Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 28 de novembro de 2017 [1]

Processo C-57/16 P

ClientEarth
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Acesso aos documentos das instituições — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Pedido de acesso ao projeto de relatório de avaliação de impacte, ao relatório de avaliação de impacte e ao parecer do Comité de avaliação de impacte — Presunção geral de confidencialidade — Recusa de concessão de acesso — Documentos legislativos»

I. Introdução

1. O presente recurso inscreve-se no âmbito de um recurso de anulação interposto pela ClientEarth, perante o Tribunal Geral da União Europeia, contra duas decisões da Comissão Europeia pelas quais esta lhe recusou o acesso a documentos. Mais precisamente, por decisão de 1 de abril de 2014, a Comissão recusou à recorrente o acesso a um relatório de avaliação de impacte respeitante a um projeto de instrumento vinculativo que define o quadro estratégico dos procedimentos de inspeção e de vigilância baseados nos riscos e relativos à legislação sobre o ambiente da União Europeia, bem como a um parecer do Comité de avaliação de impacte. Além disso, por decisão de 3 de abril de 2014, a Comissão recusou-lhe também o acesso a um projeto de relatório de avaliação de impacte respeitante ao acesso à justiça em matéria de ambiente a nível dos Estados-Membros no âmbito da política ambiental da União e a um parecer do Comité de avaliação de impacte (a seguir «documentos controvertidos»).

2. A recorrente interpôs, então, recurso dessas duas decisões, ao qual o Tribunal Geral negou provimento, por acórdão de 13 de novembro de 2015, ClientEarth/Comissão (T-424/14 e T-425/14, EU:T:2015:848, a seguir «acórdão recorrido»).

3. Nesse acórdão, o Tribunal Geral decidiu, no essencial, que os documentos controvertidos pertenciam à mesma categoria e que existia uma presunção geral de confidencialidade, dado que a sua divulgação prejudicava o processo decisório de elaboração de proposta de atos legislativos pela Comissão.

4. A recorrente, apoiada pelos Governos finlandês e sueco, interpôs recurso do referido acórdão.

1 Língua original: francês.

5. No âmbito do presente recurso, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se, principalmente, sobre a questão de saber se uma instituição pode recusar o acesso a avaliações de impacte com base numa presunção geral de confidencialidade, tendo em conta a própria natureza dessas avaliações. Assim, deverá examinar se, quando elabora atos relacionados com o processo legislativo, a Comissão atua na qualidade de legislador. Este exame levará a que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre o equilíbrio necessário entre o princípio da transparência, a melhoria do debate público, a independência da Comissão e a confidencialidade das informações, na aceção desses conceitos tal como resulta 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 [2].

6. Nas presentes conclusões, explicaremos as razões pelas quais entendemos que o acórdão recorrido deve ser anulado.

II. Quadro jurídico

A. Regulamento n.º 1049/2001

7. Os considerandos 2 e 6 desse regulamento enunciam:

«(2) Esta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático. A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6.º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

[…]

(6) Deverá ser concedido maior acesso aos documentos nos casos em que as instituições ajam no exercício dos seus poderes legislativos, incluindo por delegação, embora simultaneamente, preservando a eficácia do processo decisório institucional. O acesso direto a estes documentos deverá ser tão amplo quanto possível».

8. O artigo 2.º, n.ºs 1 e 4, do referido regulamento prevê o seguinte:

«1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento.

[…]

4. Sem prejuízo do estabelecido nos artigos 4.º e 9.º, os documentos serão acessíveis ao público, quer mediante pedido por escrito, quer diretamente por via eletrónica ou através de um registo. Em especial, os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de um processo legislativo serão diretamente acessíveis nos termos do artigo 12.º».

2 JO L 145, p. 43.

9. Nos termos do artigo 4.º, n.ºs 3 e 6, do Regulamento n.º 1049/2001:

«3. O acesso a documentos, elaborados por uma instituição para uso interno ou por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

O acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

[…]

6. Quando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das exceções, as restantes partes do documento serão divulgadas».

10. O artigo 12.º, n.º 2, desse regulamento indica que, «[e]m especial, os documentos legislativos, ou seja os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de atos juridicamente vinculativos nos, ou para os, Estados-Membros, deveriam ser tornados diretamente acessíveis, sem prejuízo do disposto nos artigos 4.º e 9.º».

B. Regulamento n.º 1367/2006

11. Os considerandos 7 e 15 do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente [3] às instituições e órgãos comunitários [4], enunciam:

«(7) […] [A]s disposições relativas ao acesso à informação sobre ambiente deverão aplicar-se às instituições e órgãos comunitários que atuem no exercício dos seus poderes legislativos.

[…]

(15) As exceções previstas no Regulamento […] n.º 1049/2001 deverão aplicar-se sem prejuízo de quaisquer outras disposições mais específicas no presente regulamento relativamente a pedidos de informações sobre ambiente. Os motivos de recusa de acesso a informação sobre ambiente deverão ser interpretados restritivamente, atendendo ao interesse público servido pela divulgação e à questão de saber se a informação solicitada está relacionada com emissões para o ambiente. A expressão 'interesses comerciais' abrange acordos de confidencialidade celebrados por instituições ou órgãos que atuem no exercício de competências bancárias».

3 JO 2005, L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus».

4 JO L 264, p. 13.

12. O artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) e b), desse regulamento dispõe:

«1. O presente regulamento tem por objetivo contribuir para a aplicação das obrigações decorrentes da Convenção [de Aarhus], estabelecendo regras destinadas a aplicar as disposições da Convenção às instituições e órgãos comunitários, nomeadamente:

a) Garantindo ao público o direito de acesso à informação sobre ambiente recebida ou produzida por instituições ou órgãos comunitários e mantida por estes, e estabelecendo os termos e condições de base e as modalidades práticas para o exercício desse direito;

b) Garantindo que a informação sobre ambiente seja progressivamente disponibilizada e divulgada ao público, a fim de atingir a mais vasta e sistemática disponibilização e divulgação possível. Para o efeito, haverá que promover, em especial, a utilização de tecnologias telemáticas e/ou eletrónicas, quando disponíveis.»

13. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea d), do referido regulamento:

«1. Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

d) 'Informação sobre ambiente', qualquer informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou qualquer outra forma material relativa:

[…]

iii) a medidas (incluindo as administrativas) como as políticas, a legislação, os planos, os programas, os acordos ambientais e as ações que afetem ou possam afetar os elementos e fatores referidos nos pontos i) e ii), bem como as medidas ou ações destinadas a proteger esses elementos;

iv) a relatórios sobre a aplicação da legislação ambiental;

v) a análises de custos/benefícios e outras análises e cenários económicos utilizados no âmbito das medidas e ações referidas no ponto iii);

[…].»

14. O artigo 3.º do Regulamento n.º 1367/2006 indica:

«O Regulamento […] n.º 1049/2001 aplica-se a todos os pedidos de acesso a informação sobre ambiente detida por instituições e órgãos comunitários, sem qualquer discriminação em razão da cidadania, nacionalidade ou domicílio do requerente e, no caso das pessoas coletivas, sem discriminação em razão do local da sua sede social ou centro efetivo de atividades.

Para efeitos do presente regulamento, o termo 'instituição', na aceção do Regulamento […] n.º 1049/2001, é entendido como 'instituição ou órgão comunitário'.»

15. O artigo 6.º desse regulamento prevê:

«1. No que se refere aos primeiro e terceiro travessões do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento […] n.º 1049/2001 com exceção dos inquéritos, em especial os relacionados com possíveis incumprimentos do direito comunitário, considera-se que existe um interesse público superior na divulgação quando a informação solicitada estiver relacionada com emissões para o ambiente. No que se refere às outras exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento […] n.º 1049/2001, os motivos de recusa de acesso devem ser interpretados restritivamente, atendendo ao interesse público servido pela divulgação e à questão de saber se a informação solicitada está relacionada com emissões para o ambiente.

2. Para além das exceções previstas no artigo 4.o do Regulamento […] n.º 1049/2001, as instituições e órgãos comunitários podem recusar o acesso à informação sobre ambiente quando a sua divulgação puder prejudicar a proteção do ambiente a que se refere a informação, como no caso de zonas de cultura de espécies raras».

III. Factos na origem do processo

16. A recorrente é um organismo sem fins lucrativos que tem por objeto a proteção do ambiente.

17. Em 20 de janeiro de 2014, apresentou à Comissão dois pedidos de acesso a documentos, ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001. Como referido, o primeiro desses pedidos destinava-se a obter acesso ao relatório da avaliação de impacte realizada pela Comissão a respeito da implementação do pilar «acesso à justiça» da Convenção de Aarhus, enquanto o segundo visava obter acesso à avaliação de impacte realizada pela Comissão a respeito da revisão do quadro jurídico europeu das inspeções e da vigilância ambientais ao nível nacional e ao nível da União.

18. Por carta de 13 de fevereiro de 2014, a Comissão indeferiu o segundo pedido. Precisou, nessa ocasião, que aquele pedido incidia sobre um «[r]elatório de análise de impacte respeitante a um projeto de instrumento vinculativo que define o quadro estratégico dos procedimentos de inspeção e de vigilância baseados nos riscos e relativos à legislação sobre o ambiente da [União]», bem como sobre o parecer do Comité de avaliação de impactes elaborado a respeito daquele relatório. Este indeferimento baseou-se na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

19. Por carta de 17 de fevereiro de 2014, a Comissão indeferiu também o primeiro pedido. Precisou, nessa ocasião, que aquele pedido incidia sobre um «projeto de relatório de análise de impacte respeitante ao acesso à justiça em matéria de ambiente a nível dos Estados-Membros no âmbito da política de ambiente da [União]», bem como sobre o parecer do Comité de avaliação de impactes elaborado a respeito daquele projeto. Este indeferimento baseou-se na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, desse regulamento.

20. Em 4 de março de 2014, a recorrente apresentou à Comissão, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do mesmo regulamento, dois pedidos confirmativos.

21. Por cartas de 24 de março de 2014, a Comissão informou a recorrente de que, em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 2, do referido regulamento, o prazo de resposta desses pedidos confirmativos seria prorrogado em quinze dias úteis.

22. Por cartas de 1 e 3 de abril de 2014, a Comissão confirmou a recusa de acesso aos documentos controvertidos ao abrigo da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 (a seguir «decisões controvertidas»).

23. Nas decisões controvertidas, em primeiro lugar, a Comissão salientou que, no contexto de discussões e de negociações com vista à adoção, por ela própria, de iniciativas legislativas relativas às inspeções e à vigilância em matéria de ambiente e ao acesso à justiça nesta mesma matéria, tinha levado a cabo avaliações de impacte que ainda estavam em curso. A este respeito, precisou que as avaliações de impacte se destinavam a ajudar a preparar tais iniciativas e que as escolhas estratégicas («policy choices») constantes de uma iniciativa legislativa seriam sustentadas pelo conteúdo de uma avaliação de impacte.

24. Acresce que, segundo a Comissão, a divulgação, nessa fase, dos documentos controvertidos afetaria gravemente os seus processos decisórios em curso uma vez que afetaria a sua margem de manobra e reduziria a sua capacidade para encontrar compromissos. Além disso, com tal divulgação, corria-se o risco de criar pressões externas que poderiam entravar os difíceis processos decisórios, em cujo âmbito devia reinar um clima de confiança. Além disso, a Comissão referiu-se às disposições do artigo 17.º, n.os 1 e 3, terceiro parágrafo, TUE.

25. A este respeito, por um lado, na decisão de 1 de abril de 2014, a Comissão insistiu no facto de que as inspeções e a vigilância constituíam um elemento-chave na implementação das políticas públicas, domínio no qual as instituições tentam, desde 2001, chamar a atenção e promover uma ação à escala da União, e no facto de que a discussão devia ser preservada de fatores de influência externa, porquanto tal influência afetaria a qualidade do controlo a levar a cabo sobre os Estados-Membros.

26. Por outro lado, na decisão de 3 de abril de 2014, a Comissão colocou a tónica na natureza sensível da questão relativa ao acesso à justiça em matéria de ambiente, nas possíveis divergências dos pontos de vista entre os Estados-Membros, bem como no facto de terem passado dez anos desde a sua Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2003, relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente [5].

27. Por último, a Comissão acrescentou, nas decisões controvertidas, que já estavam disponíveis na Internet diferentes documentos relativos às duas avaliações de impacte que estavam em curso e que todos os outros documentos relativos às referidas avaliações de impacte seriam publicados aquando da adoção das propostas legislativas pelo colégio de Comissários.

28. À luz destes elementos, a Comissão concluiu, nas decisões controvertidas, que o acesso aos documentos pedidos devia ser recusado ao abrigo do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que os processos decisórios estavam numa fase precoce e sensível («at a very early and delicate stage»).

29. Em segundo lugar, a Comissão considerou que nenhum interesse público superior justificava a divulgação dos documentos pedidos. A este respeito, observou que a União está obrigada a preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente e, consequentemente, da saúde humana. Este objetivo pode ser atingido através de um acesso não discriminatório à justiça em matéria de ambiente. No entanto, por um lado, a Comissão considerou que não estava em condições de determinar em que medida a divulgação, nessa fase, dos documentos pedidos ajudaria as pessoas que vivem na União a influenciar indiretamente o ambiente em que vivem, por já ser possível aceder à justiça nos órgãos jurisdicionais nacionais e por os processos decisórios em causa só visarem melhorar esse acesso. Além disso, a Comissão acrescentou que foi organizada em 2013 uma consulta pública, em cujo âmbito as partes interessadas, entre as quais a sociedade civil, tinham podido contribuir para a definição das grandes linhas das propostas. Por outro lado, segundo a Comissão, a divulgação nessa fase afetaria gravemente os processos decisórios e afetaria a possibilidade de atingir o melhor compromisso possível. Além disso, segundo a Comissão, o interesse público é mais bem acautelado através da possibilidade de prosseguir os processos decisórios em causa sem pressões externas.

5 COM(2003) 624 final.

30. Em terceiro lugar, a Comissão afastou a possibilidade de conceder acesso parcial na aceção do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que os documentos pedidos estavam integralmente abrangidos pela exceção.

31. Na sequência dessa recusa de divulgação, a ClientEarth interpôs, em 11 de junho de 2014, dois recursos de anulação das decisões de 1 de abril de 2014 (processo T-425/14) e de 3 de abril de 2014 (processo T-424/14), respetivamente.

32. Na primeira parte do seu único fundamento, a ClientEarth censurava à Comissão ter concluído, incorretamente, que existia um risco de os seus processos decisórios serem gravemente afetados e que não existia um interesse público superior que justificasse a divulgação dos documentos controvertidos.

33. Na segunda parte desse fundamento, a ClientEarth alegou que a Comissão tinha violado o seu dever de fundamentação.

34. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral negou provimento aos recursos da ClientEarth.

IV. Pedidos das partes

35. No presente recurso, a ClientEarth conclui pedindo que o Tribunal de Justiça anule o acórdão recorrido e condene a Comissão nas despesas, incluindo as dos intervenientes.

36. Por decisão de 12 de julho de 2016 do presidente do Tribunal de Justiça, foi admitida a intervenção dos Governos finlandês e sueco no presente processo, em apoio dos pedidos da recorrente.

37. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça negue provimento ao recurso e condene a ClientEarth nas despesas.

V. Análise do recurso

A. Observações preliminares

38. Na audiência, que teve lugar em 3 de julho de 2017, a Comissão indicou que, em 28 de abril do mesmo ano, tinha publicado uma comunicação na qual informava que a iniciativa «acesso à justiça» em matéria de ambiente estava concluída e tinha sido abandonada sem ter sequência legislativa. Além disso, precisou que, no seguimento da publicação dessa comunicação, em 28 de junho de 2017, tinha publicado um dos documentos controvertidos, a saber, o projeto de relatório de avaliação de impacte respeitante ao acesso à justiça em matéria de ambiente[6], relativamente ao qual, por decisão de 3 de abril de 2014, tinha indeferido o pedido de acesso apresentado pela ClientEarth.

39. Segundo jurisprudência constante, o objeto do litígio deve perdurar, da mesma maneira que o interesse em agir, até à prolação da decisão judicial, sob pena de não conhecimento do mérito, o que pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, conferir um benefício à parte que o interpôs[7]. Na medida em que um dos documentos controvertidos a que a ClientEarth pretende ter acesso foi tornado público, uma parte do recurso que esta interpôs ficou sem objeto; já não há lugar ao conhecimento do mérito do pedido relativo ao acesso ao projeto de relatório de avaliação de impacte respeitante ao acesso à justiça em matéria de ambiente.

6 Este documento está disponível na Internet, no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART1.PDF.

7 V. acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, n.º 26 e jurisprudência aí referida).

40. Por conseguinte, entendemos que o Tribunal de Justiça deve julgar extinta a instância quanto ao pedido de anulação da decisão de 3 de abril de 2014 na medida em que visa o acesso ao projeto de relatório de avaliação de impacte respeitante ao acesso à justiça em matéria de ambiente.

B. Análise

41. No seu recurso, a ClientEarth invoca dois fundamentos. No âmbito do seu primeiro fundamento, censura ao Tribunal Geral ter cometido um erro de direito ao aceitar a existência de uma presunção geral de confidencialidade relativamente aos documentos controvertidos.

42. Com o seu segundo fundamento, que invoca a título subsidiário, a mesma alega que, nos n.os 133 a 163 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não reconhecer a existência de um interesse público superior que justificava a divulgação dos documentos controvertidos.

43. O primeiro fundamento divide-se em cinco partes, que devem ser tratadas como segue.

1. Quanto à quarta parte do primeiro fundamento, relativa a um erro de direito na medida em que o Tribunal Geral não teve em conta a natureza específica dos documentos controvertidos, para efeitos da concessão do acesso mais amplo possível aos mesmos

a) Argumentação das partes

44. A ClientEarth, apoiada pelos Governos finlandês e sueco, entende que, nos n.os 100 a 106 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o princípio do acesso mais amplo possível do público aos documentos das instituições não é aplicável aos documentos controvertidos, na medida em que a Comissão, quando elabora uma avaliação de impacte para apresentação de uma proposta legislativa, não atua na qualidade de legislador, pouco importando para esse efeito a natureza dos documentos em causa.

45. Em primeiro lugar, segundo a recorrente, o Tribunal Geral deveria ter tido em conta o facto de esses documentos, as avaliações de impacte, fazerem parte integrante do processo legislativo e, em especial, da decisão de apresentar, ou não, uma proposta legislativa. A recorrente considera que, embora a Comissão não atue formalmente na qualidade de legislador quando elabora esse tipo de documentos, não é menos verdade que esses documentos constituem o fundamento de uma proposta legislativa.

46. A este respeito, o Governo finlandês faz referência à jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual, «[a] transparência neste domínio contribui para reforçar a democracia, permitindo aos cidadãos controlar todas as informações que constituíram o fundamento de um ato legislativo. Com efeito, a possibilidade, para os cidadãos, de conhecer os fundamentos dos atos legislativos é uma condição do exercício efetivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos» [8]. Aquele Governo considera que, por força dessa jurisprudência, o elemento principal a ter em conta não é tanto a qualidade de legislador da instituição que adotou o documento objeto do pedido de acesso, mas a própria natureza do documento, que é suscetível de constituir a base da futura legislação.

47. O Governo sueco, por seu lado, considera que a Comissão atua na qualidade de legislador quando redige avaliações de impacte, dado que prepara e elabora propostas de atos de natureza legislativa.

8 V. acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 45 e 46), e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.os 32 e 33).

48. Por conseguinte, a recorrente, bem como os Governos finlandês e sueco, consideram que, de acordo com o considerando 6 do Regulamento n.º 1049/2001 e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, deveria ser concedido, precisamente, aos cidadãos da União o acesso mais amplo possível a documentos como os documentos controvertidos.

49. Em segundo lugar, a recorrente considera que, ao contrário do que o Tribunal Geral declarou no n.º 106 do acórdão recorrido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça não justifica o reconhecimento de presunções gerais aplicáveis a documentos legislativos ou a documentos relativos a eventuais propostas legislativas.

50. A Comissão, pelo contrário, sustenta que no momento em que foi pedido o acesso aos documentos controvertidos não tinha sido apresentada nenhuma proposta legislativa e que, por conseguinte, não existia então qualquer documento legislativo. A este respeito, observa que, quando a proposta política é adotada ou abandonada, esse tipo de documentos é então tornado público, permitindo, portanto, aos cidadãos tomar conhecimento dos mesmos e controlar todas as informações que constituem o fundamento do ato legislativo da União.

51. Além disso, a Comissão considera que, como o Tribunal Geral tinha declarado no n.º 105 do acórdão recorrido, mesmo que os documentos controvertidos devessem ser qualificados de «documentos legislativos» na aceção do artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, não é menos certo que esta disposição se aplica sem prejuízo do disposto nos artigos 4.º e 9.º desse regulamento. Por conseguinte, não estava excluído o reconhecimento da existência de uma presunção geral de confidencialidade num contexto legislativo, como indicou o Tribunal Geral no n.º 106 do acórdão recorrido, fazendo referência ao acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho [9].

b) Apreciação

52. Recordamos que o artigo 15.º, n.º 3, TFUE e o artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») consagram o direito de acesso aos documentos das instituições. Por força do artigo 1.º do Regulamento n.º 1049/2001, este visa definir os princípios, as condições e os limites que regem esse direito de acesso. A essa luz, dado que o princípio é o acesso aos documentos das instituições, qualquer exceção deve ser interpretada estritamente [10].

53. Assim, o artigo 4.º desse regulamento estabelece um elenco das exceções ao direito de acesso aos documentos das instituições, entre as quais figura a que foi invocada pela Comissão para recusar o acesso aos documentos controvertidos no processo principal. Quando a Comissão decide recusar o acesso a um documento cuja divulgação pudesse prejudicar um dos interesses protegidos por este artigo, incumbe-lhe, em princípio, fornecer explicações quanto à questão de saber em que medida o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por essa disposição [11]. Seguidamente, incumbe à instituição verificar se não existe um interesse público superior que justifique a divulgação do documento em causa, pese embora o prejuízo para o interesse protegido no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001 [12].

9 C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374.

10 V. acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.ºs 35 e 36).

11 V. acórdãos de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.ºs 71 e 72), e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 31).

12 V., nesse sentido, acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 44).

54. Todavia, o Tribunal de Justiça admitiu que a instituição em causa se podia basear em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos para explicar de que modo o acesso aos referidos documentos poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista no artigo 4.º desse regulamento. A esse respeito, a instituição deve especificar em que considerações de ordem geral baseia a sua presunção de que a divulgação prejudicaria um dos interesses protegidos pelas exceções previstas nessa disposição. Para o fazer, não é obrigada a efetuar uma apreciação concreta do conteúdo de cada um destes documentos [13].

55. Do mesmo modo, a aplicação de uma presunção geral de confidencialidade não exclui o direito de as pessoas que apresentaram o pedido de acesso ao documento em causa demonstrarem que um dado documento cuja divulgação é requerida não está coberto por tal presunção ou que existe um interesse público superior que justifica essa divulgação [14].

56. Até à data, o Tribunal de Justiça admitiu cinco presunções gerais de confidencialidade. Assim, considerou que existia uma presunção geral de confidencialidade quanto ao acesso aos documentos do processo administrativo relativos a um controlo de auxílios de Estado [15], ao acesso aos articulados apresentados por uma instituição no âmbito de um processo judicial [16], ao acesso aos documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes ou terceiros no âmbito de um processo de controlo das operações de concentração de empresas [17], ao acesso, solicitado por uma organização sem fins lucrativos, a um dossier administrativo respeitante a um processo por incumprimento na fase pré-contenciosa [18], e ao acesso a um conjunto de documentos que figurava num processo de aplicação do artigo 81.º CE, atual artigo 101.º TFUE [19].

57. No quadro da atividade legislativa, o princípio da transparência desempenha um papel acrescido. Com efeito, enquanto o considerando 4 e o artigo 1.º do Regulamento n.º 1049/2001 conferem ao público um direito de acesso aos documentos das instituições, cujo efeito deve ser o mais amplo possível, o considerando 6 desse mesmo regulamento indica que deve ser concedido maior acesso a esses documentos precisamente quando as instituições atuem no exercício dos seus poderes legislativos. Assim, o Tribunal de Justiça já declarou que «[a] transparência neste domínio contribui para reforçar a democracia, permitindo aos cidadãos controlar todas as informações que constituíram o fundamento de um ato legislativo. Com efeito, a possibilidade, para os cidadãos, de conhecer os fundamentos dos atos legislativos é uma condição do exercício efetivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos» [20].

58. A ponderação entre o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa e, nomeadamente, o interesse geral em que o documento cujo acesso é pedido se torne acessível é particularmente pertinente quando a instituição atua na qualidade de legislador [21].

59. Portanto, à luz dos elementos precedentes, a questão que se coloca neste caso consiste em saber se, tendo em conta a natureza dos documentos controvertidos cuja divulgação é pedida, o Tribunal Geral podia validamente admitir a existência de uma presunção geral de confidencialidade a seu respeito.

13 V. acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.os 72 e 73 e jurisprudência aí referida).

14 V. acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.º 62).

15 Acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541).

17 Acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Acórdão de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 V. acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 46), e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 33).

21 V., nesse sentido, acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.os 32 e 33).

60. Resulta do acórdão recorrido que, no seu n.º 102, o Tribunal Geral considerou que, «embora seja certo que o poder de propor a adoção de atos legislativos na aceção do artigo 289.º, n.º 3, TFUE cabe, em princípio e salvo disposição contrária, à Comissão, em conformidade com as disposições do artigo 17.º, n.º 2, TUE, não deixa de ser verdade que, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, TUE e com o artigo 16.º, n.º 1, TUE, a função legislativa é exercida, em conjunto, pelo Parlamento e pelo Conselho. Do mesmo modo, resulta do artigo 289.º, n.ºs 1 a 3, TFUE que constituem atos legislativos os atos jurídicos adotados por processo legislativo, ou seja, por um lado, qualquer regulamento, qualquer diretiva ou qualquer decisão adotados nos termos do processo legislativo ordinário exposto no artigo 294.º TFUE conjuntamente pelo Parlamento e pelo Conselho sob proposta da Comissão e, por outro, qualquer regulamento, qualquer diretiva ou qualquer decisão adotados nos termos de um processo legislativo especial, ou seja, consoante o caso, pelo Parlamento com a participação do Conselho ou por este com a participação do Parlamento».

61. No n.º 103 do referido acórdão, o Tribunal Geral prossegue indicando que «[d]aqui resulta que, quando prepara e elabora uma proposta de um ato, ainda que seja de natureza legislativa, a Comissão não atua, ela própria, na qualidade de legislador, uma vez que, por um lado, esse processo de preparação e de elaboração é necessariamente um processo prévio ao processo legislativo propriamente dito, no decurso do qual, por outro lado, a própria natureza do ato a propor deve ser determinada, e que, por outro, são o Parlamento e o Conselho que exercem a função legislativa».

62. No n.º 105 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral, respondendo a um dos argumentos da recorrente, precisa que, «ainda que se admita que os documentos pedidos devessem ser qualificados de 'documentos legislativos' na aceção do referido artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, há que salientar que esta disposição só se aplica 'sem prejuízo do disposto nos artigos 4.º e 9.º' do mesmo regulamento […]. Ora, como foi […] constatado nos n.ºs 97 e 99 [desse acórdão], aquando da aplicação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do referido regulamento, a Comissão tem o direito de presumir que a divulgação dos documentos pedidos prejudica, em princípio, gravemente o seu processo decisório de elaboração de uma proposta política, enquanto não tiver adotado uma decisão a este título».

63. Embora, em rigor, a Comissão não possa ser qualificada como «legislador», pensamos, contudo, que o papel que desempenha no processo legislativo é, efetivamente, se não o de um quase-legislador, pelo menos o de um ator legislativo indispensável, sem o impulso do qual a atividade legislativa da União seria inexistente. Com efeito, como o Tribunal de Justiça recordou, no acórdão de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão [22], «nos termos do artigo 17.º, n.º 2, TUE, os atos legislativos da União só podem ser adotados 'sob proposta da Comissão', salvo disposição em contrário dos Tratados» [23]. É à Comissão que compete «decidir apresentar, ou não, uma proposta de ato legislativo, salvo no caso […] de, por força do direito da União, ter a obrigação de apresentar tal proposta. Ao abrigo desse poder, em caso de apresentação de uma proposta de ato legislativo, compete igualmente à Comissão, que, de acordo com o artigo 17.º, n.º 1, TUE, promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito, determinar o objeto, a finalidade e o conteúdo dessa proposta» [24].

64. Além disso, à luz da própria letra do artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, bem como da economia desse regulamento e do objetivo que o mesmo prossegue, pensamos que não é tanto a qualidade da instituição que é determinante para efeitos do direito de acesso mais amplo aos documentos da União, mas sim a própria natureza desses documentos.

22 C-409/13, EU:C:2015:217.

23 V. n.º 68 desse acórdão.

24 V. n.º 70 do referido acórdão.

65. Com efeito, esse artigo, que reafirma o disposto no considerando 6 do referido regulamento — que, recordamos, prevê um maior acesso aos documentos nos casos em que as instituições atuem no exercício dos seus poderes legislativos —, dispõe que «os documentos legislativos, ou seja os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de atos juridicamente vinculativos nos, ou para os, Estados-Membros, deveriam ser tornados diretamente acessíveis, sem prejuízo do disposto nos artigos 4.º e 9.º».

66. Como recordámos no n.º 57 das presentes conclusões, a transparência no domínio legislativo contribui para reforçar a democracia, permitindo aos cidadãos controlar todas as informações que constituíram o fundamento de um ato legislativo. Com efeito, a possibilidade de os cidadãos conhecerem os fundamentos dos atos legislativos é uma condição do exercício efetivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos.

67. Ora, estando a Comissão na origem dos atos legislativos, os documentos que prepara e elabora no quadro do processo legislativo são precisamente os fundamentos desses atos legislativos que os cidadãos têm o direito de conhecer. Por conseguinte, é exatamente a esses documentos que deverá ser concedido maior acesso, por força do artigo 12.º, n.º 2, em conjugação com o considerando 6, do Regulamento n.º 1049/2001.

68. As avaliações de impacte, bem como os respetivos relatórios subsequentes, encontram-se exatamente nessa categoria de documentos. Com efeito, para determinar o objeto, a finalidade e o conteúdo de uma proposta legislativa, a Comissão recorre, nomeadamente, a avaliações de impacte que permitem efetuar uma apreciação concreta e documentada dos dados relativos à situação, bem como uma avaliação das consequências previsíveis da adoção, sendo esse o caso, dessa legislação. Como resulta das Orientações relativas à avaliação de impacte [25], «[a] avaliação de impacte é um conjunto de etapas lógicas que devem ser seguidas na preparação de propostas legislativas. É um processo de preparação de dados sobre as vantagens e desvantagens de possíveis opções políticas, obtidos através da análise dos seus impactes potenciais, destinados aos decisores políticos. Os resultados desse processo são sintetizados e apresentados num relatório de [avaliação de impacte]» [26].

69. Por conseguinte, em nosso entender não há dúvida de que as avaliações de impacte e os relatórios de avaliação de impacte devem beneficiar de um maior acesso, de acordo com o disposto no Regulamento n.º 1409/2001. A presunção geral de confidencialidade não lhes pode, pois, ser aplicada.

70. Com efeito, todos documentos relativamente aos quais o Tribunal de Justiça reconheceu a existência de uma presunção geral de confidencialidade diziam respeito a um processo administrativo ou a um processo jurisdicional em curso [27].

71. No caso vertente, a situação é completamente diferente.

72. Neste caso, encontramo-nos, não no quadro de um processo administrativo ou judicial, mas no de um processo de natureza legislativa, relativamente ao qual o próprio legislador da União pretende assegurar uma transparência acrescida [28]. Daí decorre, precisamente, um direito de acesso aos documentos das instituições, sem o qual essa desejada transparência não existiria. O Tribunal de Justiça não deixou de recordar as razões para tal, ao indicar, no acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho [29], que «é precisamente a transparência [no âmbito do processo legislativo] que, ao permitir que as divergências entre vários pontos de vista sejam abertamente debatidas, contribui para

25 Orientações relativas à avaliação de impacte, da Comissão, de 15 de janeiro de 2009 [SEC(2009) 92].

26 V. p. 5 dessas Orientações.

27 V. acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão (C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 78).

28 V. artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, conjugado com o considerando 6 do mesmo regulamento.

29 C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374.

conferir às instituições maior legitimidade aos olhos dos cidadãos europeus e para aumentar a confiança dos mesmos. De facto, é sobretudo a falta de informação e de debate que é suscetível de fazer nascer dúvidas no espírito dos cidadãos, não só quanto à legalidade de um ato isolado mas também quanto à legitimidade de todo o processo decisório» [30].

73. Desde a adoção do Tratado de Maastricht, os Estados-Membros tomaram consciência da importância desse princípio e convidaram a Comissão a apresentar ao Conselho, num curto prazo, um relatório sobre medidas destinadas a facilitar o acesso do público à informação de que dispõem as Instituições [31]. Seguiu-se-lhe a introdução, no Tratado de Amesterdão, do artigo 255.º CE, atual artigo 15.º TFUE, e, sobretudo, a consagração do direito de acesso aos documentos das instituições como direito fundamental, no artigo 42.º da Carta.

74. A existência de uma presunção geral de confidencialidade é uma exceção a esse direito fundamental e, por conseguinte, deve ser objeto de interpretação restritiva, como o Tribunal de Justiça recordou em várias ocasiões, nomeadamente no acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho [32].

75. Além disso, como vimos, de acordo com o disposto no Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão mantém o direito de recusar o acesso aos seus documentos, se demonstrar que, num caso concreto, existe um risco de o processo decisório ser gravemente prejudicado e se constatar que não existe um interesse público superior na divulgação desses documentos. Ora, decidir aplicar uma presunção geral de confidencialidade num caso como o do presente processo equivaleria, na prática, a inverter o equilíbrio do sistema instituído nesse regulamento. Com efeito, a Comissão poderia eximir-se de justificar de forma concreta e individual a recusa de acesso aos referidos documentos e basear essa recusa em considerações de ordem geral. Além disso, caberia ao interessado na obtenção de acesso aos documentos da Comissão fazer prova da existência desse interesse público superior. Isto resultaria, efetivamente, numa inversão do ónus da prova, que é globalmente incompatível com o artigo 42.º da Carta, com a jurisprudência do Tribunal de Justiça acima referida e com a própria vontade do legislador da União no que diz respeito aos documentos legislativos.

76. Além disso, ao contrário do que a Comissão sustenta, entendemos que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, no n.º 106 do acórdão recorrido, ao indicar que no acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho [33] «o Tribunal de Justiça enunciou, pela primeira vez, a possibilidade de uma instituição se basear em presunções gerais» a favor de documentos legislativos. Com efeito, o Tribunal Geral remete, precisamente, para os n.os 46, 47 e 50 desse acórdão. Ora, esses números estão inseridos nas explicações fornecidas pelo Tribunal de Justiça quanto ao desenrolar do exame que deve ser efetuado pela instituição em causa quando lhe é pedido acesso aos documentos e quanto ao conteúdo da fundamentação que a mesma deve adotar. Só em seguida é que o Tribunal de Justiça começa o exame dos fundamentos invocados pelas recorrentes. Por conseguinte, não se pode considerar que a mera recapitulação efetuada pelo Tribunal de Justiça nos n.os 46, 47 e 50 enuncia a possibilidade de uma instituição se basear em presunções gerais em tal caso.

77. Por conseguinte, à luz dos elementos precedentes, entendemos que, ao concluir, nos n.os 100 a 106 do acórdão recorrido, que a Comissão se podia validamente basear numa presunção geral de confidencialidade para recusar o acesso aos documentos controvertidos, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

30 V. n.º 59 desse acórdão.

31 V. Declaração n.º 17, relativa ao direito de acesso à informação, anexa ao Tratado de Maastricht (JO 1992, C 191, p. 101).

32 C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374.

33 C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374.

2. Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa a uma aplicação alegadamente incorreta da jurisprudência do Tribunal de Justiça

a) Argumentação das partes

78. Segundo a ClientEarth, apoiada pelos Governos finlandês e sueco, o Tribunal Geral aplicou incorretamente, nos n.os 55 a 127 do acórdão recorrido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao reconhecimento de uma presunção geral de confidencialidade. Assim, o Tribunal Geral não havia tido em conta o facto de o Tribunal de Justiça já ter declarado que, ao admitir o alargamento do perímetro da presunção geral de confidencialidade a estudos relativos à conformidade da lei de diversos Estados-Membros com o direito do ambiente da União, o Tribunal Geral tinha cometido um erro de direito. O Tribunal de Justiça tinha, então, posto a tónica sobre «a exigência de interpretação e de aplicação estritas dessa presunção, que constitui, com efeito, uma exceção à obrigação de a instituição em causa examinar em concreto e individualmente cada documento referido num pedido de acesso […] e, de uma forma mais geral, ao princípio do acesso mais amplo possível do público aos documentos na posse das instituições da União» [34].

79. Ao reconhecer a existência de uma presunção geral de confidencialidade a favor das avaliações de impacte, o Tribunal Geral não teve em conta essa exigência e ignorou a natureza fundamental do princípio da transparência consagrado pelo Tratado, bem como pelo Regulamento n.º 1049/2001.

80. Além disso, a recorrente censura ao Tribunal Geral o facto de, no n.º 67 do acórdão recorrido, ter inferido da jurisprudência do Tribunal de Justiça que pode ser reconhecida uma presunção geral de confidencialidade quando o «bom andamento» do processo em causa o exija, apesar de os processos nos quais essa presunção foi reconhecida apenas dizerem respeito a documentos relativos a um processo judicial ou administrativo em curso — atuando a Comissão, neste último caso, na sua qualidade de guardiã dos Tratados e como órgão de execução do direito da União —, e de essas presunções terem sido reconhecidas com base no princípio da igualdade de armas ou em considerações similares, ou porque o acesso a esses documentos implicava o risco de prejudicar diretamente os interesses da instituição em causa, comprometendo a sua capacidade de se defender eficazmente, ou os interesses de terceiros na preservação da confidencialidade das informações transmitidas à Comissão.

81. Além disso, a recorrente e o Governo finlandês consideram que, nos processos em que reconheceu a existência de uma presunção geral de confidencialidade, o Tribunal de Justiça fundamentou o reconhecimento no facto de a aplicação dessa presunção geral ser expressamente justificada pela existência de uma regulamentação específica que, de uma forma ou de outra, limitava o acesso aos documentos ou previa a não concessão a terceiros do acesso a esses documentos [35].

82. Segundo a recorrente, a aplicação pelo Tribunal Geral da jurisprudência do Tribunal de Justiça também é incorreta na medida em que os documentos controvertidos não dizem respeito a um processo administrativo, no âmbito do qual incumba à Comissão velar pelo respeito do direito da União, nem a um processo judicial, que o acesso a esses documentos não poderia prejudicar interesses habitualmente protegidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça mediante uma presunção geral, como a igualdade de armas, e que, visto a ClientEarth ser uma organização não governamental que tem como finalidade a proteção do ambiente e não visa a promoção de interesses privados, esse acesso não favoreceria os interesses de nenhum terceiro em especial.

34 V. acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão (C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.os 80 e 81).

35 A esse respeito, a ClientEarth faz referência ao acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). O Governo finlandês faz referência, nomeadamente, aos acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376); de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393); de 28 de junho de 2012, Comissão/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394); e de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738).

83. A Comissão responde que em nenhum caso resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao reconhecimento de presunções gerais de confidencialidade uma regra segundo a qual, para aplicar presunções desse tipo, a Comissão deve agir como órgão de execução do direito da União. Entende, pelo contrário, que o Tribunal Geral aplicou corretamente essa jurisprudência ao considerar, nos n.os 68 a 75, 78 e 97 do acórdão recorrido, que o reconhecimento de uma presunção geral de confidencialidade relativamente a documentos como os documentos controvertidos implica, por um lado, que esses documentos pertençam a uma única e mesma categoria, e, por outro, que, tendo em conta as regras que regulam a preparação de propostas políticas pela Comissão, o acesso aos documentos pedidos prejudique gravemente esse processo específico enquanto está em curso.

84. Além disso, ao contrário do que a recorrente deixava entender, a Comissão sustenta que o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 prevê precisamente que a eficácia do processo decisório institucional constitui um interesse próprio, cuja proteção pode justificar exceções ao acesso do público aos documentos.

b) Apreciação

85. Segundo a recorrente, o Tribunal Geral teria efetuado uma aplicação incorreta da jurisprudência relativa às presunções gerais de confidencialidade.

86. No n.º 66 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral indica que «decorre da jurisprudência [do Tribunal de Justiça] que, para que uma presunção geral seja validamente oposta à pessoa que pede o acesso a documentos ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, é necessário que os documentos pedidos pertençam à mesma categoria de documentos ou revistam a mesma natureza». Em seguida, no n.º 67 desse acórdão, considera que «decorre desta jurisprudência que a aplicação das presunções gerais é essencialmente ditada pela imperativa necessidade de garantir o correto funcionamento dos processos em questão e de garantir que os seus objetivos não sejam comprometidos. Deste modo, o reconhecimento de uma presunção geral pode assentar na incompatibilidade do acesso aos documentos de certos processos com o seu bom andamento e no risco de que os processos sejam afetados, uma vez que as presunções gerais permitem preservar a integridade do desenrolar do processo através da limitação da ingerência de terceiros». O Tribunal Geral prossegue indicando que «[a] aplicação de regras específicas previstas num ato jurídico relativo a um processo conduzido perante uma instituição da União para cujas necessidades os documentos pedidos foram elaborados é um dos critérios suscetíveis de justificar o reconhecimento de uma presunção geral».

87. Resulta das considerações precedentes que o Tribunal Geral parece considerar que para efeitos da aplicação de uma presunção geral de confidencialidade devem ser tidos em conta três critérios, a saber, os documentos pertençam à mesma categoria ou revistam a mesma natureza, o acesso a esses documentos entrave o bom andamento do processo em causa e exista um texto legislativo que regule especificamente as modalidades de acesso aos documentos pedidos, não sendo este último um critério decisivo para o Tribunal Geral [36].

88. É indiscutível que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, para efeitos da aplicação de uma presunção geral de confidencialidade, os documentos em causa devem ser da mesma natureza [37]. Em contrapartida, embora seja verdade que, nos cinco casos em que o Tribunal de Justiça reconheceu presunções desse tipo [38], estava em causa o bom andamento de um processo específico, pensamos que essas presunções não se podem aplicar em todos os tipos de processos, incluindo o processo legislativo.

36 V. n.os 76 e 77 do acórdão recorrido.

37 V., em especial, acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 50).

38 V. n.º 56 das presentes conclusões.

Com efeito, como o Tribunal de Justiça recordou no acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão [39], «[e]m todos os processos [nos quais foi admitida uma presunção geral de confidencialidade], a recusa de acesso em causa era relativa a um conjunto de documentos claramente circunscritos pela sua pertença comum a um processo administrativo ou jurisdicional em curso» [40].

89. Nesse acórdão, proferido alguns meses antes do acórdão recorrido, o Tribunal de Justiça parece, pelo contrário, ter limitado claramente o recurso a presunções gerais de confidencialidade aos casos em que os documentos cuja divulgação tenha sido pedida se inscrevam num processo administrativo ou jurisdicional em curso. A esse respeito, como a ClientEarth recorda, o Tribunal de Justiça excluiu expressamente o alargamento do perímetro da presunção de confidencialidade aos estudos relativos à conformidade da lei de diversos Estados-Membros com o direito do ambiente da União, efetuados por uma empresa, a pedido e por conta da Comissão, que, à data do envio da decisão de recusa de acesso aos mesmos, não digam respeito à fase pré-contenciosa de um processo por incumprimento [41].

90. Além disso, como vimos nos n.os 72 a 75 das presentes conclusões, resulta não só dos textos de direito primário e de direito derivado mas também da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o direito de acesso aos documentos das instituições, corolário do princípio da transparência, é um direito cujas exceções devem ser interpretadas tanto mais estritamente quanto se trata de um direito fundamental e nos ocupamos aqui de documentos legislativos.

91. Por conseguinte, embora nos n.os 58 a 61 do acórdão recorrido tenha invocado corretamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à exigência de interpretar estritamente as exceções ao direito de acessos aos documentos das instituições, isso não significa, em nosso entender, que o Tribunal Geral tenha extraído dela as consequências que se impunham atendendo à especial natureza dos documentos controvertidos.

92. Assim, ao ter efetuado, nos n.os 55 a 127 do acórdão recorrido, uma aplicação incorreta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

3. Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, relativa a um erro de direito, na medida em que o Tribunal Geral considerou que o artigo 17.º, n.os 1 a 3, TUE, constitui uma base legal para o estabelecimento de uma presunção geral de confidencialidade a favor dos documentos controvertidos

a) Argumentação das partes

93. Com a segunda parte do primeiro fundamento, a ClientEarth, apoiada pelos Governos finlandês e sueco, considera que o Tribunal Geral não se podia basear no artigo 17.º, n.os 1 a 3, TUE para fundamentar uma presunção geral de confidencialidade a favor dos documentos controvertidos. Em primeiro lugar, a mesma considera que uma transparência acrescida do processo decisório reforça a independência da Comissão e, ao contrário do que declarou o Tribunal Geral nos n.os 55 a 99 do acórdão recorrido, não tem como efeito torná-la mais vulnerável às influências e pressões externas de qualquer natureza, impedindo-a, desse modo, de desempenhar, com total independência e no interesse geral, o papel que lhe é confiado nos termos do artigo 17.º, n.os 1 a 3, TUE.

94. Pelo contrário, a recorrente considera que, como o Tribunal de Justiça tinha indicado no n.º 45 do acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho [42], uma transparência mais ampla reforçaria a legitimidade, a eficácia e a responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático. Por conseguinte, o acesso do público a documentos como os documentos controvertidos

39 C-612/13 P, EU:C:2015:486.

40 V. n.º 78 desse acórdão.

41 V. n.os 77 a 82 do referido acórdão.

42 C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374.

permitiria não só resistir melhor às pressões externas, na medida em que a transparência do processo de avaliação de impacto tornaria essas pressões mais visíveis para o mundo exterior, mas também que os cidadãos compreendessem melhor as questões em causa no processo decisório e suscitassem, sendo caso disso, um debate, sem que, por isso, fossem prejudicados nem a independência da Comissão nem o espaço de reflexão de que a mesma deve dispor.

95. Além disso, a ClientEarth sustenta que, nos n.os 62 e 63 do acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho [43], o Tribunal de Justiça indicou claramente que uma instituição não pode recusar o acesso nem invocar um prejuízo causado à sua independência meramente com fundamento em que o acesso aos documentos poderia implicar um risco de pressão externa.

96. Em segundo lugar, a recorrente entende que o artigo 17.º TUE não pode constituir uma base geral que permita à Comissão opor-se ao acesso aos seus documentos com o fundamento de que a sua divulgação prejudicaria gravemente o processo decisório. Com efeito, considera que uma abordagem desse tipo poderia ter como consequência alargar excessivamente a exceção ao direito de acesso aos documentos das instituições, na medida em que bastaria à Comissão invocar o artigo 17.º TUE para recusar esse direito. A esse respeito, a ClientEarth invoca os n.os 43 a 45 das conclusões apresentadas pelo advogado-geral P. Cruz Villalón nos processos ClientEarth/Comissão e ClientEarth e PAN Europe/EFSA [44]. A recorrente acrescenta que tal abordagem, caso fosse confirmada pelo Tribunal de Justiça, iria contra o princípio segundo o qual qualquer exceção ao exercício do direito de acesso deve ser objeto de interpretação estrita.

97. A Comissão responde que, ao contrário do que a recorrente defende, as regras que regulam a preparação e a elaboração de propostas políticas pela Comissão não preveem que esta o faça em diálogo constante com as partes interessadas. Indica que, pelo contrário, como o Tribunal Geral corretamente reconheceu nos n.os 79 a 84 e 96 do acórdão recorrido, se esse diálogo permanente fosse instituído, nomeadamente na sequência da publicação de documentos como os documentos controvertidos, a Comissão não disporia de um espaço de deliberação autónomo bastante e ficaria impossibilitada de decidir com total independência, como prevê o artigo 17.º, n.º 3, TUE.

98. Quanto ao argumento apresentado pela recorrente, segundo o qual a compreensão do processo decisório não lesa a independência da Comissão, esta responde que, se o pedido de acesso aos documentos controvertidos visa uma boa compreensão desse processo, a recorrente ou qualquer outra parte interessada pode muito bem aguardar pela publicação desses documentos uma vez terminado o processo, quer por ter sido apresentada uma proposta legislativa, quer por a iniciativa ter sido abandonada.

b) Apreciação

99. A recorrente censura ao Tribunal Geral, no essencial, o facto de ter declarado que o recurso da Comissão a uma presunção geral de confidencialidade para recusar o acesso aos documentos controvertidos se justificava na medida em que «tal presunção geral se impõe à luz das regras que regulam a preparação e a elaboração, pela Comissão, de propostas políticas, incluindo, se for caso disso, de propostas de atos legislativos» [45].

43 C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374.

44 C-612/13 P e C-615/13 P, EU:C:2015:219.

45 V. n.º 78 do acórdão recorrido.

100. Depois de, nos n.os 79 a 82 desse acórdão, ter recordado o papel da Comissão no âmbito do processo legislativo, o Tribunal Geral indicou que a mesma, quando prepara e elabora propostas políticas, devia poder atuar com total independência e ao serviço do interesse geral [46]. Após ter explicado a função das avaliações de impacte e admitido que essas avaliações se inscrevem num objetivo de transparência e de abertura do processo decisório da Comissão destinado a preparar e a elaborar propostas políticas e com um objetivo de participação das partes interessadas no referido processo [47], o Tribunal Geral inferiu daí que, depois de consultadas as partes interessadas e recolhidas as informações necessárias, a Comissão deve poder beneficiar de um espaço de reflexão, a fim de decidir com total independência, sem pressões externas e influência de terceiros, as iniciativas políticas a propor [48]. Mais precisamente, no n.º 95 desse acórdão, o Tribunal Geral declarou que «importa […] proteger o […] poder de iniciativa [da Comissão em matéria legislativa] de qualquer influência de interesses públicos ou privados que tentariam, fora das consultas organizadas, constranger a Comissão a adotar uma iniciativa política, ou a alterá-la, ou mesma a renunciar a ela, e que prolongaria, ou mesmo complicaria, assim a discussão nessa instituição».

101. Nestas condições, no n.º 96 do referido acórdão, o Tribunal Geral considerou que, «uma vez que o relatório de avaliação de impacte contém, conforme resulta do n.º 88 [do acórdão recorrido], uma comparação das diferentes opções políticas possíveis nessa fase, a divulgação desse relatório, ainda que nessa fase do projeto, bem como dos pareceres elaborados pelo Comité [de avaliação de impacte] a este respeito, comporta um risco acrescido de que terceiros tentem, fora do âmbito da consulta pública organizada pela Comissão, influenciar diretamente a escolha, a efetuar pela Comissão, de uma opção política e o sentido da proposta política que esta é levada a adotar. As mesmas pessoas ou organismos que apresentaram observações durante a consulta pública, caso tivessem acesso imediato aos documentos da avaliação de impacte, poderiam apresentar novas observações ou críticas a respeito das possíveis opções e hipóteses, alegando precisamente que o seu ponto de vista não foi suficientemente ou devidamente tomado em consideração, sendo que a Comissão deve poder beneficiar, após a fase pública de consulta, de um espaço de reflexão autónomo, temporariamente afastado das influências e das pressões externas de qualquer natureza».

102. Antes de mais, como vimos anteriormente, não pensamos que uma instituição possa recorrer a uma presunção geral de confidencialidade relativamente a documentos legislativos, como os documentos controvertidos.

103. Como a recorrente alega, essa posição parece, aliás, ser confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Com efeito, no acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho [49], relativo a um processo que tinha por objeto a recusa de acesso a um documento legislativo, o Tribunal de Justiça declarou que «é precisamente a transparência neste domínio que, ao permitir que as divergências entre vários pontos de vista sejam abertamente debatidas, contribui para conferir às instituições maior legitimidade aos olhos dos cidadãos europeus e para aumentar a confiança dos mesmos. De facto, é sobretudo a falta de informação e de debate que é suscetível de fazer nascer dúvidas no espírito dos cidadãos, não só quanto à legalidade de um ato isolado mas também quanto à legitimidade de todo o processo decisório» [50].

104. Em seguida, o Tribunal de Justiça considerou que, «[q]uanto […] ao argumento […] segundo o qual a independência do […] Serviço Jurídico [do Conselho] seria posta em causa por uma possível divulgação de pareceres jurídicos emitidos por este último no âmbito de processos legislativos, constata-se que esse receio está no centro dos interesses protegidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Efetivamente, […] essa exceção visa

46 V. n.os 83 e 84 desse acórdão.

47 V. n.os 85 a 93 do referido acórdão.

48 V. n.º 94 do acórdão recorrido.

49 C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374.

50 V. n.º 59 desse acórdão.

precisamente proteger o interesse de uma instituição em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objetivos e completos». O Tribunal de Justiça prosseguiu declarando que, «[t]odavia, cumpre assinalar que, a este respeito, o Conselho se baseou, tanto no Tribunal de Primeira Instância como no Tribunal de Justiça, em meras afirmações sem qualquer apoio em argumentos detalhados. Ora, à luz das considerações que se seguem, não se verifica nenhum verdadeiro risco, razoavelmente previsível, e não puramente hipotético, de prejuízo para o referido interesse» [51].

105. Por último, no n.º 64 desse mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que, «[n]o que respeita a eventuais pressões exercidas tendo em vista influenciar o teor de pareceres do Serviço Jurídico do Conselho, basta assinalar que, mesmo supondo que os membros desse Serviço Jurídico são sujeitos a pressões ilegítimas nesse sentido, são essas pressões, e não a possibilidade de divulgação de pareceres jurídicos, que põem em causa o interesse dessa instituição em receber pareceres jurídicos francos, objetivos e completos, incumbindo sem dúvida ao Conselho tomar as medidas necessárias para lhes pôr cobro».

106. Em nosso entender, resulta dessa jurisprudência que, embora seja verdade que a Comissão, como o Conselho, deve poder beneficiar de um espaço de reflexão afastado de qualquer pressão externa, a fim de preservar a sua independência em matéria legislativa, e que para esse efeito pode justificar a recusa de acesso a um documento legislativo com fundamento no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, incumbe-lhe, contudo, demonstrar que existe um verdadeiro risco, razoavelmente previsível e não puramente hipotético, de prejuízo para o processo decisório.

107. Por conseguinte, afigura-se-nos incompatível com essa jurisprudência admitir que uma instituição possa invocar uma presunção geral de confidencialidade para recusar o acesso a um documento legislativo, quando, como vimos, se tiver baseado em considerações de ordem geral para justificar essa presunção. Aliás, pensamos que, no acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho [52], o Tribunal de Justiça afastou precisamente a possibilidade de recorrer a uma presunção geral de confidencialidade relativamente a pareceres jurídicos, que são documentos legislativos, uma vez que declarou, no n.º 57 desse acórdão, que «o Tribunal de Primeira Instância considerou erradamente que existe uma necessidade geral de confidencialidade dos pareceres do Serviço Jurídico do Conselho relativos a questões legislativas».

108. Por conseguinte, ao concluir, no n.º 97 do acórdão recorrido, que «a Comissão pode presumir, sem proceder a um exame concreto e individual de cada um dos documentos elaborados no âmbito da preparação de uma avaliação de impacte, que a divulgação desses documentos prejudica, em princípio, gravemente o seu processo decisório de elaboração de uma proposta política», o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

4. Quanto à terceira parte do primeiro fundamento, relativa a um erro de direito na medida em que o Tribunal Geral não verificou a existência de um dano específico, concreto e efetivo para o interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001

a) Argumentação das partes

109. Com a terceira parte do primeiro fundamento, a ClientEarth, apoiada pelo Governo sueco quanto a isso, alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao reconhecer uma presunção geral de confidencialidade a favor dos documentos controvertidos sem verificar o risco de a divulgação desse tipo de documentos gerar um dano específico, concreto e efetivo para o interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

51 V. n.ºs 62 e 63 do referido acórdão.

52 C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374.

110. Com efeito, a recorrente considera que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as instituições da União só podem recusar o acesso aos seus documentos se fornecerem explicações sobre o modo o acesso a esses documentos poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção [53], e isto mesmo que a instituição em causa se baseie numa presunção geral relativa a uma categoria de documentos. A recorrente considera que esta condição prévia é necessária para que cada cidadão possa conhecer as razões pelas quais o seu pedido foi recusado e para garantir que uma exceção ao princípio do acesso mais amplo possível é unicamente justificada quando o acesso aos documentos pedidos prejudique específica e efetivamente o interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 3, desse regulamento.

111. Ora, a ClientEarth sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 96 do acórdão recorrido, que a Comissão se podia basear em considerações de ordem geral e hipotética para recusar o acesso aos documentos controvertidos. Com efeito, a recorrente considera que não basta afirmar, como o Tribunal Geral tinha admitido, que a divulgação prejudicaria específica e efetivamente o processo decisório da instituição em causa na medida em que terceiros poderiam tentar exercer influência sobre as decisões políticas definidas no relatório de avaliação de impacte. Se assim fosse, essa justificação de ordem geral e hipotética poderia ser invocada pela Comissão de forma abusiva para justificar a recusa de acesso a todos os seus documentos.

112. O Governo finlandês acrescenta que, em seu entender, não se pode considerar automaticamente que toda e qualquer divulgação de informações contidas nos documentos controvertidos é suscetível de «prejudicar gravemente» os processos decisórios da Comissão, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do referido regulamento.

113. Em primeiro lugar, a Comissão responde que, no n.º 96 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral explicou qual era o risco objetivo, real e específico para os seus processos decisórios que a divulgação dos documentos controvertidos implicaria. Assim, esse risco reside no facto de essa divulgação permitir que as pessoas que já tivessem apresentado observações durante a consulta pública apresentassem novas observações ou críticas e, desse modo, prejudicassem o espaço de reflexão autónomo de que a Comissão deve poder beneficiar. Em segundo lugar, a Comissão alega que, como o Tribunal Geral indicou no n.º 120 do acórdão recorrido, a recorrente ignora a característica principal e o objetivo da presunção geral, que, uma vez reconhecida, permite, precisamente, que a Comissão se baseie em motivos de recusa de ordem geral e não tenha de fazer um exame concreto e individual dos documentos pedidos.

b) Apreciação

114. Entendemos que a recorrente considera que, quando uma instituição recusa o acesso a documentos com base numa presunção geral de confidencialidade, deve, contudo, verificar se a divulgação desse tipo de documentos implica um risco de prejudicar específica, concreta e efetivamente o interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. De facto, a recorrente sustenta que o exame que a instituição é levada a realizar deve ser o mesmo que deve realizar quando procede a um exame individual e concreto do documento.

115. Não partilhamos dessa opinião. Recordamos que, segundo jurisprudência assente, «a instituição [...] em causa pode basear-se, [para recusar o acesso a documentos], em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que considerações de ordem geral semelhantes podem aplicar-se a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza» [54]. A presunção

53 Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 64).

54 V. acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 50); de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 74); de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 45); e de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 65).

geral de confidencialidade permite, pois, à instituição que dela se prevaleça, justificar a recusa de acesso a documentos com base no prejuízo que, regra geral, a divulgação desse tipo de documentos implicaria. Nestas condições, o Tribunal de Justiça reconheceu que esse prejuízo podia constituir uma violação dos direitos de defesa e da igualdade das armas ou ainda uma violação global dos processos judiciais.

116. Além disso, no acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão [55], o Tribunal de Justiça declarou que «a Comissão se pode basear na presunção de que a divulgação de articulados apresentados no âmbito de processos judiciais pendentes prejudica estes processos, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, [do Regulamento n.º 1049/2001] e de que, assim, pode, no decurso de tais processos, indeferir um pedido de acesso que tenha por objeto esses documentos, sem ser obrigada a efetuar um exame concreto» [56]. Do mesmo modo, no acórdão de 14 de julho de 2016, Sea Handling/Comissão [57], a respeito de documentos referentes a procedimentos de controlo dos auxílios de Estado, o Tribunal de Justiça declarou que, «no caso em apreço, não competia ao Tribunal Geral examinar a questão de saber se a divulgação do conteúdo dos documentos pedidos pela Sea Handling era suscetível de prejudicar interesses protegidos, sendo o Tribunal Geral apenas obrigado a verificar se existia fundamento para que a Comissão tivesse considerado que esses documentos estavam abrangidos num inquérito conduzido no âmbito de um procedimento de controlo de auxílios de Estado» [58]. Considerou que, «[c]om efeito, como o Tribunal Geral corretamente assinalou, no n.º 65 do [seu] acórdão [de 25 de março de 2015, Sea Handling/Comissão (T-456/13, não publicado, EU:T:2015:185)], a exigência de verificar se essa presunção geral é realmente aplicável num caso concreto não pode ser interpretada no sentido de que a instituição deveria examinar individualmente todos os documentos cuja divulgação é pedida, dado que essa exigência privaria esta presunção geral do seu efeito útil» [59].

117. A razão de ser de tal presunção reside, precisamente, na possibilidade de presumir que a divulgação de um tipo de documentos prejudicaria um dos interesses protegidos, sem dever passar por um exame concreto e individual desses documentos. É também esta a razão pela qual, como vimos, essa exceção ao direito de acesso aos documentos das instituições deve ser interpretada ainda mais estritamente.

118. Por estas razões, consideramos que o Tribunal Geral não cometeu qualquer erro de direito ao não ter verificado se existia um prejuízo específico, concreto e efetivo do interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

5. Quanto à quinta parte do primeiro fundamento, relativa a um erro de direito, na medida em que o reconhecimento, pelo Tribunal Geral, de uma presunção geral de confidencialidade a favor dos documentos controvertidos tem como resultado tornar essa presunção inilidível

119. A ClientEarth, apoiada pelo Governo finlandês, sustenta que, nos n.ºs 113 a 127 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao estabelecer critérios que tornam inilidível a presunção geral de confidencialidade. Mais especificamente, o Tribunal Geral tinha tornado essa presunção inilidível, ao declarar, no n.º 120 desse acórdão, que os argumentos da recorrente, em especial relativos à não demonstração da existência de um risco real de pressão pública, ao caráter não sensível dos documentos controvertidos e à não pertinência pelo facto de os processos decisórios se encontrarem numa fase precoce, não eram de modo nenhum suscetíveis de ilidir a presunção geral, porque apenas visavam criticar o caráter geral dos motivos das decisões controvertidas e não apresentavam elementos concretos que permitissem ilidir a referida presunção geral.

55 C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541.

56 V. n.º 146 desse acórdão.

57 C-271/15 P, não publicado, EU:C:2016:557.

58 V. n.º 68 desse acórdão.

59 V. n.º 69 do referido acórdão.

120. A Comissão contrapõe que, com os seus argumentos, a recorrente ignora precisamente a própria natureza da presunção geral de confidencialidade desse tipo de documentos. Além disso, considera que, ao contrário do que a recorrente sustenta, o facto de o Tribunal Geral ter indicado que não existia qualquer elemento concreto que permitisse ilidir essa presunção geral demonstra bem que a mesma é ilidível, mas que, neste caso, foi a recorrente quem não demonstrou de que modo a divulgação dos documentos pedidos não prejudicaria os processos decisórios da Comissão.

121. Na medida em que consideramos que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao ter reconhecido a existência de uma presunção geral de confidencialidade a favor dos documentos controvertidos, entendemos que não há lugar a conhecer da quinta parte do primeiro fundamento.

122. Tendo em conta todas as observações precedentes, consideramos que o primeiro fundamento deve ser julgado procedente e que, portanto, o acórdão recorrido deve ser anulado.

123. Por conseguinte, não nos parece necessário examinar o segundo fundamento, apresentado pela recorrente a título subsidiário.

VI. Quanto às despesas

124. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. No caso em apreço, tendo a ClientEarth requerido a condenação da Comissão nas despesas e tendo a Comissão sido vencida, cabe condená-la nas despesas.

125. Além disso, de acordo com o artigo 140.º, n.º 1, desse Regulamento de Processo, a República da Finlândia e o Reino da Suécia, devem suportar, cada um, na qualidade de intervenientes, as suas próprias despesas.

VII. Conclusão

126. À luz das considerações precedentes, propomos que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

1) Não há lugar a decisão de mérito quanto ao pedido de anulação da decisão, de 3 de abril de 2014, pela qual a Comissão recusou o acesso ao projeto de relatório de avaliação de impacte respeitante ao acesso à justiça em matéria de ambiente a nível dos Estados-Membros no âmbito da política ambiental da União e a um parecer do Comité de avaliação de impacte.

2) O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 13 de novembro de 2015, ClientEarth/Comissão (T-424/14 e T-425/14, EU:T:2015:848), é anulado.

3) A Comissão é condenada nas despesas.

4) A República da Finlândia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.