Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

de 3 de maio de 2018 *

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos detidos pela Comissão — Documentos emanados de um Estado-Membro — Documentos trocados no âmbito do regime de controlo para assegurar o cumprimento das regras da Política Comum das Pescas — Artigo 113.º do Regulamento (CE) n.º 1224/2009 — Acesso do público na sequência de um pedido apresentado por uma organização não governamental — Recurso de anulação — Admissibilidade — Dever de fundamentação — Cooperação leal — Escolha da base jurídica»

No processo T-653/16,

República de Malta, representada por A. Buhagiar, na qualidade de agente,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por J. Baquero Cruz e F. Clotuche-Duvieusart, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido apresentado ao abrigo do artigo 263.º TFUE e que tem por objeto a anulação da decisão do secretário-geral da Comissão de 13 de julho de 2016 que se pronunciou sobre um pedido confirmativo da Greenpeace de acesso a documentos relativos a uma remessa alegadamente irregular de atum rabilho vivo, da Tunísia para uma exploração de atum situada em Malta, na parte em que concede à Greenpeace acesso a documentos emanados das autoridades maltesas,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção),

composto por: S. Gervasoni, presidente, K. Kowalik-Bańczyk (relatora) e C. Mac Eochaidh, juízes,

secretário: E. Coulon,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

I. Antecedentes do litígio

1 Em março de 2010, a organização ambiental Greenpeace enviou à Comissão Europeia informações relativas a uma remessa alegadamente irregular de atum rabilho vivo da Tunísia para uma exploração de atum situada em Malta.

2 Com base nestas informações, a Comissão, através da Decisão C(2010) 7791 final, de 12 de novembro de 2010, informou a República de Malta de irregularidades que haviam sido identificadas no âmbito dos controlos das atividades relacionadas com o atum rabilho e pediu-lhe que levasse a cabo um inquérito administrativo na aceção do artigo 102.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro de 2009, que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da Política Comum das Pescas, altera os Regulamentos (CE) n.º 847/96, (CE) n.º 2371/2002, (CE) n.º 811/2004, (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 2115/2005, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007, (CE) n.º 676/2007, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 1300/2008, (CE) n.º 1342/2008, e revoga os Regulamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1627/94 e (CE) e n.º 1966/2006 (JO 2009, L 343, p. 1).

3 No termo do inquérito administrativo levado a cabo pela República de Malta (a seguir «inquérito administrativo»), a Comissão elaborou em conjunto com este Estado-Membro, através da Decisão C(2011) 6257 final, de 12 de setembro de 2011, e ao abrigo do artigo 102.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1224/2009, um plano de ação com vista a preencher as lacunas do sistema maltês de controlo das pescas (a seguir «plano de ação»). De acordo com a Comissão, a República de Malta implementou de forma satisfatória o plano de ação a partir de fevereiro de 2013.

4 Entretanto, por carta de 14 de abril de 2010, a Greenpeace solicitou à Comissão, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), que lhe concedesse acesso aos documentos relativos à remessa de atum rabilho acima mencionada no n.º 1, incluindo os documentos trocados a este respeito entre a República de Malta e a Comissão (a seguir «pedido de 14 de abril de 2010»). A Comissão recusou este acesso pela última vez numa decisão confirmativa de 3 de março de 2011. Em consequência, a Greenpeace apresentou em 23 de maio de 2012 uma queixa ao Provedor de Justiça Europeu.

5 Por carta de 19 de abril de 2012, a Greenpeace pediu à Comissão que lhe concedesse acesso a diferentes documentos posteriores à apresentação do seu pedido de 14 de abril de 2010 e, em particular, à correspondência trocada entre a República de Malta e a Comissão redigida ou recebida por esta última depois de 3 de março de 2011 (a seguir «pedido de 19 de abril de 2012»). A Comissão recusou o acesso da Greenpeace a estes documentos pela última vez numa decisão confirmativa de 25 de setembro de 2012. Em consequência, a Greenpeace apresentou em 26 de abril de 2013 uma nova queixa ao Provedor de Justiça.

6 Através de uma recomendação de 29 de junho de 2015, o Provedor de Justiça concluiu que a Comissão não tinha justificado suficientemente a sua recusa de acesso aos documentos visados pelos pedidos de 14 de abril de 2010 e de 19 de abril de 2012 e convidou a Comissão a conceder acesso aos documentos em causa ou a apresentar razões válidas para a recusa.

7 Por carta de 29 de julho de 2015 (a seguir «pedido inicial»), a Greenpeace reiterou os seus pedidos de 14 de abril de 2010 e de 19 de abril de 2012 referindo-se às recomendações do Provedor de Justiça e solicitando novamente acesso a todos os documentos visados por estes dois pedidos, bem como pelas duas queixas instruídas pelo Provedor de Justiça, designadamente o seguinte:

– qualquer documento escrito relativo à transferência de atum rabilho […] da Tunísia para Malta, bem como à sua colocação em jaula e/ou abate posteriores em Malta em 20, 21 e 22 de março [de 2010], incluindo, por exemplo, as cópias das declarações de captura e de transferência, os relatórios de observadores, etc.;

– qualquer conteúdo vídeo que documente o transporte, a colocação em jaula e, se for caso disso, o abate desse atum […];

– qualquer comunicação escrita relativa aos assuntos acima referidos entre a Comissão e [o Governo] maltês […];

– a Decisão C(2010)7791 [final] da Comissão[,] de 12 de novembro de 2010 […], incluindo todos os seus anexos;

– o relatório elaborado pelas autoridades maltesas em resposta a este pedido [em conformidade com o disposto no] artigo 102.º, n.º 3, do Regulamento [n.º 1224/2009];

– qualquer documento relativo à avaliação, pela Comissão, do relatório referido no [travessão] anterior;

– o plano de ação […], e

– toda a correspondência entre [a República de] Malta e a Comissão [relativa às] irregularidades identificadas no âmbito dos controlos das atividades relacionadas com o atum rabilho em Malta redigida ou recebida após 3 de março de 2011».

8 Por mensagem de correio eletrónico de 28 de setembro de 2015, a Comissão deu conhecimento à República de Malta do pedido inicial e consultou-a para que esta, no prazo de cinco dias úteis, a informasse sobre se se opunha à divulgação dos documentos dela emanados e identificados pela Comissão nessa fase.

9 Em 30 de setembro de 2015, a República de Malta pediu uma prorrogação do seu prazo de resposta.

10 Em 5 de novembro de 2015, a Comissão prorrogou por quinze dias úteis o prazo de resposta concedido à República de Malta. Nessa ocasião, a Comissão informou-a de que tinha decidido, por um lado, conceder acesso à Greenpeace aos documentos emanados da Comissão e, por outro, prosseguir a consulta em curso com a República de Malta a respeito dos documentos emanados das autoridades maltesas.

11 Por carta de 30 de novembro de 2015, a República de Malta comunicou as suas observações à Comissão, expondo as razões pelas quais considerava que tanto os documentos de si emanados como os redigidos pela Comissão não podiam ser divulgados.

12 Em 23 de dezembro de 2015, o diretor-geral da Direção-Geral (DG) «Assuntos Marítimos e Pescas» da Comissão recusou o acesso da Greenpeace aos documentos emanados da República de Malta e identificados nessa fase, com o fundamento de que esta última se tinha oposto à divulgação de todos os documentos de si emanados (a seguir «decisão inicial»).

13 Em 20 de janeiro de 2016, a Greenpeace apresentou um pedido confirmativo (a seguir «pedido confirmativo»).

14 Por carta de 13 de abril de 2016, a Comissão informou a República de Malta da apresentação do pedido confirmativo. Nessa mesma carta, a Comissão precisou que, na sequência de um reexame do âmbito do pedido inicial, tinha identificado outros documentos emanados tanto dos seus serviços como dos das autoridades maltesas e que eram abrangidos por esse pedido. Por conseguinte, ainda na referida carta, a Comissão consultou a República de Malta para que esta a informasse, no prazo de cinco dias úteis, se continuava a opor-se à divulgação total ou parcial dos documentos por si elaborados, incluindo os documentos novamente identificados.

15 Em 18 de abril de 2016, a República de Malta pediu uma prorrogação do seu prazo de resposta.

16 Em 27 de abril de 2016, a Comissão prorrogou por dez dias úteis o prazo de resposta concedido à República de Malta.

17 Em 3 de maio de 2016, a República de Malta informou a Comissão de que se opunha à divulgação de todos os documentos emanados das autoridades maltesas, incluindo os identificados na fase do exame do pedido confirmativo.

18 Em 19 de maio de 2016, a Comissão convidou a República de Malta a esclarecer, no prazo de dez dias úteis, as razões e o âmbito da sua oposição à comunicação dos documentos em causa.

19 Em 27 de maio de 2016, a República de Malta respondeu que mantinha integralmente a posição que tinha expressado, em sua opinião de forma suficientemente precisa, na sua carta de 3 de maio de 2016.

20 Em 13 de julho de 2016, o secretário-geral da Comissão adotou uma decisão sobre o pedido confirmativo da Greenpeace (a seguir «decisão impugnada»). Por carta do mesmo dia, a Comissão informou a República de Malta da adoção da decisão impugnada.

21 Na decisão impugnada, a Comissão, em especial, concedeu acesso à Greenpeace, através de uma forma expurgada dos dados pessoais, a vários documentos provenientes tanto dos seus serviços como dos serviços das autoridades maltesas. No que respeita aos documentos emanados da Comissão, os documentos cuja divulgação foi decidida diziam respeito a documentos identificados na fase do exame do pedido inicial, mas que por engano não tinham em seguida sido transmitidos à Greenpeace (documentos enumerados no anexo F da decisão impugnada), e a documentos que apenas foram identificados na fase do exame do pedido confirmativo (documentos enumerados no anexo D da decisão impugnada). No que respeita aos documentos emanados da República de Malta, os documentos cuja divulgação foi decidida incluíam tanto os documentos identificados na fase do exame do pedido inicial (documentos enumerados no anexo B da decisão impugnada sob os n.os 112 a 230, a seguir «documentos n.os 112 a 230») como os documentos identificados na fase do exame do pedido confirmativo (documentos enumerados no anexo B da decisão impugnada sob os números 1 a 111 e 231 a 240, a seguir «documentos n.os 1 a 111 e 231 a 240»).

II. Tramitação processual e pedidos das partes

22 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de setembro de 2016, a República de Malta interpôs o presente recurso.

23 Por requerimentos separados, apresentados na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, a República de Malta apresentou, por um lado, um pedido de medidas provisórias para obter a suspensão da execução da decisão impugnada e, por outro, um pedido de tratamento confidencial em relação ao público de certos dados que figuram na petição inicial e no pedido de medidas provisórias, bem como nos seus anexos.

24 A Comissão apresentou a contestação em 12 de dezembro de 2016.

25 A recorrente apresentou a réplica em 30 de março de 2017 e a Comissão apresentou a tréplica em 19 de maio de 2017.

26 Por Despacho de 25 de agosto de 2017, Malta/Comissão (T-653/16 R, não publicado, EU:T:2017:583), o presidente do Tribunal Geral deferiu o pedido de medidas provisórias e reservou para final a decisão quanto às despesas.

27 A República de Malta conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular a decisão impugnada, na parte em que esta decisão concede acesso aos documentos emanados das autoridades maltesas;

– condenar a Comissão nas despesas,

28 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar a República de Malta nas despesas.

III. Questão de direito

29 Em apoio do seu recurso, a República de Malta invoca, na petição, quatro fundamentos relativos, respetivamente, o primeiro, à não observância dos prazos processuais previstos no Regulamento n.º 1049/2001 e à violação do dever de cooperação leal, o segundo, à violação do âmbito do pedido inicial e ao seu tratamento incorreto como novo pedido de acesso aos documentos, o terceiro, à extensão irregular do âmbito do pedido de acesso aos documentos na fase do exame do pedido confirmativo e à violação do princípio da boa administração e, o quarto, à violação do artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009. Além disso, a República de Malta invoca, na réplica, um quinto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação.

A. Quanto à admissibilidade

30 A Comissão sustenta que os pedidos da República de Malta e, em qualquer caso, o conjunto dos fundamentos invocados por esta em apoio destes pedidos são inadmissíveis.

1. Quanto à admissibilidade dos pedidos da República de Malta e aos quatro primeiros fundamentos invocados em apoio desses pedidos

31 A título principal, a Comissão alega que o recurso da República de Malta é inadmissível, na medida em que tem por objeto a anulação de uma «decisão confirmativa em sentido amplo», e não de uma «decisão distinta» da Comissão que concedeu acesso aos documentos emanados das autoridades maltesas, não obstante a oposição formulada por estas últimas ao abrigo do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001. A título subsidiário, a Comissão sustenta que os quatro primeiros

fundamentos suscitados pela República de Malta em apoio do seu recurso são inadmissíveis, na medida em que estes fundamentos «não se […] baseiam nas exceções materiais [relativas ao acesso do público aos documentos] previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001».

32 A República de Malta contesta esta exceção de inadmissibilidade.

33 Há que recordar que a União Europeia é uma União de Direito cujas instituições estão sujeitas à fiscalização da conformidade dos seus atos com, nomeadamente, os Tratados e com os princípios gerais do direito (v. Acórdão de 6 de outubro de 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 60 e jurisprudência referida). Com efeito, os Tratados estabeleceram um sistema completo de vias de recurso e de procedimentos destinado a atribuir ao Tribunal de Justiça da União Europeia a fiscalização da legalidade dos atos das instituições (Acórdão de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, n.º 23).

34 Este princípio encontra a sua expressão, em especial, no artigo 263.º TFUE, nos termos do qual o Tribunal de Justiça da União Europeia fiscaliza a legalidade dos atos da Comissão, que não sejam recomendações ou pareceres, e é competente, para este efeito, para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder.

35 Daqui resulta que os Estados-Membros podem contestar, através do mecanismo do recurso de anulação, qualquer ato decisório da Comissão, de natureza regulamentar ou individual, e invocar nessa ocasião em apoio dos seus pedidos qualquer fundamento relativo, nomeadamente, à violação das formalidades essenciais ou à violação das regras de direito adotadas para aplicação dos Tratados (v., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 1985, Itália/Comissão, 41/83, EU:C:1985:120, n.º 30).

36 Em primeiro lugar, daqui resulta que um Estado-Membro tem legitimidade para contestar, através do mecanismo do recurso de anulação, uma decisão da Comissão adotada ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001 e que autoriza uma pessoa singular ou coletiva a aceder a documentos detidos por esta última emanados desse Estado-Membro, sem que seja necessário identificar uma decisão distinta da Comissão, única suscetível de recurso, por meio da qual tenha sido decidido não dar seguimento à oposição do referido Estado-Membro à divulgação dos documentos em causa.

37 Em segundo lugar, um Estado-Membro pode invocar, em apoio do seu recurso que tenha por objeto uma decisão da Comissão que autoriza terceiros a aceder a documentos, quaisquer fundamentos relacionados com um dos quatro casos de interposição de recursos de anulação previstos no artigo 263.º TFUE e, em especial, qualquer fundamento relativo à violação de uma regra processual ou material por si julgada pertinente, sem prejuízo do caráter operante ou inoperante desse fundamento. Assim, no que se refere à admissibilidade de um fundamento invocado contra tal decisão, não há que distinguir consoante a norma cuja violação é alegada esteja prevista no Regulamento n.º 1049/2001 ou em qualquer outro instrumento jurídico.

38 Estas considerações não podem ser postas em causa pela argumentação da Comissão relativa, em substância, ao facto de o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 ter circunscrito e limitado o direito de os Estados-Membros se oporem à divulgação dos documentos que enviaram a uma instituição.

39 A este respeito, há que recordar que o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 enuncia que «[q]ualquer Estado-Membro pode solicitar [a uma] instituição que esta não divulgue um documento emanado desse Estado-Membro sem o seu prévio acordo».

40 É absolutamente certo que o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 foi interpretado no sentido de que só autoriza o Estado-Membro em causa a opor-se à divulgação de documentos que dele emanam com base nas exceções materiais previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 3, do mesmo regulamento e

fundamentando devidamente a sua posição a esse respeito (Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 99, e de 21 de junho de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, C-135/11 P, EU:C:2012:376, n.º 59).

41 Contudo, este enquadramento do poder de participação na decisão da União conferido ao Estado-Membro em causa pelo artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 não pode proibir esse Estado-Membro de solicitar a anulação da decisão da Comissão que concede o acesso aos documentos em causa e de invocar, para o efeito, outras ilegalidades para além das relativas à violação do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, a interpretação contrária proposta pela Comissão equivaleria a permitir que o legislador da União restringisse o âmbito do direito de recurso conferido aos Estados-Membros pelo artigo 263.º TFUE e a comprometer assim o sistema completo de vias de recurso e de meios processuais instituído pelos Tratados e que atribui ao Tribunal de Justiça da União Europeia a fiscalização da legalidade dos atos das instituições.

42 É certo que se deve acrescentar que o artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o artigo 15.º, n.º 3, TFUE, ambos mencionados pela Comissão, consagram o direito de qualquer cidadão da União, bem como de qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, de aceder aos documentos das instituições. No entanto, o facto de permitir que um Estado-Membro interponha um recurso de anulação de uma decisão da Comissão que concede acesso a documentos e que esse Estado-Membro invoque para esse efeito qualquer fundamento que ponha em causa a legalidade desta decisão não tem por consequência restringir indevidamente o direito de acesso aos documentos, e apenas permite que o juiz da União fiscalize a legalidade da referida decisão à luz de todas as regras processuais e materiais suscetíveis de se aplicar e de garantir desta forma o direito do Estado-Membro em causa a um recurso efetivo.

43 Daqui resulta que há que julgar admissíveis os pedidos da República de Malta relativos, por um lado, à anulação parcial da decisão impugnada e, por outro, os quatro primeiros fundamentos invocados em apoio daqueles pedidos.

44 Consequentemente, há que julgar improcedentes a exceção de inadmissibilidade invocada pela Comissão contra o pedido da República de Malta e os quatro primeiros fundamentos invocados em apoio destes.

2. Quanto à admissibilidade do quinto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

45 A Comissão alega que o quinto fundamento, relativo à insuficiência de fundamentação da decisão impugnada, foi invocado pela primeira vez na réplica e é, por conseguinte, inadmissível, nos termos do disposto no artigo 84.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

46 A este respeito, é certo que cabe recordar que, nos termos do artigo 84.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, «[é] proibido deduzir fundamentos novos no decurso da instância, a menos que esses fundamentos tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo».

47 Contudo, segundo jurisprudência constante, a falta ou insuficiência de fundamentação consubstancia uma violação de formalidades essenciais, na aceção do artigo 263.º TFUE, e constitui um fundamento de ordem pública que pode, ou mesmo deve, ser conhecido oficiosamente pelo juiz da União (Acórdão de 20 de março de 1959, Nold/Alta Autoridade, 18/57, EU:C:1959:6, p. 115; v., igualmente, Acórdão de 2 de dezembro de 2009, Comissão/Irlanda e o., C-89/08 P, EU:C:2009:742, n.º 34 e jurisprudência referida).

48 Nestas condições, o Tribunal Geral pode conhecer do fundamento dos recorrentes relativo a uma violação do dever de fundamentação, sem que seja necessário examinar se este fundamento, invocado pela primeira vez na réplica, preenche os requisitos constantes do artigo 84.º, n.º 1, do Regulamento de Processo (v., neste sentido, Acórdão de 20 de julho de 2017, Badica e Kardiam/Conselho, T-619/15, EU:T:2017:532, n.º 43).

49 Por conseguinte, o mérito do quinto fundamento será analisado nos n.ºs 51 a 65, *infra*.

B. Quanto ao mérito

50 O Tribunal Geral considera que há que começar por examinar o quinto fundamento, relativo à insuficiência de fundamentação da decisão impugnada, analisando em seguida, de forma conjunta, os três primeiros fundamentos, relativos ao processo de adoção desta mesma decisão, e, por último, o quarto fundamento, relativo à violação do artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009.

1. Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

51 A República de Malta sustenta que a Comissão não explicou suficientemente, na decisão impugnada ou inclusivamente na carta de 13 de julho de 2016 em que informava as autoridades maltesas da adoção desta decisão, as razões pelas quais tinha decidido afastar-se da sua prática anterior relativa, em primeiro lugar, à exigência de precisão dos pedidos de acesso aos documentos, em segundo lugar, à inadmissibilidade dos pedidos confirmativos que excedam o âmbito dos pedidos iniciais e, em terceiro lugar, à não divulgação de documentos que não sejam especificamente identificados no pedido de acesso, designadamente quando provêm de terceiros. A República de Malta também acusa a Comissão de não lhe ter fornecido nenhuma explicação sobre as razões pelas quais tinha considerado que numerosos documentos emanados das autoridades maltesas se incluíam no âmbito do pedido de acesso aos documentos e deviam, por conseguinte, ser divulgados, embora a República de Malta tenha, por diversas vezes, questionado a Comissão a este respeito durante a fase de consulta.

52 A Comissão contesta a argumentação da República de Malta.

53 Há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e evidenciar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (Acórdão de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 63; v., igualmente, Acórdão de 1 de julho de 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e o., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, n.º 88 e jurisprudência referida).

54 Por outro lado, resulta da jurisprudência que incumbe à Comissão, quando vai sensivelmente mais longe do que as decisões anteriores e se afasta de uma prática decisória constante, desenvolver o seu raciocínio de forma explícita (Acórdãos de 26 de novembro de 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique e o./Comissão, 73/74, EU:C:1975:160, n.º 31, e de 29 de setembro de 2011, Elf Aquitaine/Comissão, C-521/09 P, EU:C:2011:620, n.º 155).

55 No presente caso, há que constatar, a título preliminar, que a República de Malta não contesta a existência e a suficiência da fundamentação da decisão impugnada na parte em que esta verifica se os documentos que emanam das autoridades maltesas identificados pela Comissão estão abrangidos pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.os 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e se, em consequência, podem ser divulgados ao abrigo deste regulamento. Além disso, a República de Malta não põe em causa o facto de que a Comissão, por outro lado, explicou, de forma circunstanciada, na decisão impugnada, as razões pelas quais, em sua opinião, o artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 não obstava à aplicação das disposições do Regulamento n.º 1049/2001. Por último, a República de Malta não contesta que teve condições para conhecer as justificações da decisão impugnada e contestar os respetivos fundamentos no âmbito do presente recurso.

56 Em contrapartida, a República de Malta acusa, em substância, a Comissão, em primeiro lugar, de se ter afastado, sem fundamentação especial, da sua prática decisória anterior em matéria de tratamento dos pedidos de acesso imprecisos, de identificação dos documentos abrangidos por um pedido de acesso e de tratamento dos pedidos confirmativos que excedem o âmbito dos pedidos iniciais.

57 Importa, contudo, notar que a República de Malta se limita, para provar a existência de tal prática decisória, a remeter para o Acórdão de 2 de julho de 2015, Typke/Comissão (T-214/13, EU:T:2015:448, n.º 13), que menciona uma situação na qual o secretário-geral da Comissão tinha rejeitado um pedido confirmativo por este dizer respeito a um aspeto não abrangido pelo correspondente pedido inicial. Ora, a invocação deste único acórdão não pode demonstrar a existência de uma prática decisória constante relativa ao tratamento dos pedidos de acesso imprecisos, à identificação dos documentos abrangidos por um pedido de acesso nem sequer ao tratamento dos pedidos confirmativos que excedam o âmbito dos pedidos iniciais. Daqui resulta que, não havendo prática anterior constante comprovada de que a Comissão se tenha afastado, a República de Malta não pode acusar esta instituição de não ter exposto as razões da sua pretensa alteração de abordagem (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de abril de 2010, Amann & Söhne e Cousin Filterie/Comissão, T-446/05, EU:T:2010:165, n.os 118 e 158, e de 20 de setembro de 2012, Polónia/Comissão, T-333/09, não publicado, EU:T:2012:449, n.º 92).

58 A República de Malta acusa igualmente a Comissão, em segundo lugar, de não ter justificado de forma suficiente na decisão impugnada ou a montante desta o vínculo de certos documentos ao pedido de acesso aos documentos, não obstante os seus pedidos de explicação apresentados neste sentido durante a fase de consulta, nomeadamente nas suas cartas de 30 de setembro de 2015, 30 de novembro de 2015 e 27 de maio de 2016.

59 A este respeito, em primeiro lugar, é certo que, na sua carta de 30 de setembro de 2015, a República de Malta questionou a Comissão sobre as razões pelas quais esta última tinha alterado a sua posição anteriormente expressa e tinha vinculado ao pedido inicial documentos trocados entre ambas, em particular mensagens de correio eletrónico e atas das reuniões. Em seguida, verifica-se que, na sua carta de 30 de novembro de 2015, a República de Malta indicou que, em seu entender, muitos documentos que a Comissão considerava serem pertinentes não estavam abrangidos pelo pedido de acesso. Por último, é facto assente que, na sua carta de 27 de maio de 2016, a República de Malta formulou uma objeção respeitante à identificação, pela Comissão, de novos documentos na fase do pedido confirmativo, constituindo esta prática, segundo a República de Malta, um alargamento do âmbito do pedido, não autorizada pelas disposições do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

60 No entanto, em primeiro lugar, há que observar que, embora a carta de 30 de setembro de 2015 solicitasse expressamente esclarecimentos à Comissão, esta carta era, contudo, anterior à decisão inicial, a qual deferiu a oposição da República de Malta e recusou à Greenpeace o acesso aos documentos n.os 112 a 230. Nestas condições, a República de Malta não pode acusar a Comissão de não ter respondido ao seu pedido de explicações constante da decisão inicial e, não tendo posteriormente reiterado o referido pedido de explicações, também não se pode queixar de que a Comissão não lhe deu resposta na decisão impugnada.

61 Em segundo lugar, há que observar que a carta de 30 de novembro de 2015, também anterior à decisão inicial, não continha nenhuma precisão que permitisse identificar os documentos a que se referia e compreender as razões pelas quais os documentos em causa não estavam abrangidos pelo pedido de acesso. Além disso, esta carta não pedia mais nenhuma explicação à Comissão e, por conseguinte, não suscitava nenhuma resposta por parte desta última.

62 Em terceiro lugar, há que constatar que, na sua carta de 27 de maio de 2016, a República de Malta não contestou o vínculo concreto ao pedido de acesso de cada um dos documentos identificados pela Comissão na fase do exame do pedido confirmativo e também não pediu esclarecimentos sobre este ponto à Comissão. Com efeito, a República de Malta limitou-se, na sua carta de 27 de maio de 2016, a contestar o princípio em si mesmo do vínculo ao pedido de acesso, na fase do exame do pedido confirmativo, a documentos que não tinham sido identificados na fase do exame do pedido inicial.

63 Ora, a este respeito, a Comissão recordou na decisão impugnada que, na sequência de uma reapreciação do pedido de acesso, tinha identificado outros documentos que estavam abrangidos pelo âmbito deste (documentos n.os 1 a 111 e 231 a 240). É certo que, nessa decisão, a Comissão não explicou as razões pelas quais considerava ter direito de vincular documentos ao pedido de acesso na fase do exame do pedido confirmativo quando não tinha tomado uma decisão sobre a divulgação destes documentos na fase do exame do pedido inicial. No entanto, há que notar que, na sua carta de 27 de abril de 2016, a Comissão já tinha explicado à República de Malta que a função do secretário-geral da Comissão consistiu em reexaminar, de forma independente, a decisão inicial tomada pelo diretor-geral da DG «Assuntos Marítimos e Pescas» e que, no âmbito desse reexame, incumbia ao secretário-geral verificar se todos os documentos abrangidos pelo âmbito do pedido tinham sido identificados na fase da decisão inicial, em particular nos casos em que, como no presente caso, o autor do pedido de acesso contestava o caráter completo da lista dos documentos identificados na fase da decisão inicial. Nestas condições, não era indispensável que a Comissão expusesse novamente na decisão impugnada as razões pelas quais estava autorizada a vincular ao pedido de acesso novos documentos identificados pela primeira vez na fase do exame do pedido confirmativo.

64 Resulta do que precede que a decisão impugnada não padece do vício de fundamentação alegado pela República de Malta.

65 Por conseguinte, o quinto fundamento, examinado pelo Tribunal Geral a título do seu poder de suscitar oficiosamente fundamentos de ordem pública, deve ser julgado improcedente.

2. Quanto aos três primeiros fundamentos, relativos ao processo de adoção da decisão impugnada

66 Com o seu primeiro fundamento, a República de Malta sustenta, em substância, que a Comissão não examinou o pedido inicial nem o pedido confirmativo nos prazos previstos nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 e que, nessa ocasião, violou o seu dever de cooperação leal com as autoridades maltesas. À luz da argumentação da República de Malta, este fundamento pode ser dividido em três fundamentos, relativos, respetivamente, o primeiro, à comunicação tardia, para consulta, às autoridades maltesas do pedido inicial e do pedido confirmativo, o segundo, à concessão de prazos de resposta excessivamente curtos às autoridades maltesas e, o terceiro, ao caráter tardio da decisão inicial e da decisão impugnada, tendo estas decisões sido adotadas depois de expirados os prazos previstos no Regulamento n.º 1049/2001 e tendo, além disso, a decisão impugnada sido adotada depois de já se ter surgido uma decisão implícita que indeferiu o pedido confirmativo.

67 Com o seu segundo fundamento, a República de Malta sustenta, no essencial, que a Comissão violou o âmbito do pedido inicial, tratando-o como um novo pedido de acesso que abrange muitos documentos que não têm vínculo com os dois pedidos anteriores ou que não foram especificamente identificados pela Greenpeace. No âmbito deste fundamento, a República de Malta acusa, em especial, a Comissão de ter incluído, no âmbito do pedido de acesso, documentos, em regra mais recentes, que, por um

lado, não eram expressamente visados pelos pedidos de 14 de abril de 2010 e de 19 de abril de 2012 e, por outro, que, pelo seu conteúdo, não tinham um vínculo com as irregularidades denunciadas pela Greenpeace em 2010 ou com o inquérito administrativo.

68 Com o seu terceiro fundamento, a República de Malta sustenta, em substância, que a Comissão alargou indevidamente o âmbito do pedido de acesso aos documentos e violou o princípio da boa administração ao identificar, na fase do exame do pedido confirmativo e com base num pedido insuficientemente preciso, novos documentos que até esse momento não tinham sido identificados como estando abrangidos pelo âmbito desse pedido. No âmbito deste fundamento, a República de Malta acusa, em especial, a Comissão, em primeiro lugar, de não ter convidado Greenpeace a clarificar o seu pedido de acesso aos documentos, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, em segundo lugar, de não ter procedido a um exame aprofundado do pedido inicial de acesso aos documentos, em terceiro lugar, de ter examinado alguns documentos apenas na fase do exame do pedido confirmativo, em violação dos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, organizando um processo de avaliação em duas fases dos pedidos de acesso aos documentos e, em quarto lugar, de ter cometido um erro manifesto de apreciação quanto à determinação do objeto e do âmbito do pedido de acesso aos documentos.

69 Resulta dos argumentos desenvolvidos pela República de Malta em apoio dos três primeiros fundamentos que esta acusa a Comissão de ter violado diferentes regras processuais consagradas nos artigos 4.º e 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 e que resultam também, algumas delas, do dever de cooperação leal.

70 Para efeitos do exame do mérito dos três primeiros fundamentos, importa, antes de mais, determinar se, e em que medida, esses fundamentos procedem.

a) Natureza procedente dos três primeiros fundamentos

71 Para determinar se, e em que medida, os três primeiros fundamentos procedem, o Tribunal Geral considera que é necessário apresentar, a título preliminar, as modalidades e as finalidades do procedimento de exame dos pedidos de acesso aos documentos. A este respeito, há que distinguir entre, por um lado, as regras processuais previstas nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 e, por outro, as regras processuais previstas no artigo 4.º, n.ºs 4 e 5, do mesmo regulamento ou que resultam do dever de cooperação leal.

1) Regras processuais previstas nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º1049/2001

72 As regras processuais previstas nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 podem ser resumidas da seguinte forma.

73 Em primeiro lugar, os pedidos de acesso devem ser suficientemente precisos para que a instituição possa identificar o documento pretendido (artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001). Se o pedido não for suficientemente preciso, a instituição solicitará ao requerente que clarifique o seu pedido e prestar-lhe-á assistência para o efeito, por exemplo, fornecendo-lhe informações sobre a utilização dos registos públicos de documentos (artigo 6.º, n.º 2, do mesmo regulamento). No caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos, a instituição em causa poderá concertar-se informalmente com o requerente tendo em vista encontrar uma solução equitativa (artigo 6.º, n.º 3, do referido regulamento). De um modo mais geral, as instituições devem prestar informações e assistência aos cidadãos sobre as modalidades de acesso aos documentos (artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001).

74 Em segundo lugar, tanto os pedidos iniciais como os pedidos confirmativos devem ser prontamente tratados, devendo a instituição pronunciar-se sobre esses pedidos no prazo de quinze dias úteis e, em caso de recusa, apresentar ao requerente os motivos dessa recusa (v., respetivamente, artigo 7.º, n.º 1, e artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001). A título excecional, por exemplo no caso do pedido inicial ou confirmativo dizer respeito a um documento muito extenso ou conter um número elevado número de documentos, este prazo pode ser prorrogado por quinze dias úteis (v., respetivamente, artigo 7.º, n.º 3, e artigo 8.º, n.º 2, do mesmo regulamento). A falta de resposta da instituição a um pedido inicial no prazo prescrito dá ao requerente o direito de reclamar mediante pedido confirmativo para que a instituição reveja a sua posição (artigo 7.º, n.º 4, do referido regulamento). A falta de resposta da instituição a um pedido confirmativo no prazo prescrito será considerada como uma resposta negativa e dá ao requerente o direito de interpor recurso judicial contra a instituição (artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001).

75 Vários ensinamentos podem ser retirados das regras processuais previstas nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 e, de forma mais genérica, do conjunto das disposições deste regulamento.

76 Em primeiro lugar, resulta das disposições dos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 que estas regulam as modalidades de apresentação dos pedidos de acesso aos documentos e organizam o tratamento, pela instituição em causa, desses pedidos. Por conseguinte, estas disposições só dizem respeito às relações entre o requerente e a instituição em causa, ficando excluídas as relações entre a instituição e terceiros, tais como os Estados-Membros, de onde emanam determinados documentos.

77 Em seguida, o processo previsto nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 tem por objetivo, a título principal, permitir um tratamento rápido e fácil dos pedidos de acesso a estes documentos e, a título subsidiário, evitar, em conformidade com o princípio da boa administração, que a instituição suporte um volume de trabalho desproporcionado (v., neste sentido, Acórdão de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, n.ºs 25, 27 e 28). Daqui resulta que este procedimento foi instituído no interesse das pessoas que solicitem acesso aos documentos, tendo em conta os condicionalismos das instituições. Em contrapartida, este processo não tem, em si mesmo, por finalidade proteger os interesses de terceiros, nomeadamente o dos Estados-Membros, em se oporem à divulgação de certos documentos emanados desses Estados-Membros e também não toma em consideração as limitações de terceiros e dos Estados-Membros no caso de serem consultados sobre a eventual divulgação destes documentos.

78 Esta conclusão é corroborada pela circunstância de o Regulamento n.º 1049/2001 ter por objetivo, nos termos do seu artigo 1.º, alínea a), «que o acesso aos documentos seja o mais amplo possível» e baseia-se no princípio expresso no considerando 11 nos termos do qual «todos os documentos das instituições deverão ser acessíveis ao público». É por este motivo que este regulamento, nomeadamente as suas disposições de natureza processual, visa facilitar ao máximo o exercício do direito de acesso aos documentos (v., neste sentido, Acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, n.º 49), e não tornar mais difícil, nomeadamente através de limitações formais não indispensáveis, o exercício deste direito.

79 Por último, a apresentação de um pedido de acesso aos documentos não constitui a única forma de aceder aos documentos. Com efeito, nos termos do artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001, os documentos que estejam na posse das instituições devem ser acessíveis ao público, quer mediante pedido por escrito, quer diretamente por via eletrónica ou através de um registo. É por este motivo que, para além dos seus artigos 6.º a 10.º relativos aos pedidos de acesso e às formas de acesso na sequência de um pedido, o Regulamento n.º 1049/2001 contém disposições relativas à conservação de registos de documentos (artigo 11.º deste regulamento), ao acesso direto aos documentos sob forma eletrónica ou através de um registo (artigo 12.º do referido regulamento) e à publicação de determinados documentos no Jornal Oficial (artigo 13.º do referido regulamento).

80 Daqui resulta que nada proíbe uma instituição de tornar públicos os documentos ainda que não lhe tenha sido apresentado um pedido nesse sentido ou, por razões de transparência e de exaustividade, de comunicar a uma pessoa que apresentou um pedido ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001 documentos que essa pessoa não identificou expressamente nem indicou no seu pedido.

81 Nestas condições, a violação das regras de exame dos pedidos de acesso aos documentos previstas nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, embora possa, em certas hipóteses, afetar a legalidade de uma decisão que recusa o acesso a documentos, não pode afetar a legalidade de uma decisão que concede acesso a documentos.

82 Em especial, em primeiro lugar, no que respeita ao artigo 6.º do Regulamento n.º 1049/2001, há que precisar que embora uma instituição não possa rejeitar um pedido por não ser suficientemente preciso sem previamente convidar o requerente a clarificar o seu pedido (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de outubro de 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, n.º 31, e de 22 de maio de 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, T-300/10, EU:T:2012:247, n.ºs 84 a 87), em contrapartida, uma instituição não pode ser acusada de ter concedido acesso a documentos ao abrigo de um pedido alegadamente impreciso sem previamente convidar o requerente a clarificar o seu pedido.

83 Com efeito, quando o requerente não foi convidado a clarificar o seu pedido, nem a instituição nem, *a fortiori*, um terceiro se poderão referir à natureza pretensamente vaga do pedido do requerente (v., neste sentido, Acórdão de 19 de novembro de 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, não publicado, EU:T:2014:975, n.º 46). Assim, na hipótese de uma instituição considerar que tem condições, ela própria, para identificar, sem suportar um volume de trabalho desproporcionado, todos os documentos suscetíveis de estarem vinculados a um pedido, ainda que formulado em termos gerais e que diz respeito a um grande número de documentos, essa instituição pode decidir pronunciar-se sobre este pedido, sem previamente convidar o requerente a clarificá-lo, e, em seguida, se for caso disso, conceder acesso a todos os documentos identificados, desde que estes últimos não estejam abrangidos pelas derrogações previstas, nomeadamente, no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.

84 Por outro lado, estando obrigada a proceder a um exame completo de todos os documentos abrangidos por um pedido de divulgação (v., neste sentido, Acórdão de 22 de maio de 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, T-300/10, EU:T:2012:247, n.º 69), uma instituição pode identificar, a todo o momento, incluindo pela primeira vez na fase do exame do pedido confirmativo, novos documentos suscetíveis de estarem relacionados com o pedido.

85 Em segundo lugar, no que se refere aos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, há que notar que os prazos nestes previstos têm por único objetivo permitir um tratamento rápido dos pedidos de acesso aos documentos e acelerar a divulgação dos documentos pedidos sempre que tal divulgação seja possível.

86 Há também que recordar que do facto de os prazos previstos nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 serem excedidos não resulta que a instituição fica privada do poder de adotar uma decisão e não esse facto não é, em si mesmo, suscetível de ferir de ilegalidade uma decisão que recusa acesso a documentos e que justifique a sua anulação (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de junho de 2012, Comissão/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, n.º 89; de 14 de julho de 2016, Sea Handling/Comissão, C-271/15 P, não publicado, EU:C:2016:557, n.ºs 78, 79 e 84; e de 19 de janeiro de 2010, Co-Frutta/Comissão, T-355/04 e T-446/04, EU:T:2010:15, n.ºs 59 e 71).

87 O facto de não decorrem consequências por não serem observados os prazos acima referidos impõe-se ainda mais na presença de uma decisão que concede acesso aos documentos, na medida em que, em tal hipótese, o pedido do requerente foi satisfeito não obstante a inobservância desses prazos, os quais foram instituídos em seu favor.

88 Atendendo às considerações que precedem, um Estado-Membro não pode invocar de forma útil, contra uma decisão de uma instituição que concede acesso a documentos, fundamentos relativos à violação dos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001.

89 Ora, no presente caso, à luz dos argumentos invocados pela República de Malta em apoio dos três primeiros fundamentos e acima resumidos nos n.os 66 a 68, há que constatar que, no âmbito destes três fundamentos, a República de Malta invoca irregularidades que afetam o procedimento previsto nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, tais como, nomeadamente, a divulgação de documentos não especificamente referidos nos pedidos inicial e confirmativo, a identificação de documentos na fase do exame do pedido confirmativo ou ainda a não observância dos prazos de tratamento dos pedidos inicial e confirmativo.

90 Deste modo, pelas razões acima expostas nos n.os 72 a 88, os fundamentos relativos a tais irregularidades não procedem contra a decisão impugnada.

2) Regras processuais previstas no artigo 4.º, n.os 4 e 5, do Regulamento n.º 1049/2001 ou que resultam do dever de cooperação leal

91 As regras processuais previstas no artigo 4.º, n.os 4 e 5, do Regulamento n.º 1049/2001 ou que resultam do dever de cooperação leal podem ser apresentadas da seguinte forma.

92 Em primeiro lugar, o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001 prevê que, no caso de documentos emanados de um terceiro, a instituição consultará o terceiro para determinar se é aplicável uma das exceções previstas no artigo 4.º, n.os 1 ou 2, do mesmo regulamento, a menos que seja claro se o documento deve ou não deve ser divulgado.

93 A este respeito, foi declarado que o direito de um Estado-Membro ser consultado antes da divulgação de documentos que estejam na posse de uma instituição e que emanam deste Estado-Membro já se encontra amplamente consolidado por força do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001 (Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 46).

94 Em segundo lugar, o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 prevê, conforme foi acima salientado no n.º 39, que qualquer Estado-Membro pode solicitar a uma instituição que esta não divulgue um documento dele emanado sem o seu prévio acordo.

95 A este respeito, há que precisar que, uma vez que se limita a prever a exigência de um acordo prévio do Estado-Membro em causa quando este último tiver previamente formulado um pedido específico nesse sentido, o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 reveste uma natureza processual (Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.os 78 e 81, e de 21 de junho de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, C-135/11 P, EU:C:2012:376, n.os 53 e 54).

96 Em terceiro lugar, a instituição que tencione tornar públicos documentos e o Estado-Membro de que emanam esses documentos são obrigados, em conformidade com o dever de cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, a agir e a cooperar para que as disposições do Regulamento n.º 1049/2001 possam ter uma aplicação efetiva (Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 85).

97 Em especial, a instituição à qual tenha sido apresentado um pedido de acesso a um documento emanado de um Estado-Membro e este último devem, logo que esse pedido tenha sido notificado por essa instituição ao referido Estado-Membro, iniciar imediatamente um diálogo leal relativo à aplicação eventual das exceções previstas no artigo 4.º, n.os 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001, permanecendo

atentos, designadamente, à necessidade de permitir à referida instituição tomar posição dentro dos prazos em que os artigos 7.º e 8.º deste regulamento a obrigam a pronunciar-se sobre este pedido de acesso (Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 86).

98 Assim, resulta das disposições do artigo 4.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento n.º 1049/2001, interpretadas em conformidade com o dever de cooperação leal, que estas organizam as modalidades da consulta, levada a cabo por uma instituição, dos terceiros de que emanam documentos, bem como as modalidades de participação dos Estados-Membros de onde provêm documentos no processo de adoção da decisão da instituição relativa ao acesso aos documentos.

99 Por conseguinte, contrariamente às disposições dos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, as disposições do artigo 4.º, n.ºs 4 e 5, do mesmo regulamento regulam as relações entre a instituição e terceiros, em particular os Estados-Membros, no que diz respeito aos documentos emanados destes últimos, e têm por finalidade proteger o interesse dos referidos terceiros e dos Estados-Membros de se oporem à divulgação dos referidos documentos.

100 Nestas condições, a violação das disposições do artigo 4.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento n.º 1049/2001, bem como do dever de cooperação leal da instituição para com um Estado-Membro, é suscetível de afetar a legalidade de uma decisão que concede acesso a documentos emanados desse Estado-Membro.

101 Atendendo às considerações que precedem, um Estado-Membro pode invocar de forma útil, contra uma decisão de uma instituição que concede acesso a documentos que dele emanam, fundamentos relativos à violação do artigo 4.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento n.º 1049/2001, bem como a violação do dever de cooperação leal quando da implementação do procedimento previsto neste artigo.

102 Ora, no presente caso, há que constatar que a República de Malta sustenta igualmente, no âmbito das primeira e segunda alegações do primeiro fundamento, que, quando a Comissão a consultou ao abrigo do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001 para que esta lhe indicasse se se opunha à divulgação dos documentos controvertidos, esta instituição não colaborou plenamente consigo, na medida em que, depois de lhe ter comunicado tardiamente os pedidos inicial e confirmativo da Greenpeace, lhe concedeu prazos de resposta excessivamente curtos. Através desta argumentação, a República de Malta invoca, na realidade, uma irregularidade que vicia o procedimento previsto no artigo 4.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento n.º 1049/2001, bem como a violação, no âmbito deste processo, do dever de cooperação leal.

103 Assim, pelas razões acima indicadas nos n.ºs 91 a 101, tal argumentação procede contra a decisão impugnada.

104 Por conseguinte, há que examinar o mérito apenas das alegações relativas à concessão de prazos de resposta insuficientes e à violação do dever de cooperação leal.

b) Exame do mérito das acusações relativas à concessão de prazos de resposta insuficientes e à violação do dever de cooperação leal

105 No presente caso, a República de Malta acusa a Comissão não apenas de lhe ter comunicado o pedido inicial e o pedido confirmativo vários meses depois de os ter recebido, como também, e sobretudo, de em seguida lhe ter concedido um prazo de apenas cinco dias para analisar o caráter comunicável dos documentos em causa à luz das exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e para decidir fazer uso ou não da sua faculdade, prevista no artigo 4.º, n.º 5, do mesmo regulamento, de solicitar que esses documentos não fossem divulgados.

106 A este respeito, importa, antes de mais, recordar que, embora os artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 imponham às instituições que respondam aos pedidos iniciais e confirmativos de acesso aos documentos nos prazos determinados, nenhuma disposição deste regulamento estabelece um prazo dentro do qual uma instituição deve informar um Estado-Membro da apresentação de um pedido de acesso a documentos que dele emanam e a comunicar-lhe o referido pedido. Sobretudo, o Regulamento n.º 1049/2001 não especifica qual o prazo de resposta que deve ser concedido pela instituição a esse Estado-Membro para que este último possa comunicar à referida instituição a sua eventual oposição à divulgação dos documentos em causa.

107 No entanto, atendendo à jurisprudência acima referida nos n.os 96 e 97, resulta do dever de cooperação leal que a Comissão é obrigada a agir com diligência nas suas relações com o Estado-Membro em causa para poder, ela mesma, pronunciar-se nos prazos que lhe são concedidos nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001.

108 No presente caso, por um lado, há que constatar que a Comissão só apresentou o pedido inicial, de 29 de julho de 2015, à República de Malta em 28 de setembro de 2015, ou seja, cerca de dois meses depois de o ter recebido, e que, nessa ocasião, a Comissão pediu a este Estado-Membro que a informasse, no prazo de cinco dias úteis, sobre se se opunha à divulgação dos documentos emanados das autoridades maltesas identificadas nessa fase (documentos n.os 112 a 230).

109 Por outro lado, é facto assente que só em 13 de abril de 2016 é que a Comissão transmitiu à República de Malta o pedido confirmativo, apresentado em 20 de janeiro de 2016, ou seja, quase três meses depois de o ter recebido, e que, nessa ocasião, a Comissão concedeu apenas, novamente, a este Estado-Membro um prazo de cinco dias úteis para manifestar a sua eventual oposição à divulgação de todos os documentos emanados das autoridades maltesas, incluindo por conseguinte os documentos identificados pela primeira vez na fase do exame do pedido confirmativo (documentos n.os 1 a 111 e 231 a 240).

110 No entanto, há também que salientar, em primeiro lugar, que, a pedido da República de Malta, a Comissão prorrogou em quinze dias úteis o prazo inicialmente concedido a este Estado-Membro na sequência da comunicação do pedido inicial (v. n.º 10, *supra*). Na prática, a República de Malta opôs-se à divulgação dos documentos n.os 112 a 230 em 30 de novembro de 2015, sendo que o pedido inicial da Greenpeace lhe tinha sido comunicado em 28 de setembro de 2015, ou seja, mais de dois meses antes.

111 Em segundo lugar, a Comissão prorrogou em dez dias úteis, a pedido da República de Malta, o prazo inicialmente concedido a este Estado-Membro na sequência da comunicação do pedido confirmativo (v. n.º 16, *supra*). Na prática, a República de Malta opôs-se à divulgação de todos os documentos em causa em 3 de maio de 2016, sendo que o pedido confirmativo da Greenpeace lhe foi comunicado logo em 13 de abril de 2016, ou seja, cerca de três semanas antes. Além disso, depois de ter recebido a resposta da República de Malta de 3 de maio de 2016, a Comissão, em 19 de maio de 2016, convidou este Estado-Membro a indicar, no prazo de dez dias úteis, as razões concretas pelas quais as exceções previstas no Regulamento n.º 1049/2001 eram aplicáveis, bem como as partes dos documentos que estavam abrangidas por estas exceções (v. n.º 18, *supra*). Ora, em 27 de maio de 2016, a República de Malta limitou-se a reiterar a sua oposição, indicando que a análise contida na sua carta de 3 de maio de 2016 era suficiente para identificar as exceções às quais esta carta se referia (v. n.º 19, *supra*).

112 Assim, verifica-se que a República de Malta, na prática, dispôs de várias semanas para analisar os documentos identificados pela Comissão na fase do exame do pedido inicial e, em seguida, na fase do exame do pedido confirmativo. Além disso, não obstante o número de documentos em causa, a República de Malta logrou analisar estes documentos e invocar, relativamente a cada um deles e antes de a Comissão tomar uma decisão sobre os pedidos inicial e confirmativo, algumas das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 e no artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009.

113 Por outro lado, atendendo à jurisprudência acima referida no n.º 97, há que tomar em consideração a circunstância de que, em aplicação do artigo 7.º, n.os 1 e 3, e do artigo 8.º, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001, a própria Comissão estava obrigada a responder ao pedido inicial, e, em seguida, ao pedido confirmativo, da Greenpeace num prazo que não podia, no máximo, ser superior a 30 dias.

114 Nestas condições, a República de Malta não pode sustentar que, tendo-lhe sido comunicados tardiamente os pedidos inicial e confirmativo e tendo-lhe, em seguida, sido concedidos prazos de resposta excessivamente curtos, a Comissão violou o dever de cooperação leal.

115 Por conseguinte, há que afastar os três primeiros fundamentos por serem parcialmente inoperantes e parcialmente improcedentes.

3. Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009

116 Com o seu quarto fundamento, a República de Malta sustenta, em substância, que, ao conceder à Greenpeace acesso aos documentos n.os 112 a 230, a Comissão violou as disposições do artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009. De acordo com a República de Malta, estas disposições proibiam, na ausência de consentimento expresso das autoridades maltesas, a divulgação ao público dos documentos comunicados por estas autoridades à Comissão no âmbito do Regulamento n.º 1224/2009. A República de Malta considera, com efeito, que se trata de disposições específicas que constituem uma derrogação, no domínio do controlo do cumprimento das regras da Política Comum das Pescas, às regras gerais de acesso do público aos documentos previstas no Regulamento n.º 1049/2001, nomeadamente no artigo 4.º deste regulamento.

117 A Comissão contesta a argumentação da República de Malta. Alega, nomeadamente, que as disposições do artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 devem ser combinadas e conciliadas com as do Regulamento n.º 1049/2001 e, mais especificamente, com as do artigo 4.º, n.º 5, deste último regulamento, que só autoriza um Estado-Membro a opor-se à divulgação de documentos que dele emanam com base nas exceções materiais previstas no artigo 4.º, n.os 1 a 3, do mesmo regulamento.

118 Atendendo à argumentação das partes, há que determinar se, e em que medida, as disposições do artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009, eventualmente conjugadas com as do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, se opunham a que a Greenpeace fosse autorizada a aceder aos documentos n.os 112 a 230 na ausência de consentimento da República de Malta, da qual esses documentos emanavam.

119 Para tal, é necessário começar por apresentar, no respetivo contexto, as disposições pertinentes do artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009, analisando em seguida de que forma é que essas disposições se articulam com as do Regulamento n.º 1049/2001.

a) Apresentação do artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 e do seu contexto

120 A título preliminar, importa notar que o Regulamento n.º 1224/2009 comporta, no título XII, intitulado «Dados e informações», um capítulo II, relativo à «[c]onfidencialidade dos dados». Este capítulo é composto por apenas dois artigos, a saber, os artigos 112.º e 113.º, relativos, respetivamente, à «[p]roteção dos dados pessoais» e à «[c]onfidencialidade do sigilo profissional e comercial».

121 Há também que referir que os artigos 112.º e 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 substituíram o artigo 37.º do Regulamento (CEE) n.º 2847/93 do Conselho, de 12 de outubro de 1993, que institui um regime de controlo aplicável à política comum das pescas (JO 1993, L 261, p. 1). Com efeito, na ausência, à data da adoção do Regulamento n.º 2847/93, de legislação da União geral relativa à proteção dos dados pessoais pelas instituições e pelos Estados-Membros, o artigo 37.º do referido

regulamento tratava simultaneamente, nos seus n.os 2 e 7 a 10, da proteção dos dados nominativos e, nos seus n.os 1 e 3 a 6, da confidencialidade dos dados recolhidos e comunicados no âmbito do referido regulamento ao abrigo do sigilo profissional e comercial.

122 Quando da adoção do Regulamento n.º 1224/2009, o legislador da União tomou em consideração a adoção do Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO 2001, L 8, p. 1), assim como da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO 1995, L 281, p. 31).

123 Por conseguinte, o artigo 112.º do Regulamento n.º 1224/2009 passou a tratar, de forma diferente, da proteção dos dados pessoais remetendo, no essencial, para o Regulamento n.º 45/2001 e para as legislações nacionais que transpõem a Diretiva 95/46.

124 As disposições do artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 reproduzem, quanto a si, em larga medida, as outras disposições do artigo 37.º do Regulamento n.º 2847/93, que não diziam respeito à proteção dos dados pessoais.

125 Em primeiro lugar, o artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 contém disposições que asseguram a confidencialidade dos dados abrangidos pelo sigilo profissional e comercial. Prevê, em especial, que os Estados-Membros e a Comissão tomam todas as medidas necessárias para assegurar que os dados recolhidos e recebidos no âmbito do Regulamento n.º 1224/2009 sejam tratados em conformidade com as regras aplicáveis em matéria de sigilo profissional e comercial dos dados (artigo 113.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1224/2009). Do mesmo modo, os dados comunicados no âmbito do referido regulamento estão sujeitos às regras aplicáveis em matéria de confidencialidade quando a sua divulgação possa prejudicar certos interesses, como a privacidade e a integridade do indivíduo — em conformidade com a legislação da União respeitante à proteção dos dados pessoais —, os interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva, os processos judiciais e os pareceres jurídicos, ou as inspeções ou investigações. As informações relativas a estes dados podem, no entanto, ser divulgadas sempre que for necessário para fazer cessar ou proibir uma infração às regras da Política Comum das Pescas (artigo 113.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1224/2009).

126 Em seguida, o artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 contém disposições específicas para os dados emanados dos Estados-Membros e que são, por esta razão, invocadas pela República de Malta no âmbito do presente litígio. A este respeito, importa recordar as disposições do artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009, as quais são praticamente idênticas às do artigo 37.º, n.os 3 e 5, do Regulamento n.º 2847/93 e dispõem o seguinte:

«2. Os dados intercambiados entre os Estados-Membros e a Comissão [no âmbito do presente regulamento] não podem ser transmitidos a pessoas que não as que nos Estados-Membros ou nas instituições da União exerçam funções que impliquem o acesso aos mesmos, salvo se os Estados-Membros que transmitiram os dados derem o seu consentimento expresso.

3. Os dados [recolhidos e recebidos no âmbito do presente regulamento] não podem ser utilizados para fins que não os previstos no presente regulamento, exceto se as autoridades que forneceram os dados tiverem dado o seu expresso consentimento à utilização dos dados para outros efeitos e desde que as disposições em vigor no Estado-Membro da autoridade que recebe os dados não proíbam tal utilização.»

127 Por último, o artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 contém disposições mais gerais. Em especial, este artigo prevê que não pode ser interpretado no sentido de que constitui um obstáculo à utilização dos dados, obtidos ao abrigo do referido regulamento, no âmbito de ações judiciais ou de processos

posteriormente iniciados por incumprimento das regras da Política Comum das Pescas. As autoridades competentes do Estado-Membro que transmitiu os dados são informadas de todos os casos em que os referidos dados sejam utilizados para esse efeito (artigo 113.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1224/2009).

128 Nesta fase, vários ensinamentos podem ser retirados das disposições do Regulamento n.º 1224/2009 acima mencionadas nos n.ºs 120 a 127.

129 Em primeiro lugar, as disposições dos artigos 112.º e 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 não se destinam, enquanto tais, a ser aplicadas a documentos, mas apenas a dados recolhidos no âmbito deste regulamento.

130 A este respeito, há que constatar que o Regulamento n.º 1224/2009 não define o conceito geral de «dados», mas apenas o conceito, mais específico de «[d]ados do sistema de monitorização dos navios» (artigo 4.º, ponto 12, do Regulamento n.º 1224/2009).

131 Todavia, resulta do conjunto das disposições deste regulamento, nomeadamente dos seus artigos 12.º, 33.º, 34.º, 63.º, 78.º, 93.º, 101.º, 109.º e 116.º, que os dados que este designa são, nomeadamente, os que são registados pelos Estados-Membros em diversas bases de dados informáticas criadas por estes Estados-Membros e tornadas acessíveis, na parte de acesso restrito de um sítio Internet oficial, a um número limitado de utilizadores autorizados pelos Estados-Membros e pela Comissão. São assim abrangidos, em particular, por este regulamento, os dados do sistema de monitorização dos navios, os dados relacionados com as atividades de pesca, em especial as do diário de pesca, da declaração de desembarque, da declaração de transbordo e da notificação prévia, os dados provenientes das declarações de tomada a cargo, de documentos de transporte e de notas de venda, os dados das licenças de pesca e das autorizações de pesca, os dados relativos ao esgotamento das possibilidades de pesca, os dados resultantes dos relatórios de inspeção e de vigilância, os dados sobre a potência do motor, os dados do sistema de deteção dos navios, os dados sobre avistamentos, os dados relativos a acordos internacionais de pesca, os dados sobre entradas e saídas de zonas de pesca, de zonas marítimas, de áreas de regulamentação de certas organizações regionais, bem como das águas de países terceiros, os dados do sistema de identificação automática e os dados dos registos nacionais de infrações.

132 Em segundo lugar, resulta dos artigos 112.º e 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 que estes preveem três tipos de proteção dos dados recolhidos no âmbito deste regulamento, aplicáveis, o primeiro, aos dados pessoais [artigo 112.º e artigo 113.º, n.º 4, alínea a), do referido regulamento], o segundo, aos dados confidenciais abrangidos pelo sigilo profissional e comercial [artigo 113.º, n.º 1, e n.º 4, alínea b), do mesmo regulamento], e, o terceiro, aos dados comunicados por um Estado-Membro (artigo 113.º, n.ºs 2 e 3, do referido regulamento). É este terceiro e último tipo de proteção que está em causa no âmbito do presente litígio.

133 Em terceiro lugar, resulta da própria redação do artigo 113.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 que os dados recolhidos e transmitidos pelos Estados-Membros à Comissão no âmbito do presente regulamento só podem, em princípio, ser transmitidos a outras pessoas que não àquelas cujas funções impliquem que tenham acesso aos dados ou que os utilizem para outros efeitos que não aqueles que estão previstos no referido regulamento se os Estados-Membros que transmitiram os dados derem o seu consentimento expresso.

134 Só as disposições do artigo 113.º, n.ºs 4 e 6, do Regulamento n.º 1224/2009 podem, eventualmente, ser interpretadas no sentido de que permitem, excecionalmente e em casos específicos, que dados emanados de um Estado-Membro sejam divulgados sem o consentimento deste último. Com efeito, por um lado, estas disposições, acima recordadas nos n.ºs 125 e 127, parecem, em todo o caso, autorizar a divulgação ou a utilização de certos dados para pôr termo ou reprimir uma infração às

regras da Política Comum das Pescas. Por outro lado, o artigo 113.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1224/2009 prevê que o Estado-Membro que transmita os dados só é informado sobre a utilização dos referidos dados no âmbito de processos judiciais ou administrativos.

135 Falta examinar a articulação entre as disposições do artigo 113.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 e as do Regulamento n.º 1049/2001.

b) Articulação entre o artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 e as do Regulamento n.º 1049/2001

136 Em primeiro lugar, há que constatar que os Regulamentos n.ºs 1049/2001 e 1224/2009 têm objetivos diferentes. O primeiro visa assegurar a maior transparência possível do processo decisório das autoridades públicas, bem como das informações em que estas baseiam as suas decisões. Visa assim facilitar ao máximo o exercício do direito de acesso aos documentos, bem como promover as boas práticas administrativas (v., por analogia, Acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, n.º 49). O segundo visa, nos termos do seu artigo 1.º, instituir um regime de controlo, inspeção e execução destinado a assegurar o cumprimento das regras da Política Comum das Pescas.

137 No presente caso, os Regulamentos n.ºs 1049/2001 e 1224/2009 não contêm disposições que prevejam expressamente a primazia de um dos regulamentos sobre o outro. Deste modo, há que assegurar uma aplicação de cada um destes regulamentos que seja compatível com a do outro e que permita assim uma aplicação coerente (v., por analogia, Acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, n.º 56, e de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 110).

138 Em segundo lugar, atendendo ao que foi acima referido no n.º 129, há que constatar que as disposições do artigo 113.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 não têm, em si mesmas, por objeto a regulação das condições de acesso do público a documentos transmitidos por um Estado-Membro à Comissão ao abrigo deste regulamento. Com efeito, estas disposições visam apenas especificar as condições em que podem ser transmitidos e utilizados dados recolhidos e transmitidos por um Estado-Membro no âmbito do referido regulamento.

139 Daqui resulta que as disposições do artigo 113.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 não constituem, enquanto tais, uma lei especial que derroga as regras gerais de acesso do público aos documentos previstas no Regulamento n.º 1049/2001, antes se assemelhando a regras específicas que garantem uma proteção reforçada de certos dados, que apresentam ou não uma natureza pessoal e independentemente do seu grau de confidencialidade, pelo simples facto de terem sido comunicados por um Estado-Membro. É por este motivo que o Regulamento n.º 1224/2009, que não contém nenhuma disposição relativa ao acesso do público aos documentos, não se refere ao Regulamento n.º 1049/2001, ao passo que, na medida em que contém disposições relativas à proteção de dados e, em especial, as que revestem uma natureza pessoal, menciona, designadamente no seu artigo 112.º, o Regulamento n.º 45/2001.

140 Não é menos verdade que, como foi acima sublinhado no n.º 137, importa aplicar, de forma coerente, simultaneamente o Regulamento n.º 1049/2001 e o Regulamento n.º 1224/2009.

141 Do mesmo modo, as regras de acesso aos documentos, que figuram, nomeadamente, no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, não podem, quando, como no presente processo, os documentos visados pelo pedido de acesso se incluam num domínio específico do direito da União, concretamente, no regime de controlo para assegurar o cumprimento das regras da Política Comum das Pescas, ser aplicadas e interpretadas sem que sejam tomadas em consideração regras específicas que regulam a transmissão e a utilização de dados constantes desses documentos, as quais se encontram previstas,

no presente caso, no artigo 113.º, n.º 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 (v., por analogia, Acórdãos de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 83, e de 26 de abril de 2016, Strack/Comissão, T-221/08, EU:T:2016:242, não publicado, n.º 154).

142 Daqui resulta que, quando um pedido apresentado ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001 visa obter acesso a documentos que contêm dados na aceção do Regulamento n.º 1224/2009, as disposições do artigo 113.º, n.os 2 e 3, deste último regulamento passam a ser integralmente aplicáveis (v., por analogia, Acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, n.º 63, e de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, n.º 70).

143 Em terceiro lugar, atendendo ao que foi acima salientado nos n.os 133 e 134, há que constatar que, sob reserva das exceções eventualmente previstas pelas disposições do artigo 113.º, n.os 4 e 6, do Regulamento n.º 1224/2009, as disposições do artigo 113.º, n.os 2 e 3, deste mesmo regulamento, aplicáveis aos dados constantes de um documento comunicado por um Estado-Membro à Comissão no âmbito do referido regulamento, subordinam todas as transmissões ou utilizações desses dados não previstas no referido regulamento ao consentimento expresso desse Estado-Membro.

144 A este respeito, primeiro, os termos, acima recordados no n.º 126, do artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 distinguem-se nitidamente dos, acima recordados nos n.os 39 e 94, do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, as disposições do artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 proíbem, em princípio, certas formas de transmissão ou de utilização dos dados comunicados por um Estado-Membro, a menos que este tenha dado o seu expresso consentimento. Inversamente, embora resulte do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 que os documentos das instituições, incluindo os que emanam dos Estados-Membros, podem em princípio ser tornados públicos, as disposições do artigo 4.º, n.º 5, do mesmo regulamento limitam-se a prever que um Estado-Membro pode solicitar que um documento que dele emana não seja divulgado sem o seu consentimento prévio.

145 Em contrapartida, o artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 está formulado em termos análogos aos do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, segundo os quais «[o]s documentos sensíveis só serão […] divulgados mediante acordo da entidade de origem». Ora, resulta do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 que a autoridade de origem de um documento sensível dispõe do poder de se opor a que o conteúdo desse documento seja divulgado (Acórdão de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 101).

146 Daqui resulta que o artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 não se limita, à semelhança do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, a prever que, quando um Estado-Membro tenha formulado um pedido específico nesse sentido, um documento de si emanado não pode em seguida ser divulgado sem o seu prévio acordo, mas, à semelhança do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, erige o acordo prévio e expresso do Estado-Membro em condição absoluta de certas formas de transmissão e de utilização dos dados comunicados por este Estado-Membro (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.os 47 e 78).

147 Segundo, verifica-se, no que se refere aos dados comunicados por um Estado-Membro ao abrigo do Regulamento n.º 1224/2009, que o legislador da União pretendeu manter, sob uma determinada forma, a regra do autor, embora o Regulamento n.º 1049/2001 a tenha, como princípio, abolido em matéria de acesso do público aos documentos. Esta regra, na forma que prevalecia antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 1049/2001, implicava que, quando um documento detido por uma instituição era da autoria de um terceiro, o pedido de acesso ao documento tinha de ser apresentado diretamente ao autor desse documento (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 56).

148 A este respeito, já foi acima salientado no n.º 126 que as disposições do artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 são, em substância, idênticas às do artigo 37.º, n.os 3 e 5, do Regulamento n.º 2847/93, adotadas antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 1049/2001. Ora, antes da adoção do Regulamento n.º 1224/2009 e no âmbito do grupo de trabalho «Política Interna e Externa das Pescas» do Conselho da União Europeia, a delegação sueca já se tinha oposto à manutenção da regra do autor, que considerava ser incompatível com o Regulamento n.º 1049/2001 que entretanto entrara em vigor. Em consequência, esta delegação tinha proposto outra redação das disposições que vieram a consubstanciar o artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009, para que fosse prevista uma simples consulta das autoridades que comunicaram dados. No entanto, o Conselho acabou por adotar a proposta da Comissão que consistia em incluir no Regulamento n.º 1224/2009, sem proceder a nenhuma alteração significativa, as disposições que anteriormente figuravam no artigo 37.º, n.os 3 e 5, do Regulamento n.º 2847/93.

149 Verifica-se, assim, que, ao adotar o artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009, o legislador da União pretendeu preservar o poder de o Estado-Membro que comunicou dados, no âmbito deste regulamento, acompanhar e controlar todas as formas de transmissão ou de utilização desses dados não prevista no referido regulamento.

150 Terceiro, a proibição de transmissão ou de utilização dos dados comunicados por um Estado-Membro prevista no artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 aplica-se em todos os casos em que esse Estado-Membro não tiver dado expressamente consentimento para essa transmissão ou para essa utilização.

151 Daqui resulta que, contrariamente ao que foi declarado no que respeita à restrição prevista em matéria de acesso do público aos documentos no artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.os 47 e 99), a aplicação da restrição prevista no artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 não está subordinada nem a uma manifestação de vontade expressa e prévia do Estado-Membro em causa, nem à invocação, por este último, de uma exceção material prevista no artigo 4.º, n.os 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 ou no artigo 113.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1224/2009, nem à fundamentação da oposição eventualmente formulada pelo Estado-Membro.

152 Quarto, constituindo a proibição de transmissão ou de utilização prevista no artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 a consequência direta da falta de consentimento expresso do Estado-Membro que comunicou dados, aquela proibição não se baseia numa exceção material como a proteção dos objetivos das atividades de inspeção, de inquérito e de auditoria mencionada no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e no artigo 113.º, n.º 4, alínea d), do Regulamento n.º 1224/2009. Por conseguinte, esta proibição não pode, conforme a Comissão alega, terminar no momento em que é encerrado um inquérito administrativo aberto ao abrigo do artigo 102.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1224/2009, cessando apenas no momento em que o Estado-Membro que comunicou os dados em causa der expressamente o seu consentimento para a respetiva transmissão ou utilização.

153 Em quinto e último lugar, a comunicação ao público, nomeadamente a uma organização não governamental, de um documento que contenha dados comunicados por um Estado-Membro no âmbito do Regulamento n.º 1224/2009 constitui, claramente, uma forma de apresentação e de utilização dos referidos dados não prevista neste regulamento. A República de Malta alega, aliás, que, quando da adoção do Regulamento n.º 1224/2009, e mais concretamente da disposição que passou a ser o artigo 113.º, n.º 3, do referido regulamento e que proíbe a utilização deste tipo de dados para «fins que não os previstos no [referido] regulamento», a Comissão tinha explicado, no âmbito do grupo de trabalho intitulado «Política Interna e Externa das Pescas» do Conselho e em resposta a uma pergunta da delegação finlandesa, que os «fins que não os previstos» por esta disposição se podem referir, nomeadamente, à publicação de dados por parte de uma organização não governamental.

154 Atendendo às considerações que precedem, as disposições do artigo 113.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 proíbem, em princípio, a divulgação ao público, nomeadamente a uma organização não governamental, ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, de documentos não expurgados dos dados comunicados por um Estado-Membro à Comissão no âmbito do Regulamento n.º 1224/2009, quando esse Estado-Membro não tenha dado consentimento expresso para essa comunicação e, *a fortiori*, quando, como acontece no presente caso, o referido Estado-Membro a isso se tenha expressamente oposto.

155 Esta interpretação não pode ser posta em causa pela argumentação da Comissão relativa ao facto de o legislador da União não poder impor uma regra que ponha em causa a aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 sem violar as disposições do artigo 113.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009, por não existir base legal e sem violar desproporcionadamente o direito de acesso aos documentos consagrado no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais, bem como no artigo 15.º, n.º 3, TFUE.

156 Com efeito, primeiro, resulta de jurisprudência constante que a escolha da base jurídica de um ato da União se deve fundar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo desse ato. Se o exame de um ato da União demonstrar que este prossegue duas finalidades ou que tem duas componentes e se uma dessas finalidades ou dessas componentes for identificável como sendo principal ou preponderante e a outra apenas acessória, o ato deve assentar numa única base jurídica, a saber, a exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante (v. Acórdãos de 30 de janeiro de 2001, Espanha/Conselho, C-36/98, EU:C:2001:64, n.ºs 58 e 59 e jurisprudência referida, e de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho, C-263/14, EU:C:2016:435, n.ºs 43 e 44 e jurisprudência referida).

157 Ora, por um lado, é facto assente, como já foi acima referido no n.º 136, que o Regulamento n.º 1224/2009 tem por principal objetivo estabelecer um regime de controlo, inspeção e execução para garantir o cumprimento das regras da Política Comum das Pescas. Por outro lado, o conteúdo material do Regulamento n.º 1224/2009 diz principalmente respeito à Política Comum das Pescas, ainda que diga respeito à recolha e ao intercâmbio de diversos dados relativos a esta política. É apenas a título acessório que o Regulamento n.º 1224/2009 contém, nomeadamente nos seus artigos 112.º e 113.º, disposições relativas à proteção dos dados e, em especial, disposições que enquadram e restringem a transmissão e a utilização dos dados comunicados pelos Estados-Membros.

158 Nestas condições, o Conselho devia ter adotado o Regulamento n.º 1224/2009 com base unicamente no artigo 43.º TFUE, relativo à Política Agrícola Comum, a qual engloba a Política Comum das Pescas. Em especial, o Conselho não podia adotar o artigo 113.º, n.ºs 2 e 3, deste regulamento ao abrigo do artigo 16.º TFUE, relativo à proteção dos dados pessoais, nem ao abrigo do artigo 15.º, n.º 3, TFUE, relativo ao acesso aos documentos. Por conseguinte, o Conselho podia adotar legalmente, no âmbito do Regulamento n.º 1224/2009, regras específicas que regem o acesso aos dados comunicados por um Estado-Membro em aplicação deste regulamento, mesmo quando dessas regras específicas resulte, na prática, uma limitação do acesso do público aos documentos que contêm tais dados.

159 Segundo, é certo, conforme foi acima salientado no n.º 42, que o artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais, por um lado, e o artigo 15.º, n.º 3, TFUE, por outro, preveem que qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o suporte desses documentos.

160 Todavia, há que recordar que o artigo 15.º, n.º 3, TFUE dispõe que as condições e os limites do direito de acesso aos documentos são definidos pelo legislador da União por meio de regulamentos. Daqui resulta que o direito de acesso aos documentos das instituições, conforme consagrado e garantido pelos Tratados, não é um direito geral e absoluto e que pode ser objeto de limitações e de restrições.

161 Em especial, há que notar que a restrição ao acesso aos dados prevista no artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 só se aplica aos dados emanados de Estados-Membros e resulta, como foi acima referido no n.º 147, da vontade do legislador da União de manter, sob uma determinada forma, a regra do autor, a qual permite apresentar um pedido de acesso a um documento diretamente ao autor desse documento. Deste modo, nada impede que uma pessoa que pretenda aceder a um documento que contenha dados comunicados por um Estado-Membro no âmbito do Regulamento n.º 1224/2009 solicite diretamente esse documento a esse Estado-Membro. Nesta hipótese, o pedido de acesso aos documentos será examinado de acordo com a legislação nacional do Estado-Membro em causa.

162 Daqui resulta que, embora tenha erigido o acordo prévio e expresso do Estado-Membro em causa como condição absoluta para a divulgação dos dados comunicados por um Estado-Membro ao abrigo do Regulamento n.º 1224/2009, as disposições do artigo 113.º, n.os 2 e 3, do mesmo regulamento não tornam impossível ou excessivamente difícil o acesso aos documentos que contêm esses dados. Por conseguinte, estas disposições não violam de forma desproporcionada o direito de acesso aos documentos consagrado, por um lado, no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais e, por outro, no artigo 15.º, n.º 3, TFUE.

163 É à luz destas considerações que há que examinar se, no presente caso, o artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 se opõe à comunicação à Greenpeace dos documentos n.os 112 a 230.

c) Exame do mérito do fundamento relativo à violação do artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009

164 Antes de mais, importa salientar que a República de Malta explica que os documentos n.os 112 a 230 foram trocados entre si e a Comissão no âmbito do Regulamento n.º 1224/2009 e que contêm dados na aceção deste regulamento. Assim, por exemplo, alguns destes documentos contêm dados relativos à posição dos navios de pesca ou às atividades dos navios de pesca líbios. Outros documentos consistem em relatórios detalhados, relatórios de inspeção, declarações de transferência no mar e de colocação em jaula elaborados por observadores malteses e internacionais. Por último, alguns documentos foram elaborados no âmbito do inquérito administrativo aberto pela República de Malta, e, em seguida, no âmbito do acompanhamento deste inquérito levado a cabo pela Comissão.

165 A Comissão não contesta esta descrição dos documentos em causa. Em especial, a Comissão não questiona que estes foram trocados no âmbito do Regulamento n.º 1224/2009 e que contêm dados na aceção deste regulamento.

166 O Tribunal Geral constata, por seu lado, que os documentos n.os 112 a 230, apresentados pela República de Malta, correspondem à descrição que deles é feita por esta última e que contêm dados, nomeadamente quantificados ou de ordem técnica, do mesmo tipo daqueles que são mencionados no Regulamento n.º 1224/2009 e que foram acima recordados no n.º 131.

167 Nestas condições, o artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009 era aplicável aos dados constantes dos documentos n.os 112 a 230.

168 Daqui resulta que, salvo invocação, eventual, das disposições do artigo 113.º, n.os 4 e 6, do Regulamento n.º 1224/2009, a Comissão não podia tornar públicas e, em especial, transmitir a uma organização não governamental os dados constantes dos documentos n.os 112 a 230 sem o consentimento expresso da República de Malta.

169 Ora, no presente caso, por um lado, é facto assente que a República de Malta nunca consentiu expressamente na transmissão à Greenpeace dos dados constantes dos documentos n.os 112 a 230 e que, pelo contrário, a isso se opôs expressamente, nomeadamente nas suas cartas de 30 de novembro

de 2015 e de 3 e 27 de maio de 2016. Por outro lado, a Comissão nunca demonstrou nem sequer alegou que a comunicação à Greenpeace dos dados constantes destes documentos era necessária para fazer cessar ou reprimir uma infração às regras da Política Comum das Pescas.

170 Por outro lado, atendendo ao que foi acima observado no n.º 153, a Comissão não pode sustentar que o consentimento expresso da República de Malta para a transmissão ou a utilização dos dados comunicados pelas autoridades maltesas deixou de ser necessária pelo facto de o inquérito administrativo ter sido encerrado em 2011 e de a República de Malta ter implementado, a partir de fevereiro de 2013 e de forma satisfatória, o plano de ação elaborado na sequência deste inquérito.

171 Por conseguinte, não tendo as autoridades maltesas dado o seu consentimento, a Comissão não podia legalmente conceder acesso aos documentos em causa, exceto se estes tivessem sido expurgados de todos os dados que estes continham abrangidos pelo Regulamento n.º 1224/2009.

172 Todavia, impõe-se constatar que a Comissão decidiu comunicar à Greenpeace os documentos n.os 112 a 230, expurgados apenas dos dados pessoais que continham, sem ter tomado em consideração que estes também continham dados na aceção, mais geral, do Regulamento n.º 1224/2009. A este respeito, o Tribunal Geral salienta que a Comissão não procurou, em nenhum momento, averiguar se estes últimos dados eram efetivamente dissociáveis dos documentos que os continham e se, por conseguinte, podia, no caso concreto, conceder acesso aos documentos em causa numa versão que estivesse expurgada dos referidos dados.

173 Nestas condições, a República de Malta tem razão quando sustenta que, ao conceder à Greenpeace acesso aos documentos n.os 112 a 230 e, seguidamente, aos dados que estes continham, a Comissão violou as disposições do artigo 113.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1224/2009.

174 Por conseguinte, há que acolher o quarto fundamento, que só é invocado em relação aos documentos n.os 112 a 230.

175 Resulta de tudo o que precede, por um lado, que a decisão impugnada deve ser anulada na parte em que concede à Greenpeace acesso aos documentos n.os 112 a 230 e, por outro, que há que julgar improcedentes os restantes pedidos constantes da petição inicial.

IV. Quanto às despesas

176 Nos termos do artigo 134.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas.

177 No presente caso, a Comissão foi vencida no que respeita à divulgação dos documentos n.os 112 a 230 e a República de Malta foi vencida no que respeita à divulgação dos documentos n.os 1 a 111 e 231 a 240. Há assim que decidir que cada parte suportará as suas próprias despesas, incluindo as despesas relativas ao processo de medidas provisórias.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

decide:

1) **É anulada a decisão do secretário-geral da Comissão Europeia de 13 de julho de 2016 que se pronunciou sobre um pedido confirmativo da Greenpeace de acesso a documentos relativos a uma remessa alegadamente irregular de atum rabilho vivo, da Tunísia para Malta, na parte em que concede à Greenpeace acesso aos documentos enumerados no seu anexo B sob os números 112 a 230.**

2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**

3) **Cada parte suportará as suas próprias despesas, incluindo as despesas relativas ao processo de medidas provisórias.**

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 3 de maio de 2018.

Assinaturas

Índice

I. Antecedentes do litígio 1

II. Tramitação processual e pedidos das partes 4

III. Questão de direito 5

A. Quanto à admissibilidade 5

1. Quanto à admissibilidade dos pedidos da República de Malta e aos quatro primeiros fundamentos invocados em apoio desses pedidos 5

2. Quanto à admissibilidade do quinto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação 7

B. Quanto ao mérito 8

1. Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação 8

2. Quanto aos três primeiros fundamentos, relativos ao processo de adoção da decisão impugnada 10

a) Natureza procedente dos três primeiros fundamentos 11

1) Regras processuais previstas nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 11

2) Regras processuais previstas no artigo 4.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento n.º 1049/2001 ou que resultam do dever de cooperação leal 14

b) Exame do mérito das acusações relativas à concessão de prazos de resposta insuficientes e à violação do dever de cooperação leal 15

3. Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 17

a) Apresentação do artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 e do seu contexto 17

b) Articulação entre o artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 e as do Regulamento n.º 1049/2001 20

c) Exame do mérito do fundamento relativo à violação do artigo 113.º do Regulamento n.º 1224/2009 24

IV. Quanto às despesas 25