

La traduzione di questa pagina è stata generata mediante la traduzione automatica [Link]. Le traduzioni automatiche possono contenere errori che rischiano di compromettere la chiarezza e l'accuratezza del testo; la Mediatrice non accetta alcuna responsabilità per eventuali discrepanze. Per le informazioni più affidabili e la certezza del diritto, La preghiamo di fare riferimento alla versione in lingua originale in inglese il cui link si trova in alto. Per ulteriori informazioni consulti la nostra [politica linguistica e di traduzione](#) [Link].

Decisione nel caso 1611/2019/KR sul rifiuto del Consiglio di concedere l'accesso del pubblico ai documenti concernenti il gasdotto "Nord Stream 2"

Decisione

Caso 1611/2019/KR - Aperto(a) il 04/09/2019 - Decisione del 27/03/2020 - Istituzione coinvolta Consiglio dell'Unione europea (Cattiva amministrazione non riscontrata) |

Il caso riguardava delle richieste di accesso del pubblico ai documenti concernenti una raccomandazione della Commissione al Consiglio di conferire alla Commissione stessa il mandato di negoziare con la Russia circa il funzionamento del gasdotto Nord Stream 2.

Il controverso Nord Stream 2 è un secondo gasdotto, attualmente in fase di costruzione, che trasporterà gas russo in Germania passando sotto il Mar Baltico. Si prevede che diventi operativo entro il 2021.

Il Consiglio ha sostenuto che la divulgazione dei documenti avrebbe compromesso le relazioni internazionali. La Mediatrice ha condotto un'indagine esaminando i documenti in questione. Pur riconoscendo l'esigenza importante di un controllo pubblico e democratico in relazione a questo progetto, la Mediatrice ha riconosciuto che, ai sensi del diritto dell'UE, il Consiglio aveva facoltà di stabilire che l'accesso del pubblico ai documenti al momento della richiesta avrebbe compromesso le relazioni internazionali.

La Mediatrice ha chiuso l'indagine non avendo riscontrato elementi di cattiva amministrazione da parte del Consiglio.

Contesto della denuncia

1. Il 10 maggio 2019 il denunciante ha chiesto al Consiglio dell'Unione europea ("il Consiglio") di



concedergli l'accesso alla "raccomandazione" della Commissione del 2017 relativa a una decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo tra l'Unione europea e la Federazione russa sul funzionamento del gasdotto Nord Stream 2" e all'allegato di tale raccomandazione.

2. Il 5 giugno 2019 il Consiglio ha rifiutato l'accesso ai documenti richiesti.

3. Il 23 giugno 2019 il denunciante ha chiesto al Consiglio di riconsiderare la sua decisione (ha presentato una cosiddetta "domanda di conferma"). Il Consiglio ha risposto il 26 luglio 2019, confermando la sua decisione di rifiutare l'accesso ai documenti richiesti.

4. Insoddisfatto della decisione del Consiglio, il denunciante si è rivolto al Mediatore il 27 agosto 2019.

L'indagine

5. Il Mediatore ha avviato un'indagine per accertare se il Consiglio avesse ingiustamente rifiutato l'accesso ai documenti richiesti.

Nel corso dell'indagine, il gruppo di indagine del Mediatore ha esaminato i documenti e ha incontrato i rappresentanti del Consiglio per chiarire alcuni aspetti delle questioni sollevate dalla denuncia [1]. [\[Link\]](#)

Argomenti presentati al Mediatore

Da parte del denunciante:

6. Il denunciante ha sostenuto che alcune delle eccezioni invocate dal Consiglio non dovrebbero essere considerate valide, in particolare la protezione delle relazioni internazionali e del processo decisionale. Ciò è dovuto al fatto che le informazioni relative ai documenti in questione erano già di dominio pubblico, ad esempio attraverso un comunicato stampa rilasciato dalla Commissione. Secondo il denunciante, è improbabile che i documenti richiesti contengano informazioni sugli obiettivi negoziali dell'UE che differiscono in modo significativo dalle informazioni già disponibili al pubblico.

7. Il denunciante ha inoltre sostenuto che il Consiglio ha erroneamente invocato l'eccezione relativa alla tutela dei procedimenti giudiziari, non da ultimo perché non vi erano procedimenti giudiziari in corso al momento della presentazione della richiesta di accesso del pubblico.

8. Il denunciante ha sostenuto che, anche se si applicassero le eccezioni invocate dal Consiglio, vi era un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti, vale a dire l'interesse pubblico a una maggiore trasparenza nel funzionamento delle istituzioni dell'UE.



Dal Consiglio:

9. Il Consiglio ha respinto la richiesta di accesso del pubblico in quanto riteneva che la divulgazione del documento avrebbe compromesso le relazioni internazionali, il proprio processo decisionale e i procedimenti giudiziari in corso [2].

10. Per quanto riguarda la protezione delle relazioni internazionali, il Consiglio ha affermato che i documenti richiesti riflettono "orientamenti" e "direttive" per i negoziati sui gasdotti con la Russia. Il Consiglio ritiene che rendere pubblici tali documenti rivelerebbe gli obiettivi strategici dell'UE per i negoziati e danneggerebbe probabilmente il clima di fiducia reciproca.

11. Per quanto riguarda l'interesse pubblico alla tutela del processo decisionale, il Consiglio ha sottolineato che i documenti oggetto dell'ispezione riguardano un mandato che non era ancora stato adottato. Pertanto, rendere pubblici tali documenti potrebbe nuocere alla posizione dell'UE nei negoziati con la Russia in materia di approvvigionamento energetico. Il Consiglio ha inoltre affermato che il processo decisionale è oggetto di un'intensa attenzione esterna e mediatica. La divulgazione dei documenti contenenti le posizioni negoziali potrebbe pertanto comportare un'indebita pressione esterna.

12. Per quanto riguarda la tutela dei procedimenti giudiziari in corso, nella sua decisione il Consiglio ha informato il denunciante che il consorzio Nord Stream 2 aveva avviato una procedura di risoluzione delle controversie in cui, ai sensi del trattato sulla Carta dell'energia, contestava le norme dell'UE in materia di collegamento del gas. Nel caso in cui non sia stato possibile raggiungere un accordo amabile in questo quadro, potrebbe seguire il ricorso a procedimenti giudiziari o arbitrati internazionali.

13. Il Consiglio ha spiegato al Mediatore che alcuni dei rischi menzionati nella sua decisione si sono effettivamente concretizzati. Ad esempio, il consorzio Nord Stream 2 ha avviato un procedimento arbitrale nei confronti dell'UE [3]. Inoltre, il consorzio Nord Stream 2 ha intentato un contenzioso contro il Consiglio dinanzi al Tribunale chiedendo l'annullamento della direttiva sul gas [4]. [\[Link\]](#)

14. Per quanto riguarda il comunicato stampa rilasciato dalla Commissione europea il 9 giugno 2017 in riferimento alla richiesta di mandato [5], [\[Link\]](#) esso lo ha descritto come di natura generale. Il fatto che tale dichiarazione sia stata rilasciata non poteva, a suo avviso, giustificare una (parziale) divulgazione dei documenti.

La valutazione del Mediatore

15. Il Mediatore ha valutato attentamente le argomentazioni del Consiglio per respingere la richiesta di accesso del pubblico. Il suo gruppo d'inchiesta ha esaminato i documenti in questione e ha tenuto una riunione con i rappresentanti del Consiglio.

16. Il Consiglio ha invocato tre eccezioni per giustificare il rifiuto di accesso: la protezione delle



relazioni internazionali; la tutela dei procedimenti giudiziari; e la tutela dei suoi processi decisionali

17. Alcune delle eccezioni al diritto di accesso del pubblico a un documento impongono a un'istituzione di valutare se vi sia un interesse pubblico prevalente all'accesso al documento. In particolare, se viene invocata una delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi 2 o 3, del regolamento, l'istituzione deve valutare se vi sia un interesse pubblico prevalente a concedere l'accesso, anche se si applica l'eccezione. Tuttavia, se si applica una delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento, come la necessità di tutelare le relazioni internazionali, non si può prevalere sugli interessi tutelati da tali eccezioni.

18. La valutazione del Mediatore per quanto riguarda la possibilità che la divulgazione di un documento pregiudichi le relazioni internazionali [6] [Link] implica stabilire se fosse «ragionevolmente prevedibile» che le informazioni, se divulgate al momento della richiesta, comprometterebbero le relazioni con i paesi terzi.

19. Nella riunione tra i rappresentanti del Consiglio e la squadra investigativa del Mediatore, il Consiglio ha fornito ulteriori informazioni sul contesto internazionale in cui sono stati redatti i documenti. Tali informazioni hanno consentito alla squadra d'indagine del Mediatore, che ha avuto l'opportunità di leggere attentamente i documenti richiesti, di apprezzare la sensibilità del contenuto dei documenti. In particolare, alla luce di tali spiegazioni e di un attento esame del contenuto dei documenti, il Mediatore ha concluso che era almeno ragionevolmente prevedibile che la divulgazione dei documenti avrebbe compromesso le relazioni internazionali.

20. Nel giungere a tale conclusione, e senza che sia necessario fare riferimento, nella presente decisione, al contenuto del documento o alle informazioni contestuali dettagliate fornite dal Consiglio, il Mediatore osserva che i negoziati riguardano un interesse strategico fondamentale, vale a dire l'approvvigionamento energetico e la sicurezza. È di vitale importanza per l'UE, i suoi Stati membri e i suoi cittadini che le istituzioni non siano in alcun modo compromesse in tali negoziati dalla divulgazione di documenti sensibili in un momento critico. Il Mediatore contrappone questa situazione ai negoziati volti a concludere accordi commerciali generali, per i quali è opportuno un elevato grado di trasparenza [7] [Link].

21. Poiché l'eccezione relativa alla protezione delle relazioni internazionali è stata validamente invocata, il Mediatore non ha esaminato, nella presente decisione, l'applicazione delle altre due eccezioni.

22. Per quanto riguarda il fatto che la Commissione ha rilasciato un comunicato stampa sull'invio di una raccomandazione al Consiglio, il Mediatore osserva che il comunicato stampa era di natura generale. Dopo aver esaminato i documenti richiesti, il Mediatore osserva che il loro contenuto è molto più dettagliato del comunicato stampa della Commissione. Il Mediatore osserva inoltre che, sebbene alcune informazioni sostanziali siano contenute nel comunicato stampa, quest'ultimo non contiene estratti letterali del documento richiesto. Piuttosto, il comunicato stampa è una sintesi generale di alcune delle informazioni contenute nei documenti richiesti. La pubblicazione del comunicato stampa non significa quindi che l'accesso parziale



possa essere concesso semplicemente rendendo pubblici taluni estratti dei documenti richiesti.

23. Il Mediatore riconosce che la trasparenza si ottiene non solo attraverso l'accesso del pubblico ai documenti, ma anche attraverso la pubblicazione proattiva di informazioni, ad esempio attraverso comunicati stampa. Pertanto, la pubblicazione da parte della Commissione del suo comunicato stampa ha contribuito a garantire un certo grado di trasparenza in relazione ai negoziati in corso con la Russia per quanto riguarda il gasdotto.

24. Tuttavia, il Mediatore riconosce che il progetto Nord Stream 2 si è rivelato molto controverso e che un adeguato controllo democratico e pubblico del progetto è fondamentale.

Conclusione

Sulla base dell'indagine, il Mediatore chiude il caso con la seguente conclusione:

In questo caso non vi è stata cattiva amministrazione da parte del Consiglio.

Il denunciante e il Consiglio saranno informati della presente decisione.

Emily O'Reilly (attrice)

Mediatore europeo

Strasburgo, 27.3.2020

[1] [Link]<https://www.ombudsman.europa.eu/it/report/it/126137> [Link]

[2] [Link] Regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>. [Link]

[3] [Link] A norma del trattato sulla Carta dell'energia (ECT) contro la direttiva modificata dell'UE sul gas (direttiva (UE) 2019/692 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (Testo rilevante ai fini del SEE) e le azioni dell'UE in relazione a tale direttiva.

[4] [Link] Il Consiglio ha fornito al Mediatore ulteriori dettagli sulla questione, che è di natura riservata.

[5] [Link] "La Commissione chiede un mandato agli Stati membri per negoziare con la Russia un



accordo su Nord Stream 2", cfr.:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_1571 [Link].

[6] [Link] Articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[7] [Link] Cfr. ad esempio la decisione del Mediatore che chiude l'indagine di propria iniziativa sugli sforzi della Commissione europea volti a rendere i negoziati sul partenariato transatlantico su commercio e investimenti ("TTIP") trasparenti e accessibili al pubblico:

<https://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/en/58668>