament. La articolul 15 alineatul (2) este reglementată crearea unei comisii interinstituționale însărcinate să studieze cele mai bune practici, să abordeze eventualele diferende și să țină seama de evoluțiile în domeniul accesului public la documente.

În conformitate cu cele două dispoziții menționate mai sus, în 2018, Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană au organizat în continuare triloguri tehnice regulate, la nivel administrativ. În cadrul acestor triloguri, instituțiile fac schimb de experiență, dezvoltă bune practici și asigură aplicarea consecventă a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 în lumina jurisprudenței Curții Europene de Justiție.

3. ANALIZA CERERILOR DE ACCES

3.1. Numărul cererilor (a se vedea anexa – tabelele 3 și 4)

După cum reiese din graficul de mai jos, în 2018, numărul **cererilor inițiale** a ajuns la **6 912**. Această cifră reflectă o creștere evidentă, de aproximativ 9,5 % în comparație cu 2017 și aproape 10 % în comparație cu 2014[26]. Comisia Europeană a emis 7 257 de răspunsuri inițiale, comparativ cu 6 716 în 2017, ceea ce indică o creștere cu aproape 7,5 %.

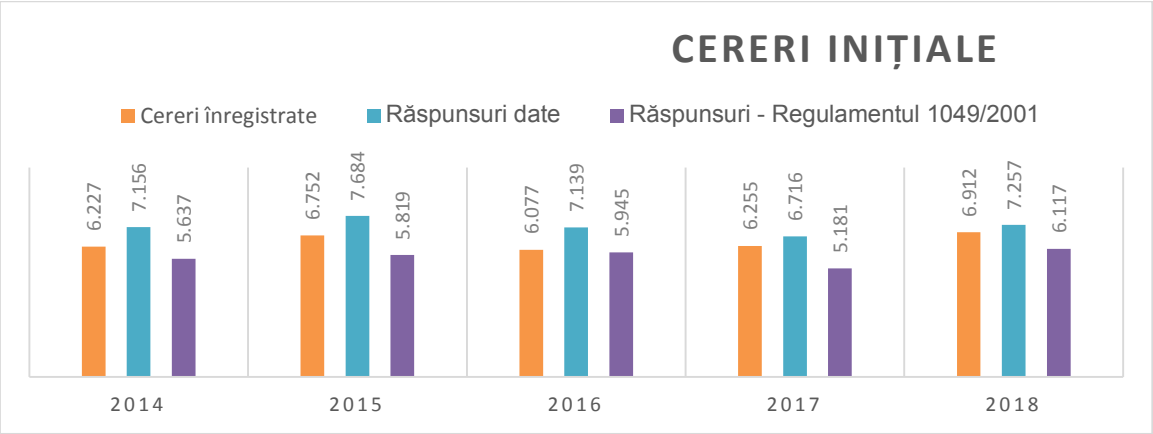
Dintre aceste răspunsuri inițiale, 6 117 au fost emise pe baza Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 (comparativ cu 5 181 în 2017). Acest număr indică o creștere de aproximativ 15,3 % într-un an.

Trebuie remarcat faptul că o singură cerere poate viza mai multe documente și, prin urmare, poate conduce la mai multe răspunsuri diferite. În același timp, există posibilitatea ca, în unele cazuri, mai multe cereri să fie grupate și să conducă la un singur răspuns. Numărul de „răspunsuri furnizate”, astfel cum este extras din baza de date, cuprinde toate tipurile de acțiuni ulterioare ale Comisiei Europene, de la

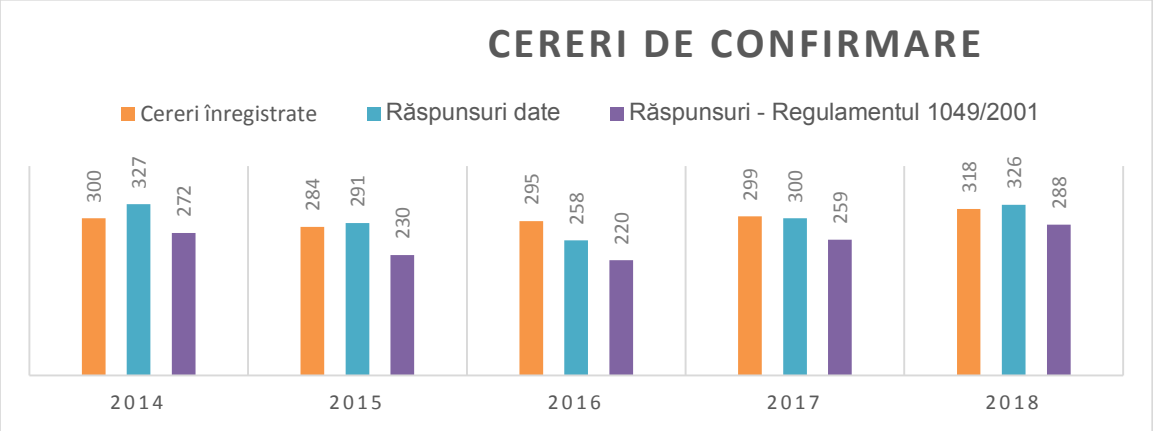
- răspunsuri furnizate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 (inclusiv atunci când nu sunt deținute documente) până la
- răspunsuri furnizate în temeiul altor cadre juridice (datorită conținutului cererii sau statutului solicitantului[27] etc.) sau chiar
- decizii de închidere, deoarece solicitanții nu au furnizat clarificările cerute sau nu au respectat cerințele procedurale.

[26] În 2017, numărul cererilor inițiale s-a ridicat la 6 255, în timp ce, în 2014, acesta a fost de 6 227 (date extrase din rapoartele anuale anterioare).

[27] De exemplu, răspunsuri furnizate în temeiul principiului cooperării sincere cu statele membre sau cu alte instituții; sau răspunsuri furnizate pe baza Codului bunei conduite administrative etc.



În ceea ce privește **cererile de confirmare** prin care se solicită o revizuire de către Comisia Europeană a răspunsurilor inițiale prin care refuză integral sau parțial accesul, numărul acestora s-a ridicat la **318**, reflectând o creștere cu aproape 4,4 % comparativ cu 2017. Datele confirmă tendința constantă de creștere înregistrată începând cu 2016. Numărul răspunsurilor de confirmare formulate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 a crescut semnificativ, cu aproximativ 10 %, de la 259 în 2017 la 288 în 2018[28]. Totuși, numărul acestor răspunsuri a crescut cu aproximativ 5,6 % începând cu 2014, după cum reiese din graficul de mai jos.



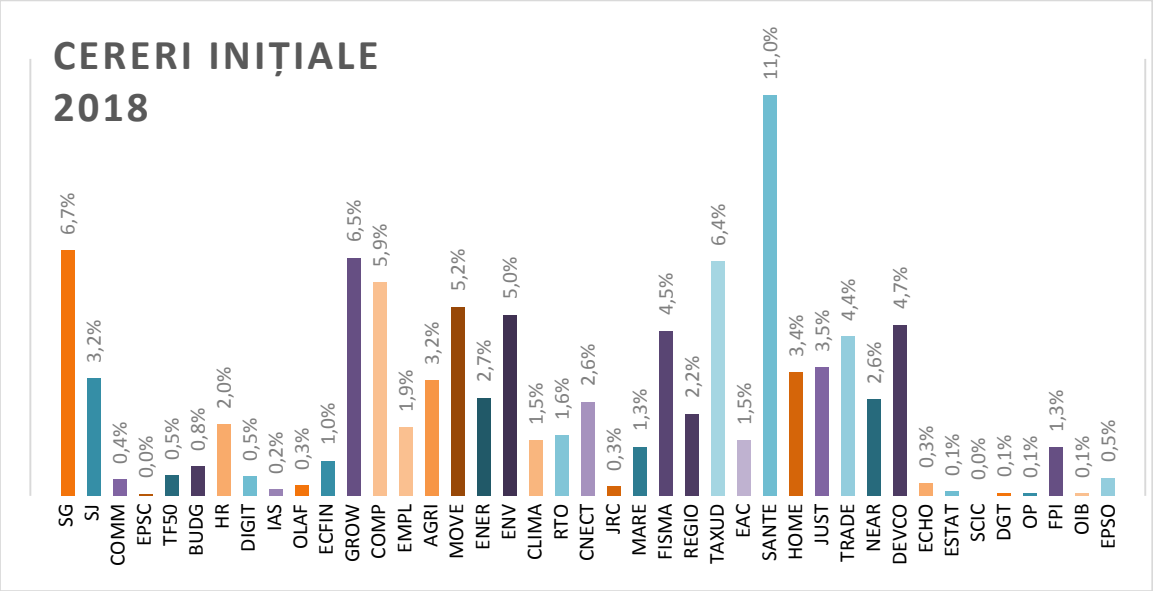
3.2. Procentul cererilor în funcție de direcție generală/servicii ale Comisiei (a se vedea anexa – tabelul 5)

În 2018, Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară[29] a primit cea mai mare parte a **cererilor inițiale** (11 %), urmată de Secretariatul General (6,7 %)[30] și de Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri[31] (6,5 %).

[28] Ibidem.
[29] Denumită „SANTE” în cele două grafice de mai jos.
[30] Denumit „SG” în cele două grafice de mai jos.
[31] Denumită „GROW” în cele două grafice de mai jos.

Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală[32] (6,4 %), Direcția Generală Concurență[33] (5,9 %) și Direcția Generală Mobilitate și Transporturi[34](5,2 %) au fost singurele dintre celelalte servicii care au primit, fiecare, peste 5 % din toate cererile inițiale.

Celelalte departamente ale Comisiei Europene reprezintă fiecare 5 % sau mai puțin din totalul cererilor inițiale.

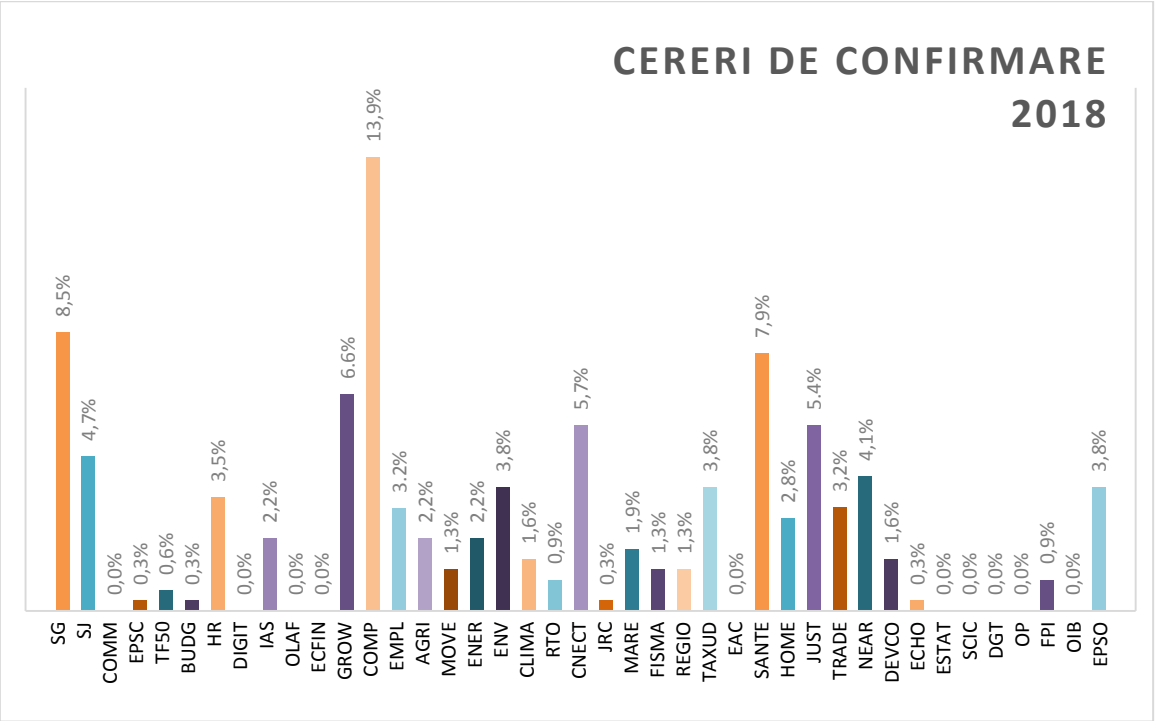


În ceea ce privește **cererile de confirmare** primite de Secretariatul General, procentul cel mai ridicat s-a înregistrat pentru răspunsurile inițiale furnizate de Direcția Generală Concurență (13,8 % față de 19,7 % în 2017), urmat de Secretariatul General (aproape 8,5 %) și de Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară (aproape 7,9 %).

Răspunsurile inițiale ale altor trei servicii ale Comisiei Europene au făcut, fiecare, obiectul a peste 5 % din toate cererile de confirmare (Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri, Direcția Generală Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie[35] și Direcția Generală Justiție și Consumatori[36]).

Răspunsurile inițiale ale celorlalte servicii ale Comisiei Europene au reprezentat mai puțin de 5 % din totalul cererilor de reexaminare de confirmare.

[32] Denumită „TAXUD” în cele două grafice de mai jos.
[33] Denumită „COMP” în cele două grafice de mai jos.
[34] Denumită „MOVE” în cele două grafice de mai jos.
[35] Denumită „CNECT” în graficul de mai jos.
[36] Denumită „JUST” în graficul de mai jos.



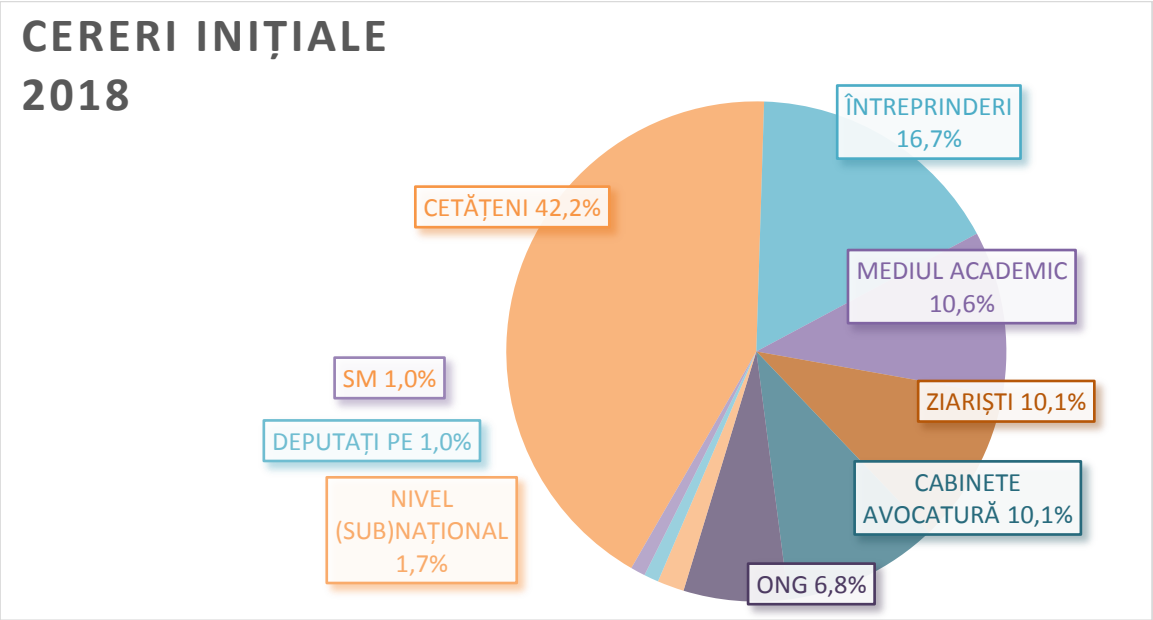
3.3. Categoria socioprofesională a solicitanților (a se vedea anexa – tabelul 6)

Solicitanții își pot menționa categoria socioprofesională în formularul de cerere de pe site-ul web Europa, selectând una dintre următoarele nouă categorii: cetățean, personal academic, jurist, jurnalist, organizație neguvernamentală, societate comercială, deputat în Parlamentul European, autoritate subnațională sau autoritate a unui stat membru[37]. În scopuri statistice, categoria „cetățeni” cuprinde solicitanții care au indicat că se încadrează în categoria „cetățeni”, împreună cu solicitanții care nu au selectat nicio categorie socioprofesională.

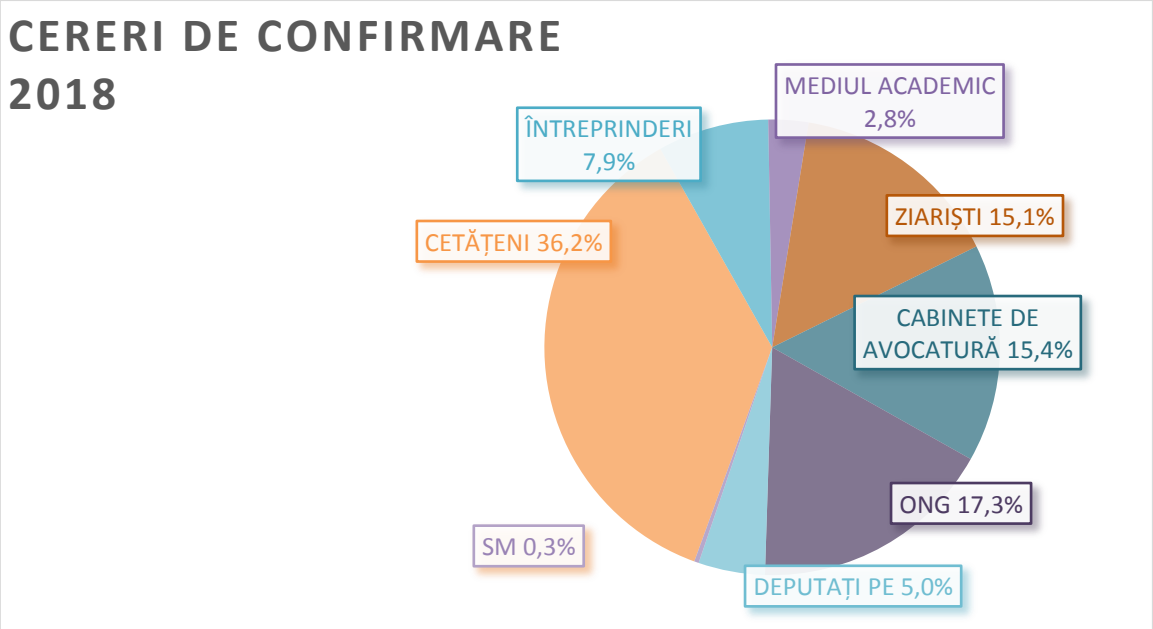
În 2018, majoritatea **cererilor inițiale** au provenit, la fel ca în anii precedenți, de la *cetățeni.* Această categorie de solicitanți a transmis, într-adevăr, aproximativ 42,2 % din solicitări.

Locul al doilea în clasamentul celor mai prolifici solicitanți nu a mai fost ocupat de *personalul academic*, ca în 2017, ci de *societățile comerciale*, care au reprezentat aproape 16,7 % din cererile inițiale. Personalul academic a coborât pe locul al treilea (aproximativ 10,6 %), fiind urmat la mică distanță de *societățile de avocatură* și de *jurnaliști* (aproximativ 10,1 % fiecare).

[37] Aceasta din urmă este o categorie nouă introdusă în 2018, pentru a reflecta faptul că autoritățile naționale ale statelor membre au dreptul de a transmite cereri de acces la documente în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001.



Majoritatea **cererilor de confirmare** din 2018 au provenit de la *cetățeni*, reprezentând aproape 36,2 % din aceste cereri (comparativ cu 24,7 % în 2017). *Organizațiile neguvernamentale* au ajuns pe locul al doilea, depunând un număr mare de cereri de confirmare, care au reprezentat un procent de 17,3 % în 2018 (comparativ cu 13,2 % în 2017). A treia poziție este ocupată de *practicienii în domeniul dreptului*, care au depus peste 15,4 % din cererile de confirmare. S-a înregistrat, de asemenea, o creștere semnificativă a numărului cererilor de confirmare depuse de *jurnaliști*, aceștia devenind a patra cea mai activă categorie în 2018 și reprezentând 15,1 % din totalul cererilor de confirmare (comparativ cu 7,2 % în 2017). Categoria jurnaliștilor a fost urmată, la mare distanță, de cea a *societăților comerciale* (reprezentând aproape 7,9 % din aceste solicitări), de *deputații în Parlamentul European* (5 %), de *instituțiile academice și de grupurile de reflecție* (2,8 %) și de *statele membre* (0,3 %).



3.4. Originea geografică a solicitanților (a se vedea anexa – tabelul 7)

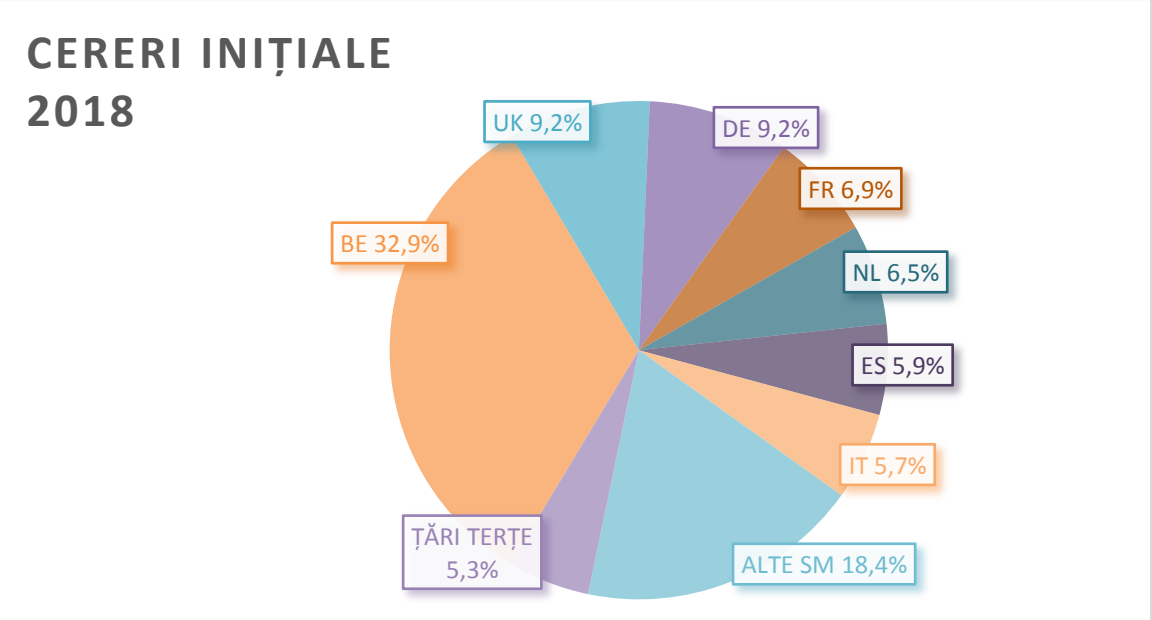
În ceea ce privește distribuția geografică a **cererilor inițiale**, Belgia, Regatul Unit și Germania au rămas, la fel ca în 2017, primele trei țări din care provin majoritatea cererilor de acces la documente. Într-adevăr, aproximativ 51,3 % din cererile inițiale au provenit din aceste trei țări în 2018. Mai exact, procentul cel mai mare din cererile inițiale a provenit în continuare de la solicitanți cu rezidența sau cu sediul în Belgia (aproximativ 32,9 % comparativ cu aproximativ 25,7 % în 2017).

Pe al doilea loc s-a clasat Regatul Unit, din care au provenit peste 9,2 % din cererile inițiale. Această valoare reflectă o scădere semnificativă comparativ cu 2017, când Regatul Unit reprezenta sursa a aproape 15,2 % din cererile inițiale.

Poziția a treia a fost ocupată de Germania, din care au provenit aproape 9,2 % din cererile inițiale (comparativ cu aproape 12 % în 2017).

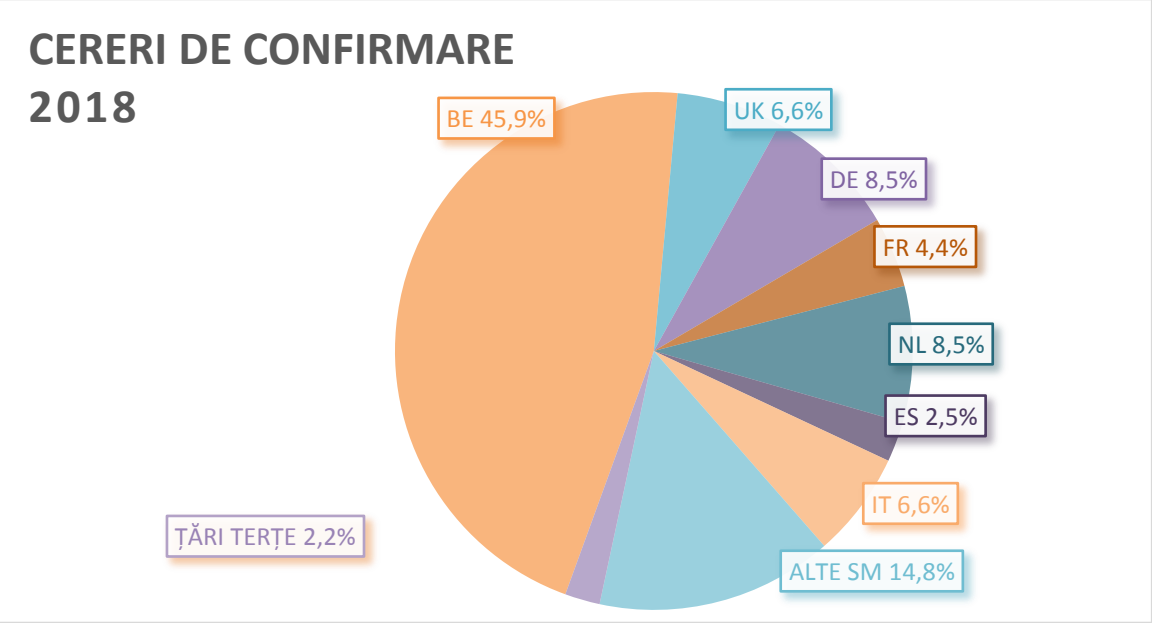
Pe al patrulea loc s-a clasat Franța (cu 6,9 % din cererile inițiale), urmată îndeaproape de Țările de Jos (6,5 %), Spania (aproape 5,9 %) și Italia (5,7 %).

Cererile provenind din celelalte 21 de state membre au reprezentat mai puțin de 3 % pentru fiecare stat membru. Dreptul de acces la documente a fost în continuare exercitat și de solicitanți cu reședința sau cu sediul social în țări terțe. Cererile inițiale ale acestora au rămas stabile, reprezentând peste 5,3 % din totalul cererilor inițiale (în 2017 s-a înregistrat un număr similar, respectiv aproape 5 %).



În ceea ce privește distribuția geografică a **cererilor de confirmare**, procentul cel mai mare a provenit, la fel ca în anii precedenți, de la solicitanții din Belgia (reprezentând peste 45,9 % din cereri, comparativ cu aproape 30,6 % în 2017, ceea ce indică o creștere netă), urmați de cei din Germania și din Țările de Jos (ambele cu aproximativ 8,5 %). Regatul Unit, Italia (6,6 % fiecare) și Franța (4,4%) au fost singurele dintre celelalte state membre din care a provenit peste 4 % din totalul cererilor.

Cererile provenind din cele 21 de state rămase au reprezentat fiecare 2,5% sau mai puțin. În fine, cererile de confirmare de la solicitanții având reședința sau sediul social în țări terțe au reprezentat aproape 2,2 % din totalul cererilor (comparativ cu 3,6 % în 2017).



4. APLICAREA EXCEPȚIILOR DE LA DREPTUL DE ACCES

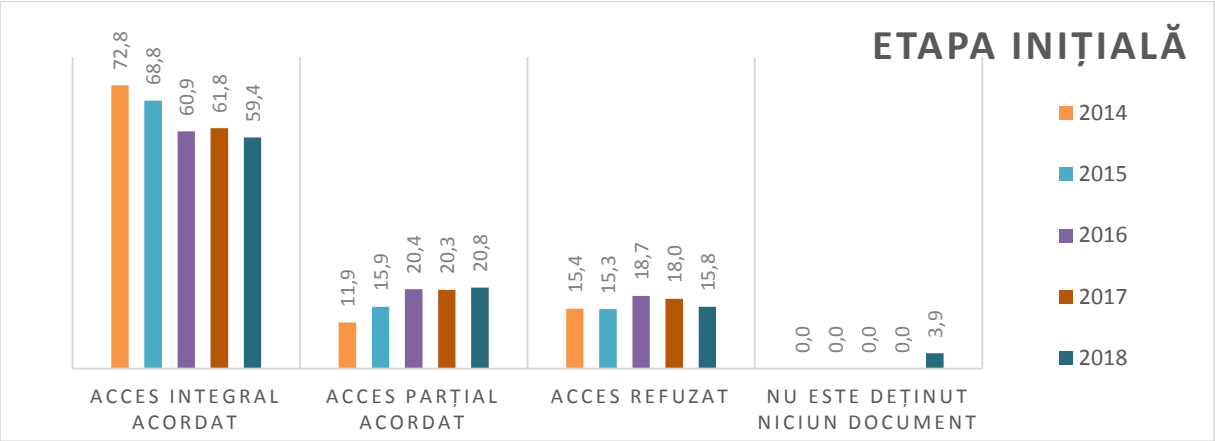
Dreptul de acces prevăzut în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 face obiectul unei serii de excepții specifice, care sunt prevăzute la articolul 4 din regulamentul respectiv. Orice refuz, fie el integral sau parțial, trebuie să fie justificat conform cel puțin uneia dintre aceste excepții.

4.1. Tipurile de acces acordat (anexă – tabelele 8 și 9)

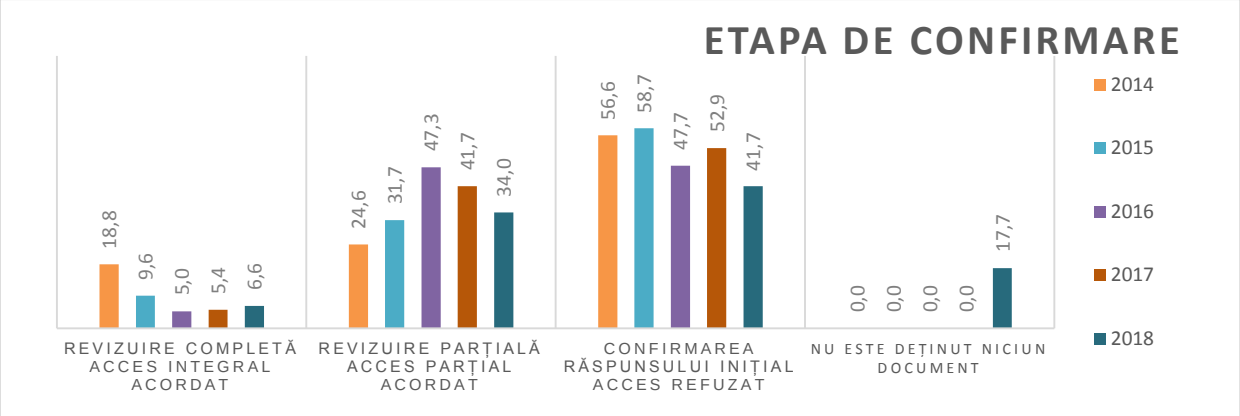
În 2018, s-a acordat acces integral sau parțial la documente în peste 80,2 % din cazuri în **etapa inițială** (o ușoară scădere față de 2017, când nivelul a atins 82 %).

În mod similar, procentul de răspunsuri complet pozitive s-a redus ușor, de la 61,8 % în 2017 la 59,4 % în 2018. Cu toate acestea, procentul răspunsurilor parțial pozitive a înregistrat o ușoară creștere (de la 20,3 % în 2017 la peste 20,8 % în 2018).

Totodată, a continuat tendința de scădere ușoară și constantă a procentului de respingeri complete ale accesului, observată începând cu 2016 (aproximativ 15,8 % din totalul cererilor față de mai puțin de 18 % și, respectiv, 19 % în 2017 și 2016).



În 2018, aproximativ 41,7 % din răspunsurile inițiale contestate prin cereri de confirmare au fost confirmate în **etapa de confirmare** (comparativ cu 52,9 % în 2017). Și procentul de răspunsuri inițiale (și anume, 40,6 %) modificate integral sau parțial a înregistrat o valoare apropiată (cel înregistrat în 2017 a fost de aproximativ 47,1 %).

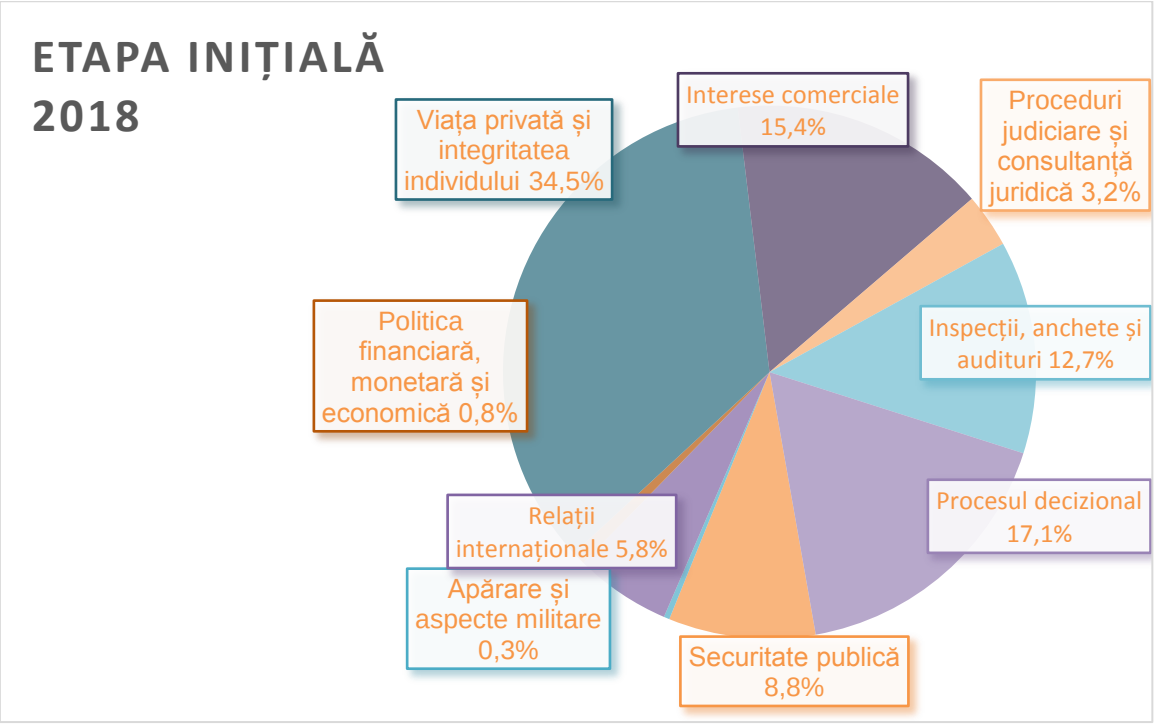


4.2. Excepții de la dreptul de acces invocate[38] (anexa – tabelul 10)

4.2.1. Etapa inițială

În 2018, protecția *vieții private și a integrității individului*[39] a fost în continuare excepția pe care Comisia Europeană a folosit-o cel mai frecvent pentru a refuza (integral sau parțial) accesul în etapa inițială. Aceasta a fost invocată în 34,5 % dintre refuzuri, comparativ cu aproape 31,4 % în 2017. La fel ca în anii precedenți, o mare parte dintre aceste refuzuri s-a datorat nevoii de a secretiza numele membrilor personalului care nu îndeplinesc funcții de conducere sau ale reprezentanților terți care apar în documente, în conformitate cu legislația aplicabilă privind protecția datelor.

[38] În temeiul articolului 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[39] Această excepție este prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.



A doua excepție din punctul de vedere al frecvenței de invocare se referă la protejarea *intereselor comerciale*[40]. Această excepție a fost invocată în peste 15,4 % dintre refuzuri (parțiale sau totale)[41].

Excepția invocată cu scopul de a proteja un *proces decizional în curs*[42], a urmat îndeaproape, pe locul al treilea, cu un procent de utilizare de peste 15,1 %[43].

Totodată, Comisia Europeană a invocat și excepția referitoare la protecția *obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit*[44], însă în mai puțin de 12,7 % din răspunsurile sale negative (totale sau parțiale), comparativ cu aproape 17,7 % în 2017. Scăderea minoră, dar constantă, pe care o reflectă datele, indică o utilizare mai redusă a acestei excepții de către instituție.

Utilizarea relativă a excepției pentru protejarea *securității publice*[45] a crescut semnificativ (de la 5,4 % în 2017 la aproape 8,8 % în 2018).

Excepția care prevede protecția *relațiilor internaționale*[46] a fost invocată în aproape 5,8 % din răspunsurile inițiale negative, comparativ cu 4 % în 2017 și cu 3,4 % în 2016, înregistrând astfel o creștere ușoară, dar constantă, din punctul de vedere al frecvenței de utilizare de către Comisia Europeană.

[40] Această excepție este prevăzută la articolul 4 alineatul (2) prima liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[41] Față de 16,8 % în 2017.
[42] Această excepție este prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[43] Față de 16,3% în 2017.
[44] Această excepție este prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[45] Această excepție este prevăzută la articolul 4 alineatul (1) prima liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[46] Această excepție este prevăzută la articolul 4 alineatul (1) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.

Fiecare dintre celelalte excepții prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 a fost invocată de instituție în mai puțin de 4 % dintre cazuri, pentru a refuza accesul parțial sau integral la documentele solicitate în etapa inițială.

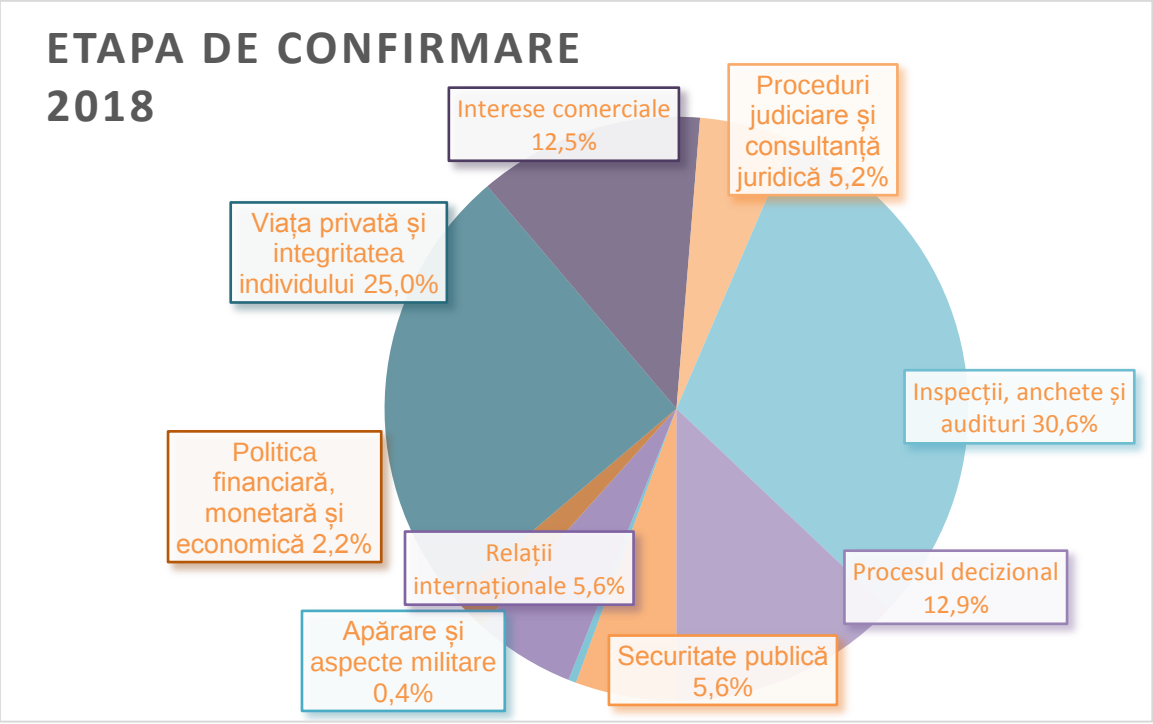
4.2.2. Etapa de confirmare

Motivul cel mai frecvent invocat pentru confirmarea unui refuz (integral sau parțial) al accesului a fost, la fel ca în 2017, protecția *obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit* (30,6 % în 2018 comparativ cu aproape 35 % în 2017).

Pe poziția a doua s-a plasat excepția care vizează protecția *vieții private și a integrității individului* (25 % comparativ cu aproape 26,1 % în 2017). Excepția care vizează protecția *intereselor comerciale* a fost invocată mai puțin frecvent (12,5 % în 2018 comparativ cu 13,2 % în 2017), plasându-se pe poziția a treia și confirmând scăderea constantă a recursului la aceasta, observată începând cu 2016 (când a fost invocată în 15,9 % dintre refuzurile din etapa de confirmare).

Excepția care protejează *procesul decizional* al instituției s-a clasat pe locul al patrulea, înregistrând un procent de utilizare de 12,9 % (din care aproape 10,8 % pentru procesul decizional în curs). Această cifră arată că excepția pare să fie invocată cu o frecvență mai scăzută (gradul său de utilizare s-a diminuat deja, de la aproximativ 12,2 % în 2017 și 20,2 % în 2016).

Excepțiile care protejează interesul public, și anume în ceea ce privește *relațiile internaționale* și *securitatea publică,* s-au clasat pe locul al cincilea din punctul de vedere al frecvenței de utilizare (cu 5,6 % fiecare).



5. PLÂNGERI ADRESATE OMBUDSMANULUI EUROPEAN

În 2018, Ombudsmanul European a închis 29 de dosare de plângeri împotriva Comisiei Europene cu privire la tratarea cererilor de acces la documente[47]. Marea majoritate a acestor plângeri (22) au fost închise fără a se constata administrarea defectuoasă[48]. Comparativ, în ultimii doi ani, Ombudsmanul European a închis un număr mai mic de plângeri (25 în 2017 și 21 în 2016), dar un număr similar (șase în ambii ani) de plângeri au fost însoțite de comentarii suplimentare sau critice[49].

În 2018, Ombudsmanul European a deschis 29 de noi anchete în cadrul cărora accesul la documente a constituit fie elementul principal, fie un element subsidiar al plângerii, față de 25 în 2017 și 12 în 2016.

Aceste statistici confirmă creșterea semnificativă observată începând cu 2017 în ceea ce privește numărul de anchete noi[50] și reflectă importanța sporită pe care Ombudsmanul European o acordă acestui domeniu de activitate.

Această importanță este evidențiată și de faptul că Ombudsmanul European a lansat, din februarie 2018, o nouă așa-numită „procedură accelerată" pentru plângerile referitoare la accesul la documente. În baza acestei noi proceduri, Ombudsmanul European s-a angajat să adopte decizii privind oportunitatea de a deschide o anchetă în termen de cinci zile lucrătoare, și decizii privind anchetele referitoare la „accesul la documente" în termen de 40 de zile lucrătoare de la primirea plângerilor[51].

6. CONTROLUL JURISDICȚIONAL

În 2018, instanțele UE au continuat să extindă, în cadrul diferitelor proceduri judiciare, jurisprudența deja considerabilă referitoare la accesul la documentele instituțiilor UE. Această nouă jurisprudență va orienta în continuare activitatea Comisiei Europene în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001.

6.1. Curtea de Justiție

În 2018, Curtea de Justiție a pronunțat o singură hotărâre majoră referitoare la căile de atac în ceea ce privește dreptul de acces public la documente în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, în care Comisia Europeană a fost parte la proceduri, comparativ cu opt în 2017.

[47] Statisticile se referă la cazurile adresate Ombudsmanului European pentru toate departamente Comisiei Europene, cu excepția Oficiului European de Luptă Antifraudă.

[48] Cele patru cazuri pentru care s-au formulat comentarii: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 de cazuri au fost închise fără comentarii/acțiuni suplimentare.

[49] A se vedea Raportul Comisiei privind aplicarea în 2017 a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, p. 11: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/RO/COM-2018-663-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF, numit în continuare „Raportul anual pentru 2017 privind accesul la documente".

[50] În 2017 au fost deschise 25 de anchete noi, comparativ cu 12 în 2016, a se vedea Raportul anual pentru 2017 privind accesul la documente, *op.cit.*, p. 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730.

Această hotărâre a fost pronunțată în cauza ClientEarth/Comisia Europeană[52]. Hotărârea este importantă în măsura în care clarifică obiectul noțiunii de „documente legislative”, care necesită o mai mare deschidere.

Deși a recunoscut că Comisia Europeană are nevoie de un spațiu de reflecție pentru a putea decide alegerile politice care urmează a fi efectuate și propunerile care urmează a fi eventual prezentate, Curtea de Justiție a constatat că documentele elaborate în contextul unei evaluări a impactului sunt considerate documente legislative. Prin urmare, Curtea a considerat că aceste documente nu pot fi protejate în temeiul unei prezumții generale împotriva divulgării publice, astfel cum rezultă din articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, mai ales atunci când conțin informații privind mediul înconjurător.[53].

Totodată, Curtea de Justiție a subliniat faptul că aplicarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 nu poate fi justificată doar pe baza caracterului provizoriu al documentelor, fără o examinare individuală specifică[54].

6.2. Tribunalul

În 2018, Tribunalul a pronunțat 27 de hotărâri în care a fost implicată Comisia Europeană în cauze privind dreptul de acces la documente în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001. Comisia Europeană a fost parte la proceduri în 26 dintre aceste hotărâri și a avut calitatea de intervenient în una dintre ele. În marea majoritate a cauzelor, instituțiile au avut câștig de cauză.

Decizia contestată a instituției a fost anulată (parțial) doar în șase dintre cele 27 de cauze menționate mai sus[55]; una dintre aceste decizii îi aparținea Parlamentului European.

În plus, dintre cele cinci cazuri de anulare (parțială) a deciziei Comisiei Europene, doar patru se refereau la refuzuri (parțiale) ale instituției de a acorda accesul la unele documente. Cealaltă hotărâre de anulare (parțială) s-a referit la o decizie pozitivă a instituției de a acorda accesul public la unele documente, pe care Tribunalul le-a considerat protejate în temeiul altui cadru juridic.

De asemenea, în 19 dintre aceste cauze contestațiile introduse împotriva deciziei Comisiei Europene au rămas (integral sau parțial) fără obiect.

În trei cauze, Tribunalul a hotărât că nu era necesară soluționarea, iar într-o cauza[56], acțiunea în anulare introdusă împotriva deciziei Comisiei Europene a fost considerată inadmisibilă. În fine, o altă cauză s-a referit la un ordin de eliminare din registru.

[52] Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 4 septembrie 2018, C-57/16 P, EU:C:2018:660, numită în continuare „hotărârea în cauza ClientEarth”.
[53] Ibidem, punctul 101.
[54] Ibidem, punctul 111.
[55] Hotărârile din 5 decembrie 2018, Falcon Technologies International LLC/Comisia Europeană, T-875/16, EU:T:2018:877; din 3 mai 2018, Republica Malta/Comisia Europeană, T-653/16, EU:T:2018:241, din 27 noiembrie 2018 VG, în calitate de moștenitoare a lui MS/Comisia Europeană, cauzele conexate T-314/16 și T-435/16, EU:T:2018:841; din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentului European, T-540/15, EU:T:2018:167; din 4 octombrie 2018, Daimler AG/Comisia Europeană, T-128/14, EU:T:2018:643; și din 7 februarie 2018, Access Info Europe/Comisia Europeană, T-852/16, EU:T:2018:69.
[56] Ordonanța din 15 mai 2018, Commune de Fessenheim și alții/Comisia Europeană, T-726/17, EU:T:2018:291.

În cadrul acestui corp de jurisprudență dezvoltat în 2018, Tribunalul a clarificat diferite probleme, de la aspecte procedurale până la elemente mai importante ce rezultă din punerea în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001.

6.2.1. Clarificări ale unor norme procedurale

În ceea ce privește normele procedurale, Tribunalul și-a reiterat constatarea privind faptul că un răspuns inițial în sensul articolului 7 alineatul (1) din regulament nu poate face, în principiu, obiectul unei acțiuni, cu excepția unor circumstanțe excepționale: atunci când este viciat de un defect precum neinformarea solicitantului cu privire la *căile de atac* sau atunci când el constituie poziția definitivă a instituției[57].

Doar decizia de confirmare poate produce efecte juridice care ar putea afecta interesele solicitantului și, prin urmare, poate face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene[58].

În cadrul deciziei de confirmare, neinformarea solicitantului cu privire la căile de atac disponibile împotriva deciziei atacate nu constituie o încălcare a unor norme fundamentale de procedură de natură să determine anularea deciziei atacate, în cazul în care o astfel de omisiune nu are niciun impact asupra situației juridice a reclamantei. Acest lucru se întâmplă atunci când solicitantul poate avea cunoștință de aceste căi de atac și poate introduce o acțiune în anulare împotriva deciziei de confirmare atacate, în pofida lipsei informării cu privire la căile de atac disponibile împotriva acesteia[59]. În plus, instituția poate identifica documente suplimentare care ar putea avea legătură cu cererea, în orice fază a prelucrării unei cereri, inclusiv pentru prima dată[60].

Deși instituției nu i se poate reproșa în mod legal că a acordat accesul la documente în temeiul unei cereri pretins neprecise fără a invita în prealabil solicitantul să își clarifice cererea, aceasta nu poate respinge o cerere ca fiind insuficient de precisă fără a invita în prealabil solicitantul să își clarifice cererea[61].

În plus, Tribunalul a subliniat faptul că *termenele* prevăzute la articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001 au drept unic scop să permită o soluționare rapidă a cererilor de acces la documente[62].

Prin urmare, Tribunalul a reiterat faptul că depășirea termenelor prevăzute de articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001 nu are ca efect privarea instituției de competența de a adopta o decizie și nu constituie un motiv valid pentru a justifica anularea acesteia[63].

O astfel de concluzie nu influențează faptul că, dimpotrivă, termenul stabilit pentru introducerea unei acțiuni în anulare este obligatoriu, iar procedurile introduse după expirarea acestuia sunt inadmisibile[64].

---

[57] A se vedea hotărârea din 11 decembrie 2018 în cauza Arca Capital Bohemia a.s./Comisia Europeană, T-441/17, EU:T:2018:899, punctele 18-20.

[58] A se vedea hotărârea din 9 octombrie 2018 în cauza Pint/Comisia Europeană, T-634/17, EU:T:2018:662, punctul 17.

[59] A se vedea hotărârea din 5 februarie 2018 în cauza Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Comisia Europeană, T-611/15, EU:T:2018:63, punctele 47-50.

[60] A se vedea hotărârea în cauza Republica Malta/Comisia Europeană, op. cit., punctul 84.

[61] Ibidem, punctul 82.

[62] Ibidem, punctul 85.

[63] Ibidem, punctul 86; hotărârea din 11 iulie 2018, Rogesa/Comisia Europeană, T-643/17, Rec., EU:T:2018:423, punctele 43 și 48.

De asemenea, Tribunalul a reiterat faptul că declarația unei instituții privind *lipsa documentelor existente* beneficiază de o prezumție de legalitate[65]. În plus, legalitatea deciziei instituției trebuie evaluată pe baza elementelor faptice și legale existente la momentul adoptării sale[66] și, prin urmare, în etapa judiciară nu pot fi aduse noi argumente privind legalitatea acesteia[67].

În ceea ce privește *motivarea* pe care trebuie să o furnizeze instituția, Tribunalul a confirmat că aceasta poate să constea într-o descriere a naturii și a conținutului documentelor refuzate, a contextului în care acestea au fost elaborate și a motivelor pentru refuz[68].

Scopul motivării este acela de a prezenta în mod clar şi neechivoc raționamentul instituției, astfel încât solicitantul să poată lua cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanța competentă să poată exercita controlul[69].

Prin urmare, motivarea este adecvată atunci când îi permite solicitantului să înțeleagă și să constate, mai întâi, dacă documentul solicitat se încadrează într-adevăr în sfera vizată de excepția invocată și, apoi, dacă nevoia de protecție în temeiul excepției respective este autentică[70].

Prin urmare, instituția nu trebuie să furnizeze o justificare specifică pentru fiecare aspect al evaluării care stă la baza motivării respective[71] sau să abordeze în profunzime toate faptele și dispozițiile juridice relevante[72] și poate furniza motive pe categorii de documente[73].

În plus, trimiterea pe care o decizie o face la motivele cuprinse într-o decizie anterioară comunicată solicitantului poate fi suficientă în unele situații[74].

În legătură cu evaluarea *accesului parțial*, Tribunalul a reiterat că aceasta trebuie efectuată în spiritul principiului proporționalității. Prin urmare, trebuie acordat acces parțial dacă scopul urmărit de instituție atunci când refuză accesul la document poate fi îndeplinit doar prin ștergerea pasajelor care ar putea să aducă atingere interesului public protejat[75].

---

[64] A se vedea Ordonanța în cauza Commune de Fessenheim și alții/Comisia Europeană, op. cit., punctele 30-31.

[65] A se vedea hotărârea din 23 aprilie 2018 în cauza Verein Deutsche Sprache eV/Comisia Europeană, T-468/16, EU:T:2018:207, punctul 35.

[66] A se vedea hotărârea în cauza Rogesa/Comisia Europeană, op. cit., punctul 91; hotărârea din 5 decembrie 2018 în cauza Sumner/Comisia Europeană, T-152/17, EU:T:2018:875, punctul 42.

[67] A se vedea hotărârea din 27 februarie 2018 în cauza CEE Bankwatch Network/Comisia Europeană, T-307/16, punctele 133 și 140.

[68] A se vedea hotărârea în cauza Access Info Europe/Comisia Europeană, op. cit., punctul 89.

[69] A se vedea hotărârea în cauza CEE Bankwatch Network/Comisia Europeană, op. cit., punctul 80.

[70] A se vedea hotărârea din 8 februarie 2018 în cauza Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Comisia Europeană, T-74/16, EU:T:2018:75, punctul 77.

[71] A se vedea hotărârea în cauza Falcon Technologies International LLC/Comisia Europeană, op. cit., punctul 69.

[72] A se vedea hotărârea în cauza CEE Bankwatch Network/Comisia Europeană, op. cit., punctul 80.

[73] A se vedea hotărârea în cauza Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Comisia Europeană, op. cit., punctul 78.

[74] A se vedea hotărârea în cauza Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Comisia Europeană, op. cit., punctele 37-38.

[75] A se vedea hotărârea în cauza Access Info Europe/Comisia Europeană, op. cit., punctele 110-111.

Instituția nu este în măsură să stabilească ce anume este important sau lipsit de importanță pentru solicitant[76]. Prin urmare, instituția trebuie să divulge părți din documente cu caracter „pur descriptiv”, în măsura în care acestea nu conțin poziții juridice sau strategice care fac obiectul excepțiilor invocate de instituție[77]. Cu toate acestea, accesul parțial nu este necesar atunci când el ar conduce la golirea documentului de aproape tot conținutul său[78].

În ceea ce privește *consultarea statelor membre* din care provin documentele, Tribunalul a reamintit faptul că această cerință nu este necesară atunci când, în mod evident, se aplică o excepție[79]. Cu toate acestea, în cadrul consultării amintite, o evaluare *prima facie* a obiecțiilor statului membru este suficientă, iar instituția nu trebuie să efectueze o evaluare exhaustivă a acestora[80].

Cu toate acestea, statul membru nu dispune de un drept de veto general și necondiționat, dat fiind că trebuie să furnizeze o motivare corespunzătoare în temeiul articolului 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001[81].

Trebuie menționat în acest sens că un stat membru, spre deosebire de alte părți terțe, poate invoca excepția privind protecția procesului decizional al instituției pentru a solicita ca aceasta să refuze accesul la un document ce emană de la el însuși[82]. În plus, pentru a avea dreptul de a formula obiecții, un stat membru care este autorul documentului în cauză nu are obligația de a formula o solicitare oficială specifică în prealabil[83].

În acest context, decizia instituției nu trebuie doar să consemneze faptul că statul membru în cauză a formulat obiecții în ceea ce privește divulgarea documentului solicitat, ci și să prezinte motivele prezentate de statul membru în cauză pentru a arăta că se aplică una dintre excepțiile de la dreptul de acces prevăzute la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001[84].

De asemenea, trebuie menționat faptul că un stat membru poate invoca orice motiv care pune în discuție legalitatea deciziei unei instituții, ca un corolar al dreptului statului membru în cauză la o cale de atac efectivă, conferit statelor membre de articolul 263 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene[85].

---

[76] A se vedea hotărârea în cauza Falcon Technologies International LLC/Comisia Europeană, op. cit., punctul 102.

[77] A se vedea hotărârea din 7 februarie 2018 în cauza Access Info Europe/Comisia Europeană, T-851/16, EU:T:2018:69, punctul 120.

[78] Hotărârea în cauza Falcon Technologies International LLC/Comisia Europeană, op. cit., punctul 104.

[79] Hotărârea din 19 septembrie 2018 în cauza Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Comisia Europeană, T-39/17, EU:T:2018:560, punctul 110.

[80] Hotărârea din 8 februarie 2018 în cauza Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Comisia Europeană, T-74/16, EU:T:2018:75, punctele 66-67.

[81] Hotărârea din 21 noiembrie 2018 în cauza Stichting Greenpeace Nederland și Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Comisia Europeană, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punctele 40 și 41.

[82] A se vedea hotărârea în cauza Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Comisia Europeană, op. cit., punctele 36-38 și 40-42.

[83] Ibidem, punctul 33.

[84] Ibidem, punctul 56.

[85] Hotărârea din 3 mai 2018 în cauza Republica Malta/Comisia Europeană, T-653/16, EU:T:2018:241, punctele 41-42.

Totuși, un stat membru nu poate invoca în mod util, împotriva unei decizii a unei instituții de acordare a accesului la documente, nereguli de procedură legate de modul în care instituția a gestionat cererile inițiale sau de confirmare, inclusiv de termenele introduse exclusiv în favoarea solicitantului[86].

De asemenea, Tribunalul a confirmat că încălcarea *obligației de cooperare* a instituției față de un stat membru este susceptibilă să afecteze legalitatea deciziei instituției de acordare a accesului la documente care emană de la statul membru respectiv.[87].

Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu are competența de a emite un ordin de încetare în cadrul procesului de evaluare a legalității unui act desfășurat în temeiul articolului 263 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. În acest context, ea nu îi poate impune instituției decizia de acordare a accesului la documentele solicitate[88].

În plus, Tribunalul și-a confirmat jurisprudența anterioară, potrivit căreia nu mai este necesară pronunțarea unei hotărâri în cadrul unei acțiuni în anularea unei decizii negative, odată ce instituția, fără a retrage în mod oficial decizia contestată, a adoptat o nouă decizie pozitivă de acordare a accesului la documentele solicitate și, prin aceasta, a satisfăcut integral cererea solicitantului[89].

6.2.2. Clarificări ale unor norme de fond

În 2018, Tribunalul s-a pronunțat și cu privire la o serie de norme de fond din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.

În ceea ce privește excepția pentru *protecția relațiilor internaționale*[90], Tribunalul a confirmat în mai multe cazuri marja amplă de apreciere pe care o are la dispoziție instituția în cadrul acestei excepții[91].

Această marjă largă de discreție se datorează caracterului deosebit de sensibil și esențial al intereselor protejate și necesității ca instituția să aplice precauții deosebite atunci când adoptă o decizie care este, prin natura sa, complexă și delicată[92].

Potrivit Tribunalului, această marjă largă de discreție conferită instituției respectă principiul interpretării stricte a excepțiilor prevăzute la articolul 4 din regulament[93].

[86] Ibidem, punctele 87 și 88.
[87] Ibidem, punctul 100.
[88] Hotărârea din 9 octombrie 2018 în cauza Sárossy/Comisia Europeană, T-633/17, EU:T:2018:663, punctele 19-20. A se vedea și hotărârea în cauza Pint/Comisia Europeană, op. cit., punctul 19.
[89] Ordonanța din 19 iulie 2018 în cauza Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Comisia Europeană, T-750/17, EU:T:2018:506, punctele 15-17.
[90] Prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[91] A se vedea hotărârea în cauza Access Info Europe/Comisia Europeană, op. cit., punctele 40-41. A se vedea și hotărârea din 11 iulie 2018 în cauza Rogesa/Comisia Europeană, T-644/16, EU:T:2018:429, punctele 23-24, în prezent în faza de recurs; hotărârea în cauza CEE Bankwatch Network/Comisia Europeană, op. cit., punctul 77.
[92] A se vedea hotărârea în cauza ClientEarth/Comisia Europeană, op. cit., punctul 23; și hotărârea în cauza CEE Bankwatch Network/Comisia Europeană, op. cit., punctul 79.
[93] Ibidem, punctul 25.

Tribunalul a concluzionat că, prin urmare, excepția referitoare la protecția relațiilor internaționale face obiectul unei evaluări judiciare limitate a legalității, care se circumscrie verificării conformității cu normele de procedură și cu obligația de a preciza motivele, exactitatea motivării și absența unor erori evidente la nivelul evaluării sau a unei utilizări necorespunzătoare a atribuțiilor[94].

Totodată, Tribunalul a subliniat caracterul obligatoriu al excepției privind protecția relațiilor internaționale care, spre deosebire de celelalte excepții de la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, nu se poate subordona niciunui interes public superior în ceea ce privește divulgarea documentelor solicitate.[95].

În cadrul excepției referitoare la protecția *vieții private și a integrității individului*[96], Tribunalul a reamintit că noțiunea de viață privată înglobează datele cu caracter personal în context profesional[97]. Astfel, în principiu, datele cu caracter personal ale personalului instituțiilor UE sunt protejate de această excepție, indiferent de dreptul la interpelare al funcționarului public[98].

Tribunalul a subliniat că, în orice caz, un astfel de drept nu ar trebui să fie exercitat în cadrul mecanismelor de acces la documente prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001[99]. Totodată, Tribunalul a confirmat că drepturile de protecție a reputației și a onoarei unei persoane constituie elemente inerente ale dreptului la viața privată[100].

De asemenea, reputația unei entități, indiferent de caracterul său public sau privat, are dreptul la un anumit grad de protecție, cu respectarea obiectului excepției privind protecția *intereselor comerciale*[101]. În cadrul acestei excepții, Tribunalul a stipulat că o întreprindere privată căreia îi este încredințată o misiune de interes public ar putea avea dreptul la protecția reputației sale în cadrul intereselor sale comerciale, în măsura în care reputația oricărui operator activ pe o piață este esențială pentru desfășurarea activităților sale economice pe piață[102].

Totodată, Tribunalul a reiterat faptul că o întreprindere de stat poate fi considerată drept deținând interese comerciale în sensul articolului 4 alineatul (2) prima liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001[103].

---

[94] Ibidem.
[95] Ibidem, punctul 98.
[96] Prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[97] A se vedea hotărârea în cauza Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Comisia Europeană, op. cit., punctul 38 ; și hotărârea în cauza VG, în calitate de moștenitoare a lui MS,/Comisia Europeană, op.cit., punctul 64.
[98] Ibidem, punctele 43 și 44.
[99] Ibidem, punctul 46.
[100] Ibidem, punctul 100. Tribunalul a pronunțat o altă hotărâre interesantă în ceea ce privește excepția referitoare la dreptul la viață privată și la integritate, prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1049//2001, și anume hotărârea din 25 septembrie 2018 în cauza Maria Psara și alții/Parlamentul European, T-639/15-T-666/15 și T-94/16, EU:T:2018:602. Cu toate acestea, prezentul raport, care se referă la punerea în aplicare a regulamentului de către Comisia Europeană, nu analizează această hotărâre, întrucât instituția nu a fost nici parte directă, nici intervenient în cadrul procedurilor aferente.
[101] Prevăzută la articolul 4 alineatul (2) prima liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[102] A se vedea hotărârea în cauza Falcon Technologies International LLC/Comisia Europeană, op. cit., punctele 51 și 53.
[103] A se vedea hotărârea în cauza CEE Bankwatch Network/Comisia Europeană, op. cit., punctul 108.

În plus, Tribunalul a decis că informațiile comerciale sensibile furnizate de întreprinderi Comisiei Europene, precum datele referitoare la strategiile lor comerciale în vederea respectării cadrului de reglementare, ar putea fi protejate drept „interese comerciale”[104].

De asemenea, protecția acestor interese (la fel ca în cazul dreptului la viață privată și la integritatea persoanei) ar putea fi invocată pe o perioadă mai mare decât perioada maximă de 30 de ani prevăzută în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 în ceea ce privește celelalte excepții de la divulgarea către public[105].

În ceea ce privește excepția referitoare la protecția *procedurilor judiciare*, Tribunalul a reiterat că aceasta poate fi invocată în ceea ce privește documente care nu sunt întocmite în mod specific în legătură cu o procedură judiciară în curs[106].

De asemenea, Tribunalul a subliniat faptul că excepția referitoare la *consultanța juridică* s-ar putea aplica în cazul pozițiilor interne preliminare ale Serviciului Juridic al Comisiei Europene, elaborate în scopul unui dialog politic între instituție și reprezentanți ai unui stat membru și ai unui stat terț[107].

Acest lucru se întâmplă mai ales atunci când poziția pregătitoare este elaborată într-un context de urgență, în legătură cu un domeniu care prezintă un grad ridicat de sensibilitate politică. Într-adevăr, în astfel de circumstanțe, divulgarea ar aduce efectiv atingere, în mod previzibil, interesului instituției de a solicita și de a primi avize sincere, obiective și complete din partea diferitelor sale servicii pentru a-și pregăti poziția finală[108].

În ceea ce privește excepția referitoare la protecția *în scopul activităților de anchetă*[109], Tribunalul a reamintit faptul că noțiunea de „anchetă” reprezintă o noțiune autonomă a dreptului Uniunii. Prin urmare, aceasta trebuie interpretată ținând seama, printre altele, de sensul său obișnuit și de contextul în care se înscrie[110].

Astfel, o procedură structurată și formalizată a Comisiei Europene al cărei obiectiv este colectarea și analiza informațiilor care să permită instituției să poată adopta o poziție în cadrul exercitării funcțiilor sale prevăzute de tratate trebuie să fie considerată o „anchetă”.

Totuși, o astfel de procedură nu trebuie să vizeze în mod necesar detectarea sau urmărirea unei încălcări sau a unei neregularități. Noțiunea de „anchetă” poate acoperi și o activitate a Comisiei Europene menită să constate fapte pentru a evalua o anumită situație[111].

[104] A se vedea hotărârea din 12 decembrie 2018 în cauza Deutsche Umwelthilfe eV/Comisia Europeană, T-498/14, EU:T:2018:913, punctul 133.
[105] A se vedea hotărârea în cauza Rogesa/Comisia Europeană, op. cit., punctul 90.
[106] A se vedea hotărârea în cauza Access Info Europe/Comisia Europeană, op. cit., punctele 69-72.
[107] Ibidem, punctele 87-88.
[108] Ibidem.
[109] Prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[110] A se vedea hotărârea în cauza Daimler AG/Comisia Europeană, op. cit., punctul 130.
[111] Ibidem, punctele 131-132.

De asemenea, Tribunalul a decis că excepția poate rămâne adecvată, prin aplicarea unei prezumții generale de confidențialitate, în lumina unei *proceduri-pilot la nivelul UE*, fără a aduce atingere suspendării sale temporare (de lungă durată) ca urmare a unei cereri de decizie preliminară[112].

În ceea ce privește aplicarea unei excepții privind *schemele de ajutoare de stat*, Tribunalul a confirmat existența unei prezumții de confidențialitate a documentelor aferente acestora și a clarificat faptul că o astfel de prezumție se aplică nu numai în ceea ce privește persoanele fizice, ci și în cazul anchetelor sectoriale[113]. Faptul că documentele în cauză nu sunt marcate drept confidențiale este irelevant în acest sens[114].

În ceea ce privește procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Tribunalul și-a reiterat „poziția specială în cadrul sistemului de acces la documente", confirmată deja de Curtea de Justiție[115].

Astfel, Tribunalul a reamintit faptul că particularitățile procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împiedică asigurarea transparenței depline, chiar și în domenii sensibile precum mediul înconjurător[116].

Prin urmare, Tribunalul a confirmat aplicarea unei prezumții generale de confidențialitate în ceea ce privește documentele aferente unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor[117], indiferent de aplicabilitatea unei reglementări specifice care prevede un cadru mai restrictiv decât cel al Regulamentului (CE) nr. 1049/2001[118]. O astfel de prezumție generală exonerează instituția de orice divulgare parțială[119].

În ceea ce privește anchetele referitoare la *înțelegeri*[120], Tribunalul a confirmat că prezumția generală de confidențialitate recunoscută în cadrul jurisprudenței anterioare se aplică indiferent de numărul de documente vizate de cererea de acces și chiar atunci când un singur document face obiectul cererii[121].

Tribunalul a subliniat faptul că, în această privință, pentru acces este relevant un criteriu calitativ, și anume faptul că documentele se raportează la aceeași procedură, nu un criteriu cantitativ (cu alte cuvinte, numărul mai mare sau mai mic de documente vizate de cerere)[122].

---

[112] A se vedea hotărârea în cauza Pint/Comisia Europeană, op. cit., punctul 38; și hotărârea în cauza Sárossy/Comisia Europeană, op.cit., , punctul 41.
[113] A se vedea hotărârea în cauza Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Comisia Europeană, op. cit., punctele 64 și 91.
[114] Ibidem, punctul 106.
[115] Hotărârea din 5 decembrie 2018 în cauza Liam Campbell/Comisia Europeană, T-312/17, EU:T:2018:876, punctul 32.
[116] Ibidem.
[117] Ibidem, punctul 29.
[118] Ibidem, punctul 33.
[119] Ibidem, punctul 49.
[120] În temeiul articolului 101 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.
[121] A se vedea hotărârea în cauza Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Comisia Europeană, op. cit., punctul 71.
[122] Ibidem, punctele 72-73.

Prin urmare, prezumția generală de confidențialitate se aplică și în ceea ce privește cuprinsul dosarului, fără a afecta caracteristica specifică a acestuia, în sensul că nu are un conținut propriu[123].

Există patru motive principale pentru această prezumție. În primul rând, cuprinsul organizează dosarul referitor la procedura în cauză și, astfel, face parte din ansamblul documentelor aferente acesteia. În al doilea rând, enumeră toate documentele care figurează în dosar, indică titlul acestora și le identifică. În al treilea rând, acest document, prin natura sa, face o trimitere la fiecare document din dosar și reflectă astfel ansamblul documentelor din dosar, precum și anumite informații referitoare la conținutul documentelor respective. În al patrulea rând, cuprinsul indică toate demersurile efectuate de Comisie în procedura în materie de înțelegeri. Astfel, cuprinsul dosarului în materie de înțelegeri poate conține informații relevante și precise referitoare la conținutul dosarului.[124].

În acest context, Tribunalul a confirmat faptul că criteriul care stă la baza aplicării prezumției generale de confidențialitate este faptul că documentul a cărui divulgare este solicitată face parte din dosarul administrativ aferent unei proceduri desfășurate în temeiul articolului 101 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene[125].

În ceea ce privește excepția privind protecția *procesului decizional*, Tribunalul a clarificat faptul că acordurile provizorii la care au ajuns Parlamentul European, Consiliul și Comisia în cadrul trilogurilor nu fac obiectul unei prezumții generale de nedivulgare, indiferent dacă procedura legislativă este încă în curs de desfășurare[126].

Tribunalul a subliniat, însă, faptul că instituția are posibilitatea să refuze accesul la documente cu caracter legislativ, inclusiv la triloguri, în cazuri justificate în mod corespunzător, pe baza excepției referitoare la protecția procesului decizional. Într-adevăr, Tribunalul a observat că procesul legislativ nu este exclus din sfera de aplicare a acestei noțiuni[127].

De asemenea, în 2018, Tribunalul a avut posibilitatea de a clarifica conceptul de *interes public superior*. Acesta joacă un rol fundamental în cadrul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, în măsura în care poate prevala asupra unor excepții care justifică refuzul de a acorda accesul la documentele solicitate[128].

În acest context, Tribunalul a reamintit că solicitantului care solicită accesul îi revine obligația de a stabili existența interesului public superior[129]. Toate argumentele în această privință trebuie să fie furnizate de către solicitant, cel târziu în etapa de confirmare (înainte de adoptarea deciziei de confirmare de către instituție). Nu pot fi introduse noi argumente în etapa judiciară[130].

---

[123] Ibidem, punctele 76-78.
[124] Ibidem, punctul 76.
[125] Ibidem, punctul 85.
[126] A se vedea hotărârea în cauza De Capitani/Parlamentului European, op. cit., punctul 84.
[127] Ibidem, punctul 112.
[128] Și anume, excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.
[129] A se vedea hotărârea în cauza Access Info Europe/Comisia Europeană, op. cit., punctul 97; și hotărârea în cauza CEE Bankwatch Network/Comisia Europeană, op. cit., punctul 127.
[130] A se vedea hotărârea în cauza CEE Bankwatch Network/Comisia Europeană, op. cit., punctul 133.

În plus, solicitantul care invocă un interes public superior incontestabil trebuie să demonstreze inclusiv modul în care divulgarea documentelor solicitate ar contribui la protecția unui astfel de interes în cauza respectivă[131].

De asemenea, Tribunalul a reafirmat faptul că considerații generale precum „interesul pentru consolidarea încrederii cetățenilor în instituțiile lor guvernamentale”[132] sau „dreptul publicului de a fi informat cu privire la activitatea instituțiilor”[133] nu pot susține, în mod automat, existența unui interes public superior. Acest lucru este relevant mai ales în cazurile în care instituția publică în mod regulat comunicate de presă[134].

Cu toate acestea, Tribunalul a recunoscut că solicitanții ar putea invoca principiul transparenței pentru a susține existența unui interes public superior, cu condiția ca ei să demonstreze cât de presant este acesta în cauzele discutate[135].

În conformitate cu jurisprudența consacrată, principiul transparenței nu are, totuși, aceeași pondere în funcție de măsura în care documentul solicitat se referă la un domeniu legislativ sau administrativ al activității instituției[136].

De asemenea, Tribunalul a reiterat faptul că noțiunea de „interes public superior” are un caracter obiectiv și general. Prin urmare, orice interes pe care l-ar putea avea solicitanții în sensul furnizării de documente justificative în fața unei instanțe naționale nu reprezintă un interes public superior în sensul regulamentului. Un astfel de interes constituie un interes privat[137]. Solicitanții nu ar trebui să profite de Comisia Europeană cu scopul de a obține accesul la probe nedisponibile pe alte căi[138].

Astfel, solicitanții trebuie să exercite căi de atac recunoscute de ordinea juridică națională și să respecte mijloacele de obținere a probelor prevăzute de aceasta[139]. În mod similar, scopul de a evalua viabilitatea procedurilor naționale constituie tot un interes privat[140].

[131] Hotărârea din 9 octombrie 2018 în cauza Éva Erdősi Galcsikné/Comisia Europeană, T-632/17, EU:T:2018:664, punctele 44-45.
[132] Hotărârea din 11 decembrie 2018 în cauza Arca Capital Bohemia a.s./Comisia Europeană, T-440/17, EU:T:2018:898, punctul 76.
[133] A se vedea hotărârea în cauza Liam Campbell/Comisia Europeană, op. cit., punctul 64; și hotărârea în cauza Sumner/Comisia Europeană, op. cit., punctul 64.
[134] A se vedea hotărârea în cauza Liam Campbell/Comisia Europeană, op. cit., punctul 64.
[135] A se vedea hotărârea în cauza Access Info Europe/Comisia Europeană, op. cit., punctul 105; și hotărârea în cauza Éva Erdősi Galcsikné/Comisia Europeană, op. cit., punctul 49.
[136] Hotărârea în cauza Arca Capital Bohemia a.s./Comisia Europeană, T-441/17, EU:T:2018:899, punctul 75.
[137] A se vedea hotărârea în cauza Sárossy/Comisia Europeană, op. cit., punctul 32.
[138] A se vedea jurisprudența anterioară: Printre altele, hotărârea din 25 septembrie 2014 în cauza Darius Nicolai Spirlea și Mihaela Spirlea/Comisia Europeană, T-306/12, EU:T:2014:816, punctul 99.
[139] Ibidem.
[140] A se vedea hotărârea în cauza Sumner/Comisia Europeană, op. cit., punctul 62.

6.2.3. Clarificări privind interacțiunile dintre regulament și alte instrumente

În 2018, Tribunalul a abordat și problema interacțiunilor dintre Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 și alte instrumente specifice.

În primul rând, Tribunalul a clarificat sfera de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 și a așa-numitului *Regulament privind politica comună în domeniul pescuitului*[141]. Acesta din urmă urmărește un alt obiectiv decât primul: stabilirea unui sistem de control, de inspecție și de punere în aplicare pentru asigurarea respectării normelor politicii comune în domeniul pescuitului.[142].

Întrucât nicio dispoziție a unuia dintre regulamente nu acordă în mod explicit prioritate unui instrument asupra celuilalt, fiecare dintre ele trebuie să se aplice într-un mod compatibil cu celălalt, astfel încât să se permită o aplicare coerentă[143].

Prin urmare, atunci când printr- o cerere întemeiată pe Regulamentul nr. 1049/2001 se urmărește obținerea accesului la documentele care conțin date în sensul Regulamentului privind politica comună în domeniul pescuitului, dispozițiile acestuia referitoare la caracterul confidențial al datelor colectate și partajate în cadrul său devin aplicabile integral[144].

Aceste dispoziții nu constituie o lege specială care derogă de la normele generale privind accesul public la documentele prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, ci prevăd norme specifice care asigură o protecție sporită a anumitor date[145]. În consecință, Tribunalul a confirmat că aprobarea prealabilă de către statul membru este o condiție absolută pentru divulgarea datelor comunicate de respectivul stat în cadrul Regulamentului privind politica comună în domeniul pescuitului[146].

În al doilea rând, Tribunalul a clarificat interdependențele dintre Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 și *Regulamentul Aarhus*[147]. Acesta din urmă introduce în sistemul general al accesului public la documente norme detaliate privind accesul la informații legate de mediu. În această privință, Tribunalul a confirmat că Regulamentul Aarhus, a cărui menire este aceea de a aplica dispozițiile Convenției de la Aarhus pentru instituțiile și organismele Uniunii Europene, nu se aplică în cadrul Comunității Europene a Energiei Atomice[148].

---

[141] Regulamentul (CE) nr. 1224/2009 al Consiliului din 20 noiembrie 2009 de stabilire a unui sistem comunitar de control pentru asigurarea respectării normelor politicii comune în domeniul pescuitului, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 847/96, (CE) nr. 2371/2002, (CE) nr. 811/2004, (CE) nr. 768/2005, (CE) nr. 2115/2005, (CE) nr. 2166/2005, (CE) nr. 388/2006, (CE) nr. 509/2007, (CE) nr. 676/2007, (CE) nr. 1098/2007, (CE) nr. 1300/2008, (CE) nr. 1342/2008 și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 2847/93, (CE) nr. 1627/94 și (CE) nr. 1966/2006, Jurnalul Oficial L 343, 22.12.2009, p. 1. (numit în continuare „Regulamentul privind politica comună în domeniul pescuitului”).

[142] A se vedea hotărârea în cauza Republica Malta/Comisia Europeană, op. cit., punctul 136.

[143] Ibidem, punctele 137 și 140.

[144] Ibidem, punctul 142.

[145] Ibidem, punctul 139.

[146] Ibidem, punctele 150, 162 și 173.

[147] Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului, Jurnalul Oficial L 264, 25.9.2006, p. 13. (numit în continuare „Regulamentul Aarhus”).

[148] A se vedea hotărârea în cauza CEE Bankwatch Network/Comisia Europeană, op. cit., punctele 48-50.

Constatarea Tribunalului s-a bazat, printre altele, pe titlul Regulamentului Aarhus, care se referă în mod explicit la „instituțiile și organismele comunitare” (fără a avea în vedere aplicarea sa altor entități, de exemplu, unor instituții sau organisme din cadrul Comunității Europene a Energiei Atomice) și pe preambulul acestuia, care face referire doar la Tratatul CE.[149]. Într-adevăr, actele adoptate în temeiul Tratatului CEEA nu sunt supuse în mod necesar obligațiilor care sunt aplicabile în cadrul Uniunii Europene, întrucât Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Comunitatea Europeană, în prezent Uniunea Europeană, sunt organizații diferite, care sunt înființate prin tratate distincte, cu personalități juridice diferite[150].

Totodată, Tribunalul a subliniat faptul că Regulamentul Aarhus nu are incidență asupra aplicabilității unei prezumții generale de confidențialitate în cadrul unei anchete[151]. De asemenea, acest instrument nu impune o interpretare restrictivă a motivelor pentru refuzul accesului menționate la excepția privind anchetele prevăzută în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 în ceea ce privește documentele care conțin informații privind emisiile în mediul înconjurător[152].

În plus, Tribunalul a dezvoltat definiția noțiunii de „informații privind emisiile în mediu”, prevăzută în Regulamentul Aarhus[153]. Această noțiune este fundamentală pentru sporirea dreptului de acces, în măsura în care ea dă naștere prezumției unui interes public superior pentru comunicare (cu excepția documentelor care se referă la anchete și, în special, a celor privind posibilele încălcări ale dreptului comunitar)[154].

În consecință, noțiunea de „informații privind emisiile în mediu” nu cuprinde toate informațiile care au legătură cu emisiile în mediu[155].

Astfel, informațiile privind cantitatea de emisii de CO_2 pe tona de produse fabricate, deși au legătură cu emisiile în mediul înconjurător, nu se încadrează în definiția „informațiilor privind emisiile în mediu” în sensul Regulamentului Aarhus.

Astfel de informații privind eficiența din punctul de vedere al emisiilor de carbon nu au fost considerate informații referitoare la emisiile în mediu întrucât ele nu informează publicul cu privire la volumul total eliberat efectiv (sau previzibil în mod suficient) în mediu de o anumită instalație sau compoziția chimică ori amplasarea geografică a emisiilor respective[156].

[149] Ibidem, punctul 50.
[150] Ibidem, punctul 47.
[151] A se vedea hotărârea în cauza Daimler AG/Comisia Europeană, op. cit., punctele 104-105.
[152] Ibidem, punctele 99-103.
[153] A se vedea articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul Aarhus.
[154] Ibidem.
[155] A se vedea hotărârea în cauza Deutsche Umwelthilfe eV/Comisiei Europene, op. cit., punctul 113.
[156] A se vedea hotărârea în cauza Rogesa/Comisia Europeană, op. cit., punctele 102-106, în prezent în etapa de recurs.

În mod similar, informațiile referitoare la aprobarea unei substanțe active în unele produse evaluate la nivelul UE nu se referă neapărat la emisii a căror eliberare în mediu este previzibilă. Utilizarea, condițiile de utilizare și compoziția produselor autorizate de un stat membru pe teritoriul său pot fi foarte diferite. Prin urmare, aceste date nu se încadrează în categoria „informațiilor privind emisiile în mediu" în sensul Regulamentului Aarhus[157].

De asemenea, documentele care reflectă opinii, aprecieri și propuneri ale producătorilor de automobile în ceea ce privește disponibilitatea unei anumite substanțe nu constituie, ca atare, informații privind emisiile în mediu în sensul Regulamentului Aarhus[158]. Acest lucru este valabil mai ales atunci când aceste documente nu detaliază amploarea și perioada de utilizare a substanței sau modul în care aceasta ar contribui la creșterea riscului de emisii în mediu[159].

În concluzie, Comisia Europeană a urmărit cu atenție evoluția jurisprudenței instanțelor europene și a luat act de toate clarificările menționate anterior furnizate în 2018. În special, instituția s-a asigurat că și-a ajustat practica administrativă pentru a respecta jurisprudența oricând este necesar. În acest scop, la fel ca în anii precedenți, Secretariatul General a organizat în mod regulat, împreună cu Serviciul Juridic, seminarii pentru informarea personalului Comisiei Europene cu privire la recentele evoluții majore ale jurisprudenței privind accesul la documente.

6.3. Noi cauze pendinte[160]

În 2018, Tribunalul a fost sesizat cu privire la 11 noi cauze în care este implicată Comisia Europeană, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001[161]. În paralel, la Curtea de Justiție au fost introduse cinci recursuri împotriva unor hotărâri ale Tribunalului în care Comisia Europeană era parte la procedurile judiciare[162].

[157] A se vedea hotărârea în cauza Stichting Greenpeace Nederland și Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Comisia Europeană, op. cit., punctul 90.
[158] A se vedea hotărârea în cauza Deutsche Umwelthilfe eV/Comisiei Europene, op. cit., punctul 111.
[159] Ibidem.
[160] La 31 decembrie 2018.
[161] Și anume, cauzele: Umweltinstitut München/Comisia, T-712/18; Bronckers/Comisia, T-746/18; Bonnafous/Comisia, T-646/18; TUIfly/Comisia, T-619/18; Compañia de Tranvías de la Coruña/Comisia, T-485/18; RATP/Comisiei, T-422/18 ; RATP/Comisiei, T-250/18 ; Bruel/Comisia, T-202/18; Batchelor/Comisia, T-85/18; Planet/Comisia, T-29/18; și Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Comisia Europeană, T-25/18.
[162] Și anume, cauzele Pint/Comisia și Ungaria, C-770/18 P (Recurs : cauză în fața Tribunalului T – 634 / 17); ClientEarth/Comisia, C-612/18 P (Recurs: cauză în fața Tribunalului T - 644/ 16); Verein Deutsche Sprache eV/Comisia Europeană, C-440/18 P (Recurs: cauză în fața Tribunalului T-468/16); Rogesa/Comisia, C-568/18 P (Recurs: cauză în fața Tribunalului T-643/13); și Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Comisia, C-560/18 P (Recurs: cauză în fața Tribunalului T-514/15).

CONCLUZII

În 2018, dreptul de acces la documente pe baza unei cereri, astfel cum este prevăzut în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în tratatele Uniunii Europene și în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, a continuat să joace un rol fundamental în modul în care Comisia Europeană își pune în aplicare angajamentul în materie de transparență.

Procentul scăzut de acțiuni și de hotărâri pronunțate în cadrul acțiunilor în anularea deciziilor emise de Comisia Europeană în acest domeniu pare să ilustreze faptul că, în general, această instituție asigură un echilibru adecvat între dreptul de acces și celelalte interese publice sau private protejate în temeiul excepțiilor prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.

Comisia Europeană rămâne de departe instituția UE care gestionează cel mai mare număr de cereri de acces la documente în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001. În 2018, s-a înregistrat cel mai mare număr de cereri primite vreodată de Comisie de la intrarea în vigoare a regulamentului, în 2001, cu nu mai puțin de 6 912 cereri inițiale primite. Majoritatea acestor cereri se refereau la o serie de documente sau chiar la dosare întregi.

Pe de o parte, ca urmare a creșterii numărului de cereri și a complexității acestora, instituția s-a confruntat tot mai mult cu provocarea dificilă de a reconcilia principiul transparenței cu un proces echilibrat și eficient de luare a deciziilor.

Pe de altă parte, fenomenul a condus în mod incontestabil la punerea la dispoziția publicului a unui număr mare de documente, cu unele excepții. Aceste documente divulgate completează volumul considerabil de informații și documente disponibile deja pe site-ul web al Comisiei Europene, grație politicii instituției de a publica în mod proactiv și a angajamentului său puternic în materie de transparență.

Comisia Europeană salută acest interes public general în creștere pe care îl suscită activitățile sale și întreprinde în permanență noi activități menite să dezvolte în mod proactiv transparența în procesele sale decizionale.

În 2018, acest fapt a fost ilustrat, printre altele, prin intrarea în vigoare a noului cod de conduită al membrilor Comisiei Europene și a Regulamentului privind protecția datelor cu caracter personal, dar și de nivelul fără precedent de transparență în cadrul negocierilor sensibile privind Brexitul.

Nu în ultimul rând, în 2018, Comisia Europeană s-a confruntat din ce în ce mai mult cu o nouă provocare semnificativă la adresa transparenței, și anume dezinformarea în mediul online. Dezinformarea este antiteza transparenței. Prin urmare, instituția s-a angajat în acțiuni comune cu toate părțile interesate, pentru a defini un plan de acțiune[163] clar, cuprinzător și amplu care să abordeze răspândirea și impactul acestui fenomen în Europa, astfel încât să se asigure protecția valorilor și a sistemelor democratice europene.

[163] Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Plan de acțiune împotriva dezinformării, JOIN(2018) 36 din 5 decembrie 2018, disponibil la adresa https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018JC0036&from=EN.