Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

4 de setembro de 2018*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Acesso aos documentos das instituições da União Europeia — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Regulamento (CE) n.º 1367/2006 — Relatório de avaliação de impacte, projeto de relatório de avaliação de impacte e parecer do Comité de Avaliação de Impacte — Iniciativas legislativas no domínio ambiental — Recusa de acesso — Divulgação no decurso da instância dos documentos solicitados — Persistência do interesse em agir — Exceção relativa à proteção do processo decisório em curso de uma instituição da União — Presunção geral»

No processo C-57/16 P,

que tem por objeto o recurso de uma decisão do Tribunal Geral interposto ao abrigo do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, entrado em 30 de janeiro de 2016,

ClientEarth, estabelecida em Londres (Reino Unido), representada por O. W. Brouwer, J. Wolfhagen e F. Heringa, advogados,

recorrente,

apoiada por:

República da Finlândia, representada por H. Leppo e J. Heliskoski, na qualidade de agentes,

Reino da Suécia, representado por A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson e N. Otte Widgren, na qualidade de agentes,

intervenientes no presente recurso,

sendo a outra parte no processo:

Comissão Europeia, representada por F. Clotuche-Duvieusart e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano (relator), vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas e J. Malenovský, presidentes de secção, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras e E. Regan, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

* Língua do processo: inglês.

secretário: L. Hewlett, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 3 de julho de 2017,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de novembro de 2017,

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, a ClientEarth pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 13 de novembro de 2015, ClientEarth/Comissão (T-424/14 e T-425/14, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2015:848), pelo qual este negou provimento aos seus recursos de anulação, por um lado, da Decisão da Comissão Europeia de 1 de abril de 2014, que recusou 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, e, por outro lado, da Decisão da Comissão de 3 de abril de 2014, que recusou 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 domínio da política ambiental da União, bem como a um parecer do Comité de Avaliação de Impacte (a seguir, conjuntamente, «decisões controvertidas»).

Quadro jurídico

2 Os considerandos 1, 2, e 6 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), estão redigidos como segue:

«(1) O Tratado da União Europeia consagra a noção de abertura no segundo parágrafo do artigo 1.º, nos termos do qual o Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

(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.»

3 Nos termos do artigo 1.º desse regulamento:

«O presente regulamento tem por objetivo:

a) Definir os princípios, as condições e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão […] de modo a que o acesso aos documentos seja o mais amplo possível;

[…]»

4 O artigo 4.º deste regulamento, intitulado «Exceções», dispõe, no seu n.º 3, primeiro parágrafo, e no seu n.º 6:

«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.

[…]

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

5 O artigo 12.º do mesmo regulamento, intitulado «Acesso direto sob forma eletrónica ou através de um registo», prevê, no seu n.º 2:

«[…] 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».

6 Os considerandos 2 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 às instituições e órgãos comunitários (JO 2006, L 264, p. 13), enunciam:

«(2) O sexto programa comunitário de ação em matéria de ambiente […] salienta a importância de fornecer ao público informações adequadas sobre o ambiente e de lhe oferecer a oportunidade efetiva de participar nos processos de tomada de decisões, aumentando assim a responsabilidade e a transparência desses processos e contribuindo para sensibilizar e angariar o apoio do público às decisões tomadas. […]

[…]

(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. […]»

7 O artigo 2.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1367/2006 define o conceito de «informação sobre o ambiente» como segue:

«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;

[…]

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

[…]».

8 Nos termos do artigo 3.º desse regulamento, intitulado «Aplicação do Regulamento [n.º 1049/2001]»:

«O Regulamento [n.º 1049/2001] aplica-se a todos os pedidos de acesso a informação sobre ambiente detida por instituições e órgãos comunitários […]»

9 O artigo 6.º do Regulamento n.º 1367/2006, intitulado «Aplicação das exceções relativas a pedidos de acesso a informação sobre ambiente», dispõe, no seu n.º 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.»

Antecedentes do litígio

10 Decorre do acórdão recorrido que, em 20 de janeiro de 2014, a ClientEarth, um organismo sem fins lucrativos que tem por objeto a proteção do ambiente, apresentou à Comissão, ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, dois pedidos de acesso a documentos detidos por aquela instituição. O primeiro desses pedidos visava um projeto de relatório de avaliação de impacte relativo ao acesso à justiça em matéria de ambiente ao nível dos Estados-Membros no domínio da política ambiental da União, bem como o parecer do Comité de Avaliação de Impacte elaborado a respeito daquele projeto (a seguir «documentos de avaliação de impacte sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente»). O segundo pedido visava um relatório de avaliação de impacte relativo a um projeto de instrumento vinculativo que definia o quadro estratégico dos procedimentos de inspeção e de vigilância baseados nos riscos e relativos à legislação sobre o ambiente da União, bem como o parecer desse mesmo Comité elaborado sobre esse relatório (a seguir «documentos de avaliação de impacte sobre a inspeção e a vigilância em matéria de ambiente» e, conjuntamente com os documentos de avaliação de impacte sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente, «documentos controvertidos»).

11 Por cartas de 13 e 17 de fevereiro de 2014, a Comissão indeferiu estes dois pedidos com fundamento no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

12 Em 4 de março de 2014, a ClientEarth apresentou à Comissão dois pedidos confirmativos, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, daquele regulamento. Através das decisões controvertidas, a Comissão confirmou a recusa de acesso aos documentos controvertidos.

13 Nessas decisões, a Comissão salientou, em primeiro lugar, que os referidos documentos respeitavam a avaliações de impacte em curso, realizadas com vista à adoção de iniciativas legislativas relativas, respetivamente, por um lado, às inspeções e à vigilância em matéria de ambiente e, por outro, ao acesso à justiça nesta mesma matéria. A este propósito, precisou que as avaliações de impacte se destinavam a ajudar a preparar as suas propostas legislativas e que o conteúdo dessas avaliações servia de suporte às escolhas estratégicas contidas nessas propostas. Por conseguinte, segundo a Comissão, divulgar nessa fase os documentos controvertidos prejudicaria gravemente os seus processos decisórios em curso. Com efeito, essa divulgação afetaria a sua margem de manobra, reduziria a sua capacidade para encontrar compromissos e comportaria o risco de provocar pressões externas que poderiam entravar esses difíceis processos decisórios, nos quais devia reinar um clima de confiança. A Comissão remeteu, a esse respeito, para o artigo 17.º, n.ºs 1 e 3, terceiro parágrafo, TUE.

14 No que respeita, mais precisamente, aos documentos de avaliação de impacte sobre a inspeção e a vigilância em matéria de ambiente, a Comissão insistiu, por um lado, no facto de que essa inspeção e essa vigilância constituíam um elemento-chave na implementação das políticas públicas, domínio em que as instituições da União tentam, desde 2001, chamar a atenção e promover uma ação à escala da União, e, por outro, na necessidade de a discussão ser preservada contra fatores de influência externa, porquanto tal influência afetaria a qualidade do controlo a levar a cabo sobre os Estados-Membros.

15 Quanto aos documentos de avaliação de impacte sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente, a Comissão pôs a tónica na sensibilidade dessa questão, nas possíveis divergências dos pontos de vista entre os Estados-Membros e no facto de terem passado dez anos desde a apresentação, em 24 de outubro de 2003, da sua proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente [COM(2003) 624 final] (JO 2004, C 96, p. 22).

16 Além disso, a Comissão acrescentou que já estavam disponíveis na Internet diferentes documentos relativos às duas avaliações de impacte em causa e que todos os outros documentos relativos a essas avaliações seriam publicados aquando da adoção das respetivas propostas legislativas pelo colégio de Comissários.

17 A Comissão concluiu daí que o acesso aos documentos controvertidos devia ser recusado com fundamento no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que os processos decisórios que lhes diziam respeito se encontravam numa fase precoce e sensível.

18 Em segundo lugar, a Comissão considerou que nenhum interesse público superior justificava a divulgação dos documentos controvertidos. Em substância, por um lado, observou que, embora o objetivo relativo à preservação, à proteção e à melhoria da qualidade do ambiente e, por conseguinte, da saúde humana pudesse ser alcançado através de um acesso não discriminatório à justiça, entendia que não tinha condições para determinar de que forma a divulgação desses documentos ajudaria as pessoas que vivem na União a influenciar indiretamente o ambiente em que vivem. Com efeito, segundo a Comissão, o acesso à justiça já era possível perante os órgãos jurisdicionais nacionais e os processos decisórios em causa apenas permitiriam a melhoria desse acesso. Além disso, a Comissão recordou que, em 2013, tinha sido organizada uma consulta pública em que as partes interessadas, entre as quais a sociedade civil, tinham podido contribuir para a definição das grandes linhas das propostas. Por outro lado, a divulgação, nessa fase, dos documentos controvertidos prejudicaria

gravemente os seus processos decisórios e afetaria a possibilidade de encontrar o melhor compromisso possível. O interesse público seria mais bem acautelado através da possibilidade de prosseguir os processos decisórios em causa sem pressões externas.

19 Em terceiro lugar, a Comissão afastou a possibilidade de conceder um acesso parcial aos documentos controvertidos, nos termos do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que estavam integralmente abrangidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, desse regulamento.

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

20 Por petições que deram entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de junho de 2014, a ClientEarth interpôs dois recursos de anulação, respetivamente, das decisões da Comissão de 1 de abril de 2014 (processo T-425/14) e de 3 de abril de 2014 (processo T-424/14), mencionadas no n.º 1 do presente acórdão. Além disso, pediu a condenação da Comissão nas despesas do processo. Por Despacho do presidente da Segunda Secção do Tribunal Geral de 27 de abril de 2015, esses processos foram apensos para efeitos da fase oral e do acórdão.

21 No âmbito desses recursos, a ClientEarth suscitou um único fundamento, dividido, em substância, em duas partes. Em apoio da primeira parte desse fundamento, relativa a uma violação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, apresentou três alegações, a saber: primeiro, a inaplicabilidade desta disposição; segundo, a inexistência de um risco de ofensa grave aos processos decisórios da Comissão; e, terceiro, a existência de um interesse público superior que justificava a divulgação dos documentos controvertidos. A ClientEarth renunciou à primeira alegação na audiência no Tribunal Geral, o que ficou registado na respetiva ata. Com a segunda parte do referido fundamento, a ClientEarth alegou que a Comissão tinha violado o dever de fundamentação.

22 O Tribunal Geral começou por examinar esta segunda parte e julgou-a improcedente.

23 Quanto à primeira parte do fundamento, após ter constatado que a Comissão não tinha procedido a um exame individual e concreto dos documentos controvertidos, o Tribunal Geral verificou, não obstante, se aquela instituição podia recusar o acesso aos mesmos, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, com base numa presunção geral segundo a qual a divulgação desse tipo de documentos prejudicaria gravemente os seus processos decisórios em curso, na aceção desta disposição.

24 Para este efeito, o Tribunal Geral sublinhou, primeiro, nos n.ºs 68 a 75 do acórdão recorrido, que, na medida em que se inscreviam na realização de duas avaliações de impacte, os documentos controvertidos faziam parte de uma mesma categoria de documentos.

25 Segundo, o Tribunal Geral examinou, nos n.ºs 76 a 84 do referido acórdão, as regras que regulam a preparação e a elaboração, pela Comissão, de propostas políticas, regras essas que decorrem, nomeadamente, do artigo 17.º, n.ºs 1 a 3, TUE. Concluiu desse exame que tais regras obrigavam essa instituição, quando prepara e elabora propostas políticas, a verificar que os seus comportamentos são plenamente independentes e se inscrevem exclusivamente no interesse geral. Deduziu daí que, correlativamente, se devia dar a essa instituição condições para atuar dessa forma.

26 Nos n.ºs 94 a 96 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que, após a fase pública de consulta organizada pela Comissão no âmbito do processo de avaliação de impacte com vista a recolher o contributo das partes interessadas, essa instituição devia poder beneficiar de um espaço de reflexão autónoma, temporariamente afastado de influências e pressões externas de qualquer natureza, de forma a poder decidir, com base nas informações recolhidas ao longo desse processo, com total independência e no interesse geral, as iniciativas políticas a propor eventualmente. Assim, o poder de

iniciativa da Comissão devia ser preservado de qualquer influência por parte de interesses públicos ou privados que tentassem, fora das consultas organizadas, constrangê-la a adotar uma iniciativa política, a alterá-la ou a renunciar a ela, e que prolongassem, ou até complicassem, a discussão dentro dessa instituição. Ora, os relatórios de avaliação de impacte continham uma comparação das diferentes opções políticas examinadas pela Comissão. Por conseguinte, segundo o Tribunal Geral, a divulgação desses relatórios, ainda que na fase do projeto, bem como dos pareceres elaborados pelo Comité de Avaliação de Impacte a respeito destes comportava um risco acrescido de que terceiros tentassem, fora do âmbito da referida consulta, influenciar diretamente as escolhas políticas a efetuar pela Comissão. Em particular, existia um risco de que pessoas que tinham participado nessa mesma consulta pública apresentassem à Comissão novas observações a respeito das opções e das hipóteses admitidas por ela, ou novas críticas, alegando que o seu ponto de vista não tinha sido suficiente ou devidamente tomado em consideração.

27 Nestas condições, o Tribunal Geral considerou, no n.º 97 do acórdão recorrido, que, para efeitos da aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão podia 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 prejudicaria, em princípio, gravemente o seu processo decisório de elaboração de uma proposta política.

28 Terceiro, o Tribunal Geral precisou, nos n.ºs 98 e 99 do referido acórdão, que essa presunção se podia aplicar enquanto a Comissão não tivesse tomado uma decisão sobre uma eventual proposta política, ou seja, até que essa instituição decidisse adotar uma iniciativa política ou abandoná-la.

29 Quarto, o Tribunal Geral explicou, nos n.ºs 100 a 106 do acórdão recorrido, que a referida presunção se aplicava independentemente da natureza, legislativa ou outra, da proposta em causa.

30 Quinto, nos n.ºs 107 a 110 do referido acórdão, o Tribunal Geral considerou que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 não se opunha ao reconhecimento dessa mesma presunção.

31 Mais particularmente, o Tribunal Geral concluiu, nos n.ºs 116 a 124 do acórdão recorrido, que os documentos controvertidos estavam abrangidos pelo âmbito de aplicação da referida presunção geral e que a ClientEarth não invocara nenhum elemento suscetível de elidir a referida presunção.

32 Por último, nos n.ºs 133 a 163 do referido acórdão, o Tribunal Geral entendeu que nenhum dos argumentos apresentados pela ClientEarth permitia pôr em causa a apreciação efetuada pela Comissão, segundo a qual nenhum interesse público superior justificava a divulgação dos documentos controvertidos.

33 Consequentemente, o Tribunal Geral julgou improcedente a primeira parte do único fundamento de anulação e, portanto, negou provimento aos recursos na íntegra.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

34 A ClientEarth conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido e condene a Comissão nas despesas, incluindo as dos eventuais intervenientes.

35 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a ClientEarth nas despesas.

36 Por decisões do presidente do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 2016, a República da Finlândia e o Reino da Suécia foram autorizados a intervir em apoio da ClientEarth. Esses Estados pedem ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido. O Reino da Suécia pede igualmente a condenação da Comissão nas suas despesas no presente processo.

Quanto ao presente recurso

Quanto à persistência do interesse em agir

37 Na audiência de 3 de julho de 2017, a ClientEarth mencionou a existência de uma publicação na Internet da versão final, enquanto documento de trabalho, do relatório de avaliação de impacte sobre uma iniciativa da Comissão respeitante ao acesso à justiça em matéria de ambiente, com data de 28 de junho de 2017 [SWD(2017) 255 final], o que a Comissão confirmou. Segundo as explicações fornecidas por esta última nessa audiência, tal publicação seguiu-se à adoção, pela Comissão, em 28 de abril de 2017, de uma comunicação relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente [C(2017) 2616 final].

38 Por carta de 2 de fevereiro de 2018, a Comissão informou o Tribunal de Justiça de que tinha transmitido à ClientEarth, em 29 de janeiro de 2018, os documentos de avaliação de impacte sobre a inspeção e a vigilância em matéria de ambiente. Segundo a Comissão, essa transmissão segue-se à adoção, por essa instituição, em 18 de janeiro de 2018, de uma comunicação sobre as ações para melhorar a conformidade e a governação em matéria de ambiente [COM(2018) 10 final], bem como de uma decisão relativa à criação de um grupo de peritos da Comissão (o fórum sobre a conformidade e a governação em matéria de ambiente) [C(2018) 10 final]. A Comissão alega que, após a referida transmissão, a ClientEarth obteve acesso a todos os documentos controvertidos, o que podia conduzir o Tribunal de Justiça a concluir, nos termos do artigo 149.º do seu Regulamento de Processo, que já não tinha de se pronunciar sobre o presente recurso.

39 Em observações submetidas ao Tribunal de Justiça em 20 de fevereiro de 2018, a ClientEarth opôs-se a um eventual não conhecimento do mérito.

40 A este respeito, a ClientEarth alega, em primeiro lugar, que, contrariamente ao que a Comissão havia indicado, apenas tinha tido acesso a três dos quatro documentos controvertidos, e não a todos eles. Com efeito, ainda não tinha obtido o parecer do Comité de Avaliação de Impacte relativo ao projeto de relatório de avaliação de impacte sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente. Em segundo lugar, a ClientEarth sustentou que, em qualquer caso, tinha conservado um interesse em obter a anulação do acórdão recorrido e das decisões controvertidas, por um lado, a fim de evitar que a ilegalidade de que estas enfermam se repita no futuro e, por outro, na medida em que a Comissão não tinha revogado formalmente essas decisões.

41 Por carta de 16 de março de 2018, a Comissão informou o Tribunal de Justiça de que tinha transmitido à ClientEarth, por carta com a mesma data, o parecer do Comité de Avaliação de Impacte relativo ao projeto de relatório de avaliação de impacte sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente, de 21 de maio de 2014.

42 A ClientEarth apresentou as suas observações sobre essa carta em 27 de março de 2018.

43 A este respeito, cabe recordar que, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o objeto do litígio deve perdurar, da mesma maneira que o interesse em agir, até à prolação da decisão jurisdicional, 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 (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de maio de

2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão, C-239/12 P, EU:C:2013:331, n.º 61 e jurisprudência referida, e de 27 de junho de 2013, Xeda International e Pace International/Comissão, C-149/12 P, não publicado, EU:C:2013:433, n.º 31).

44 No caso vertente, não é contestado que a ClientEarth tinha interesse em agir quando interpôs os seus recursos de anulação no Tribunal Geral.

45 Além disso, apesar da publicação ou da comunicação à ClientEarth, no decurso do presente recurso, dos diferentes documentos mencionados nos n.ºs 37, 38 e 41 do presente acórdão, cabe referir, em primeiro lugar, que as decisões controvertidas não foram revogadas pela Comissão, pelo que o litígio conservou o seu objeto (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2007, Wunenburger/Comissão, C-362/05 P, EU:C:2007:322, n.ºs 48 e 49).

46 Em segundo lugar, como, de resto, a própria ClientEarth sublinhou, no presente processo pretendia obter o acesso aos documentos controvertidos, de forma, nomeadamente, a fazer valer o seu ponto de vista nos processos decisórios em curso da Comissão e a gerar um debate sobre as ações projetadas por essa instituição antes de a mesma tomar uma decisão quanto às iniciativas previstas, quer apresentando eventualmente uma proposta, quer abandonando essas iniciativas.

47 Ora, à luz das considerações expostas no n.º 37 do presente acórdão e das explicações fornecidas pela Comissão na audiência no Tribunal de Justiça, a divulgação do relatório da avaliação de impacte e do parecer do Comité de Avaliação de Impacte sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente seguiu-se à decisão da Comissão de não apresentar uma proposta legislativa nessa matéria e de adotar uma comunicação. No que diz respeito à transmissão à ClientEarth dos documentos de avaliação de impacte sobre a inspeção e a vigilância em matéria de ambiente, decorre do n.º 38 do presente acórdão que é consecutiva à adoção, pela Comissão, de uma comunicação sobre a conformidade e a governação em matéria de ambiente, bem como de uma decisão relativa à criação de um novo grupo de peritos na matéria. Por conseguinte, a divulgação desses diferentes documentos só se verificou após a Comissão ter tomado uma decisão quanto às iniciativas previstas. Nestas condições, essa divulgação não parece ter permitido alcançar inteiramente os objetivos pretendidos pela ClientEarth com a apresentação dos seus pedidos de acesso.

48 Em terceiro lugar, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, em certos casos, um recorrente pode conservar um interesse em pedir a anulação do ato impugnado e, sendo esse o caso, do acórdão do Tribunal Geral que nega provimento ao recurso interposto contra esse ato, a fim de levar o autor do referido ato a introduzir no futuro as modificações adequadas e, assim, evitar o risco de repetição da ilegalidade de que esse ato pretensamente padece (v., neste sentido, Acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão, C-239/12 P, EU:C:2013:331, n.º 63 e jurisprudência referida). A persistência desse interesse pressupõe que essa ilegalidade seja suscetível de se repetir no futuro, independentemente das circunstâncias particulares do processo em causa (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2007, Wunenburger/Comissão, C-362/05 P, EU:C:2007:322, n.º 52).

49 Ora, no caso vertente, a ClientEarth acusa, nomeadamente, o Tribunal Geral de ter considerado que a Comissão podia recusar o acesso aos documentos controvertidos com base na presunção geral segundo a qual a divulgação de documentos relativos à preparação de uma avaliação de impacte prejudicaria, em princípio, gravemente o seu processo decisório em curso de elaboração de uma proposta política, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Uma das ilegalidades invocadas pela ClientEarth reside, portanto, em substância, na aplicação dessa presunção.

50 Como sustenta a ClientEarth, essa ilegalidade pode repetir-se no futuro, independentemente das circunstâncias particulares do presente processo.

51 A esse respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, quando uma instituição da União decide recusar o acesso a um documento cuja comunicação lhe tinha sido solicitada, com fundamento numa das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, incumbe-lhe, em princípio, explicar as razões pelas quais o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por essa exceção. Além disso, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (v., neste sentido, Acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 31 e jurisprudência referida). Contudo, em certos casos, o Tribunal de Justiça reconheceu que essa instituição se podia basear em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que considerações de ordem geral semelhantes são suscetíveis de aplicação a pedidos de divulgação de documentos da mesma natureza (Acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 69 e jurisprudência referida).

52 O objetivo dessas presunções reside na possibilidade de a instituição da União em causa considerar que a divulgação de certas categorias de documentos prejudica, em princípio, o interesse protegido pela exceção que ela invoca, baseando-se nessas considerações de ordem geral, sem ser obrigada a examinar concreta e individualmente cada um dos documentos solicitados (v., neste sentido, Acórdãos de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 73, e de 11 de maio de 2017, Suécia/Comissão, C-562/14 P, EU:C:2017:356, n.º 47 e jurisprudência referida).

53 Por conseguinte, a presunção geral reconhecida pelo Tribunal Geral no presente processo pode voltar a ser aplicada no futuro pela Comissão, por ocasião de novos pedidos de acesso a documentos elaborados no âmbito da preparação de uma avaliação de impacte em curso, o que, de resto, essa instituição não contestou.

54 Além disso, a ClientEarth está particularmente exposta a essas aplicações da referida presunção no futuro. Com efeito, decorre do n.º 1 do acórdão recorrido que a ClientEarth é um organismo sem fins lucrativos que tem por objeto a proteção do ambiente. A este respeito, a ClientEarth alega, em substância, sem que a Comissão a contradiga, que uma das suas missões consiste em atuar a favor de uma transparência e de uma legitimidade reforçadas do processo legislativo da União, e, portanto, é provável que, no futuro, solicite novo acesso a documentos análogos aos documentos controvertidos e que a Comissão indefira liminarmente esse pedido com fundamento na referida presunção geral. A ClientEarth terá então de interpor novo recurso de anulação para impugnar o mérito dessa mesma presunção.

55 Assim, do ponto de vista da ClientEarth, a questão da legalidade da presunção geral em causa no presente processo é pertinente na perspetiva de futuros pedidos de acesso a esses documentos (v., por analogia, Acórdão de 7 de junho de 2007, Wunenburger/Comissão, C-362/05 P, EU:C:2007:322, n.º 59).

56 Nestas condições, deve considerar-se que a ClientEarth conservou um interesse em agir. O reconhecimento desse interesse é, tendo em conta o risco de repetição da ilegalidade invocada e as circunstâncias particulares acima mencionadas, importante para uma boa administração da justiça.

57 Por conseguinte, há que decidir do presente recurso.

Quanto ao primeiro fundamento

58 O primeiro fundamento de recurso diz respeito ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro de direito ao reconhecer, nos n.os 55 a 127 do acórdão recorrido, a existência de uma presunção geral segundo a qual a divulgação de documentos elaborados no âmbito da preparação de uma avaliação de impacte, como os documentos controvertidos, prejudica, em princípio, gravemente o processo decisório em curso da Comissão, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, enquanto essa instituição não tiver adotado uma decisão sobre a eventual apresentação

de uma proposta. Este fundamento está dividido em cinco partes, sendo as primeiras quatro suscitadas a título principal e a quinta a título subsidiário. Convém começar por examinar as primeiras quatro partes.

– *Argumentos das partes*

59 Com a primeira parte do primeiro fundamento, a ClientEarth, apoiada pela República da Finlândia e o Reino da Suécia, alega que, ao reconhecer a existência da referida presunção geral, o Tribunal Geral aplicou erradamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

60 Com efeito, embora o Tribunal de Justiça já tenha admitido a existência de presunções gerais de confidencialidade em benefício de diferentes tipos de documentos, decorre dessa jurisprudência, por um lado, que tais presunções devem ser objeto de uma interpretação e de uma aplicação estritas. Por outro lado, os processos em que o Tribunal de Justiça reconheceu as referidas presunções apresentavam características diferentes, nenhuma das quais está presente no caso vertente.

61 Em particular, todos esses processos diziam respeito a um conjunto de documentos claramente circunscritos pela sua pertença comum a um dossiê respeitante a um processo judicial ou administrativo, o que não acontece no caso vertente.

62 Além disso, na maioria dos referidos processos, os documentos em causa tinham sido objeto de uma regulamentação específica que limitava de uma forma ou de outra o acesso a eles. Ora, neste caso, existe efetivamente uma regulamentação específica aplicável aos documentos controvertidos, que continham informação sobre o ambiente, a saber, a Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, celebrada em Aarhus, em 25 de junho de 1998 («Convenção de Aarhus»), e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1), bem como o Regulamento n.º 1367/2006. Todavia, esta regulamentação visa, ao invés, alargar o direito de acesso a essas informações.

63 A Comissão refuta estes argumentos, uma vez que, segundo ela, a ClientEarth deduz da jurisprudência do Tribunal de Justiça regras que a mesma não consagra. Com efeito, resulta dessa jurisprudência que o estabelecimento de uma presunção geral de confidencialidade implica, por um lado, que os documentos solicitados pertençam a uma mesma categoria de documentos ou sejam da mesma natureza e, por outro, que o acesso a esses documentos crie o risco de afetar o bom andamento e os objetivos dos processos a que dizem respeito.

64 Com a segunda parte do seu primeiro fundamento, a ClientEarth, apoiada pela República da Finlândia e pelo Reino da Suécia, alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, nos n.os 55 a 99 do acórdão recorrido, que o artigo 17.º, n.os 1 a 3, TUE permitia justificar o reconhecimento de uma presunção geral de confidencialidade de documentos elaborados no âmbito de uma avaliação de impacte. Por um lado, o Tribunal Geral confundiu confidencialidade e independência. Com efeito, é a opacidade, e não a transparência, que pode afetar a independência da Comissão. A transparência, pelo contrário, reforça essa independência ao colocar a Comissão em condições de melhor resistir a eventuais pressões externas. Por outro lado, sob pena de ignorar o princípio da interpretação estrita das exceções ao direito de acesso aos documentos das instituições, o artigo 17.º TUE não pode constituir uma base geral que permita à Comissão recusar o acesso a esses documentos.

65 A Comissão contrapõe que o Tribunal Geral examinou corretamente as regras que regulam o seu processo decisório, mais particularmente as que figuram no artigo 17.º, n.os 1 a 3, TUE, que dispõe que, quando prepara e elabora propostas políticas, a Comissão atua com toda a independência e no interesse geral. Contrariamente ao que afirma a ClientEarth, essas regras não preveem que a Comissão

deva manter, nesse âmbito, múltiplos diálogos constantes com as partes interessadas. Ora, como o Tribunal Geral tinha reconhecido, acertadamente, nos n.os 79 a 84 e 96 do acórdão recorrido, seria impossível, na prática, à Comissão dispor de um espaço de deliberação autónomo e exercer o seu poder de iniciativa com total independência, se estivesse constantemente envolvida nesses diálogos. A essência desse poder não poderia ser preservada se as partes interessadas tentassem, fora da consulta pública organizada por essa instituição, constrangê-la a adotar uma iniciativa, a alterá-la ou a renunciar a ela. De resto, o interesse do público relacionado com a compreensão do seu processo decisório iria ser satisfeito aquando da apresentação de uma proposta ou abandonando a iniciativa prevista, uma vez que, tanto num caso como noutro, a versão final da totalidade ou de parte dos documentos controvertidos ficará então acessível em conformidade com as Orientações relativas à avaliação de impacte, adotadas em 15 de janeiro de 2009 pela Comissão (a seguir «Orientações de 2009»).

66 Com a terceira parte do seu primeiro fundamento, a ClientEarth, apoiada pelo Reino da Suécia, alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao reconhecer a existência de uma presunção geral de confidencialidade relativamente aos documentos controvertidos, sem verificar, nomeadamente no n.º 96 do acórdão recorrido, o risco de a divulgação desse tipo de documentos gerar um prejuízo específico, concreto e efetivo para o interesse protegido no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, o reconhecimento de uma presunção dessa natureza implica que se demonstre previamente o risco desse prejuízo.

67 A Comissão alega, ao invés, que o Tribunal Geral explicou, no referido n.º 96, o risco objetivo, real e específico que essa divulgação implicaria para os seus processos decisórios em curso. Aliás, a própria ClientEarth tinha demonstrado a realidade das pressões externas que a Comissão correria o risco de sofrer no caso dessa divulgação, ao declarar que o objetivo do seu pedido de acesso consistia em permitir-lhe participar nesse processo.

68 Com a quarta parte do primeiro fundamento, a ClientEarth, apoiada pela República da Finlândia e pelo Reino da Suécia, alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, nos n.os 100 a 106 do acórdão recorrido, ao não ter em conta o facto de os documentos controvertidos se inscreverem num contexto legislativo e estarem intrinsecamente ligados à decisão de prosseguir ou não uma iniciativa legislativa.

69 Com efeito, por um lado, aquando da elaboração das avaliações de impacte, a Comissão participa no processo legislativo e os documentos elaborados nesse âmbito constituem o fundamento de eventuais atos legislativos. Esses documentos devem ser qualificados de «legislativos» na aceção do artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, pelo que devem ser objeto de uma transparência reforçada. Por outro lado, a jurisprudência do Tribunal de Justiça não justifica o reconhecimento de uma presunção geral de confidencialidade relativamente a documentos desta natureza.

70 A Comissão responde, primeiro, que o processo legislativo não começa com a apresentação de uma proposta legislativa. Ora, a presunção geral reconhecida pelo Tribunal Geral apenas se aplica até a Comissão tomar uma decisão sobre a eventual adoção de uma proposta dessa natureza, ou seja, numa altura em que ainda não existe nenhum documento legislativo. A Comissão acrescenta que os cidadãos terão a possibilidade de tomar conhecimento dos fundamentos da ação legislativa da União a partir do momento em que o processo legislativo se iniciar, com a apresentação da sua proposta legislativa, porquanto os documentos controvertidos serão então publicados.

71 Segundo, como o Tribunal Geral concluiu no n.º 105 do acórdão recorrido, mesmo admitindo 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, esta disposição só se aplica sem prejuízo do disposto nos artigos 4.º e 9.º do mesmo regulamento e, portanto, da possibilidade de reconhecer uma presunção geral relativamente a esses documentos.

72 Terceiro, a jurisprudência do Tribunal de Justiça não exclui o reconhecimento dessa presunção num contexto legislativo.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

Considerações preliminares

73 Importa lembrar que, nos termos do seu considerando 1, o Regulamento n.º 1049/2001 se inscreve na vontade, expressa no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, de assinalar uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos (v., neste 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 34).

74 Este objetivo fundamental da União reflete-se, por um lado, no artigo 15.º, n.º 1, TFUE, que prevê, nomeadamente, que as instituições, os órgãos e os organismos da União se pautam, na sua atuação, pelo maior respeito possível do princípio da abertura, princípio igualmente reafirmado no artigo 10.º, n.º 3, TUE e no artigo 298.º, n.º 1, TFUE, e, por outro, na consagração do direito de acesso aos documentos no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2017, Comissão/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, n.º 52).

75 Decorre do considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001 que a transparência permite conferir às instituições da União uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade perante os cidadãos da União num sistema democrático. Ao permitir que as divergências entre vários pontos de vista sejam abertamente debatidas, contribui, além disso, para aumentar a confiança desses cidadãos (v., neste 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.ºs 45 e 59).

76 Para este efeito, o artigo 1.º desse regulamento prevê que este tem por objetivo conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições da União que seja o mais amplo possível (v., neste sentido, Acórdão de 13 de julho de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão, C-60/15 P, EU:C:2017:540, n.º 61 e jurisprudência referida).

77 Resulta igualmente do artigo 4.º do referido regulamento, que estabelece um regime de exceções a este respeito, que esse direito de acesso está sujeito a certos limites baseados em razões de interesse público ou privado (Acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 57). Entre essas exceções, o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento dispõe que o acesso a um documento elaborado por uma instituição da União para uso interno, relacionado com uma matéria sobre a qual a instituição ainda não tenha decidido, será recusado caso a sua divulgação possa prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

78 Uma vez que derrogam o princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos, essas exceções devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (Acórdão de 13 de julho de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão, C-60/15 P, EU:C:2017:540, n.º 63 e jurisprudência referida).

79 Como foi recordado no n.º 51 do presente acórdão, quando uma instituição da União decide recusar, com fundamento numa das referidas exceções, o acesso a um documento cuja comunicação lhe tinha sido solicitada, pode, em determinados casos, basear-se em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos.

80 Como decorre da jurisprudência mencionada no referido n.º 51 do presente acórdão, o reconhecimento de uma presunção geral a favor de uma nova categoria de documentos pressupõe, porém, que seja previamente demonstrado que a divulgação do tipo de documentos abrangido por essa categoria poderia efetivamente prejudicar, de forma razoavelmente previsível, o interesse protegido pela exceção em causa. Além disso, uma vez que constituem uma exceção à obrigação de exame concreto e individual, por parte da instituição da União em causa, de cada documento visado pelo pedido de acesso e, de um modo mais lato, ao princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos na posse das instituições da União, as presunções gerais devem ser objeto de uma interpretação e de uma aplicação estritas (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 81).

81 Até à data, o Tribunal de Justiça reconheceu a existência de presunções gerais de confidencialidade a favor de cinco categorias de documentos, a saber, os documentos de um dossiê administrativo relativo a um procedimento de controlo de auxílios de Estado, os articulados apresentados perante os órgãos jurisdicionais da União num processo jurisdicional, enquanto este está pendente, os documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes ou terceiros no âmbito de um processo de controlo de operações de concentração entre empresas, os documentos de um procedimento pré-contencioso por incumprimento, incluindo os documentos trocados entre a Comissão e o Estado-Membro em causa, no âmbito de um processo EU Pilot, e os documentos de um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 77 e jurisprudência referida; no que respeita aos articulados apresentados perante os órgãos jurisdicionais da União, v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2017, Comissão/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, n.º 41 e jurisprudência referida; no que respeita aos documentos trocados no âmbito de um processo EU Pilot, v. Acórdão de 11 de maio de 2017, Suécia/Comissão, C-562/14 P, EU:C:2017:356, n.º 51). Em cada um desses casos, a recusa de acesso em causa dizia respeito a um conjunto de documentos claramente circunscritos pela sua pertença comum a um dossiê relativo a processo administrativo ou jurisdicional em curso (Acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 78; v., igualmente, Acórdão de 11 de maio de 2017, Suécia/Comissão, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 É à luz destas considerações preliminares que devem ser examinadas as quatro primeiras partes do primeiro fundamento de recurso, no seu conjunto.

83 Para este efeito, cabe determinar se o Tribunal Geral podia considerar, em substância, nos n.os 68 a 111 do acórdão recorrido, sem cometer um erro de direito, que, para aplicar o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão podia presumir que, enquanto não tomasse uma decisão sobre uma eventual proposta, a divulgação dos documentos elaborados no âmbito de uma avaliação de impacte prejudicaria, em princípio, gravemente o seu processo decisório em curso de elaboração dessa proposta, e isso independentemente, por um lado, da natureza, legislativa ou outra, da proposta e, por outro, da circunstância de os documentos em causa conterem informação sobre o ambiente, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1367/2006.

– Quanto ao contexto de elaboração e ao conteúdo dos documentos controvertidos

84 Em primeiro lugar, importa recordar que o considerando 6 do Regulamento n.º 1049/2001 refere que deverá ser concedido maior acesso aos documentos nos casos em que as instituições da União ajam no exercício dos seus poderes legislativos. Com efeito, a possibilidade de os cidadãos controlarem e conhecerem todas as informações que constituem o fundamento da ação legislativa da União é uma condição do exercício efetivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos, reconhecidos, nomeadamente, no artigo 10.º, n.º 3, TUE (v., neste sentido, 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). Como sublinha, em substância, a ClientEarth, esse exercício pressupõe não só que os cidadãos disponham das informações em causa, a

fim de compreenderem as escolhas efetuadas pelas instituições da União no âmbito do processo legislativo, mas também que possam ter acesso a essas informações em tempo útil, numa altura que lhes permita fazer valer utilmente o seu ponto de vista sobre essas escolhas.

85 Além disso, como o advogado-geral sublinhou nos n.os 64 e 65 das suas conclusões, resulta do artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, que aplica o princípio decorrente do considerando 6 desse regulamento, que devem ser considerados «documentos legislativos» e, consequentemente, tornados diretamente acessíveis, sem prejuízo do disposto nos artigos 4.º e 9.º do referido regulamento, não apenas os atos adotados pelo legislador da União mas, de uma forma mais geral, os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de atos juridicamente vinculativos nos ou para os Estados-Membros.

86 A este respeito, é verdade que, como o Tribunal Geral sublinhou no n.º 103 do acórdão recorrido, quando prepara documentos de avaliação de impacte, como os documentos controvertidos, a Comissão não atua, ela própria, na qualidade de legislador. Além disso, o processo de avaliação de impacte desenrola-se a montante do processo legislativo propriamente dito, o qual só se inicia formalmente com a apresentação pela Comissão de uma proposta legislativa.

87 No entanto, importa salientar que, 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. O poder de iniciativa reconhecido a essa instituição por aquela disposição compreende, por um lado, o de decidir apresentar ou não uma proposta, salvo nos casos em que esteja obrigada a fazê-lo. Em particular, a decisão da Comissão de abandonar, na sequência de uma avaliação de impacte, uma iniciativa legislativa põe definitivamente termo à ação legislativa prevista, que só pode ser retomada se essa instituição alterar essa decisão. Por outro lado, o poder de iniciativa da Comissão inclui o de determinar o objeto, a finalidade e o conteúdo de uma eventual proposta, recordando-se que, nos termos do artigo 293.º, n.º 1, TFUE, exceto nos casos previstos por esta disposição, sempre que, por força dos Tratados, delibere sob proposta da Comissão, o Conselho só pode alterar a proposta deliberando por unanimidade (v., neste sentido, Acórdão de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão, C-409/13, EU:C:2015:217, n.os 70 e 72).

88 Tendo em conta esse poder, a Comissão é um ator essencial do processo legislativo.

89 Ora, no caso vertente, tal como decorre dos n.os 9 e 33 do acórdão recorrido, os documentos controvertidos dizem respeito a avaliações de impacte realizadas com vista à adoção, pela Comissão, de iniciativas legislativas.

90 Neste contexto, conforme o Tribunal Geral explicou nos n.os 86 a 88 do acórdão recorrido, as avaliações de impacte realizadas por aquela instituição constituem, de acordo com as Orientações de 2009, elementos-chave que permitem garantir que as iniciativas da referida instituição e a legislação da União são elaboradas a partir de informações transparentes, completas e equilibradas. É com base nessas informações que a Comissão poderá apreciar a oportunidade, a necessidade, a natureza e o conteúdo de tais iniciativas. Mais precisamente, os relatórios de avaliação de impacte contêm a apresentação das diferentes opções políticas possíveis, o estudo de impacte, das vantagens e dos inconvenientes dessas opções, bem como uma comparação entre elas. Embora essas orientações enunciem que as avaliações de impacte não substituem a tomada de decisão pela Comissão, decorre do n.º 9 do acórdão recorrido que esta instituição indicou, nas decisões controvertidas, que as escolhas políticas contidas nas suas propostas legislativas se tinham apoiado no conteúdo dessas avaliações.

91 Conclui-se, à semelhança daquilo que sustentam, em substância, a ClientEarth e a República da Finlândia, que os relatórios de avaliação de impacte e os pareceres do Comité de Avaliação de Impacte que os acompanham contêm, nesse contexto, informações que constituem elementos importantes do processo legislativo da União e que fazem parte do fundamento da ação legislativa desta última.

92 Ora, apesar do facto de a apresentação pela Comissão de uma proposta de natureza legislativa ser incerta na fase da avaliação de impacte, a divulgação desses documentos pode aumentar a transparência e a abertura do processo legislativo no seu conjunto, em especial das etapas preparatórias desse processo, e, de certa forma, reforçar o caráter democrático da União ao permitir aos seus cidadãos controlar essas informações e tentar influenciar o referido processo. Com efeito, como alega a ClientEarth, em substância, essa divulgação numa altura em que o processo decisório da Comissão está em curso, por um lado, permite aos cidadãos compreender as opções admitidas por aquela instituição e as escolhas que fez e, dessa maneira, conhecer as considerações subjacentes à ação legislativa da União. Por outro lado, dá aos cidadãos a possibilidade de fazer valer o seu ponto de vista sobre essas escolhas, antes de estas se tornarem definitivas, no que respeita tanto à decisão da Comissão de apresentar uma proposta legislativa como ao conteúdo dessa proposta, da qual depende a ação legislativa da União.

93 Conclui-se que, como sublinhou o advogado-geral nos n.os 67 e 68 das suas conclusões, atendendo ao seu objeto, esses documentos fazem parte dos documentos visados no artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

94 De resto, a importância que representa para os cidadãos poder ter acesso aos documentos elaborados no âmbito de uma avaliação de impacte, mesmo quando o processo decisório da Comissão ainda está em curso, não é posta em causa pela circunstância, sublinhada por essa instituição, de, no caso vertente, a ClientEarth ter tido a possibilidade de participar nas consultas públicas organizadas pela referida instituição no âmbito dos processos de avaliação de impacte em causa e de um certo número de documentos relativos a essa avaliação já estarem disponíveis ao público no momento da adoção das decisões controvertidas. Embora visem igualmente garantir a transparência do processo decisório da Comissão e a participação dos cidadãos nesse processo, essas consultas não substituem a possibilidade de estes últimos terem acesso, a seu pedido, aos relatórios de avaliação de impacte e aos pareceres do Comité de Avaliação de Impacte. Com efeito, decorre das Orientações de 2009 que as consultas organizadas pela Comissão não são necessariamente abertas a todo o público. Além disso, não está demonstrado no caso vertente que as informações comunicadas no âmbito dessas consultas e as informações contidas nos documentos já disponibilizados ao público correspondiam, em substância, às que figuram nos documentos controvertidos.

95 Decorre das considerações anteriores que as razões subjacentes ao princípio, enunciado no considerando 6 do Regulamento n.º 1049/2001 e aplicado no artigo 12.º, n.º 2, deste regulamento, de um maior acesso aos documentos adotados pelas instituições da União na qualidade de legislador, razões essas que foram recordadas no n.º 84 do presente acórdão, são igualmente válidas quando se trata de documentos elaborados no âmbito de um processo de avaliação de impacte, como os documentos controvertidos, que foram elaborados com vista à eventual adoção de iniciativas legislativas pela Comissão. Como sustenta a ClientEarth, tais documentos devem, portanto, beneficiar também desse acesso.

96 Em segundo lugar, importa igualmente referir que os documentos controvertidos contêm informação sobre o ambiente na aceção do Regulamento n.º 1367/2006.

97 Com efeito, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea d), v), desse regulamento, constitui informação sobre o ambiente, nomeadamente, qualquer informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou qualquer outra forma material, relativa a análises de custos/benefícios e outras análises e cenários económicos utilizados no âmbito de medidas como as políticas, a legislação, os planos, os programas e os acordos ambientais. A este respeito, por um lado, resulta do n.º 90 do presente acórdão que os relatórios de avaliação de impacte contêm, nomeadamente, o estudo de impacte, bem como as vantagens e os inconvenientes dessas diferentes opções admitidas pela Comissão com vista à eventual adoção de uma iniciativa de natureza legislativa ou outra. Por outro lado, no caso vertente, está provado que os documentos controvertidos dizem respeito a iniciativas legislativas previstas no domínio ambiental.

98 Ora, de acordo com o seu artigo 1.º, o Regulamento n.º 1367/2006 prossegue o objetivo de garantir uma disponibilização e uma difusão sistemáticas tão amplas quanto possível da informação sobre o ambiente (Acórdão de 13 de julho de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão, C-60/15 P, EU:C:2017:540, n.º 64 e jurisprudência referida). Resulta, em substância, do considerando 2 desse regulamento que o acesso a essa informação visa, com efeito, favorecer uma participação mais efetiva do público nos processos de tomada de decisões, aumentando assim a responsabilidade das instâncias competentes e contribuindo para sensibilizar e angariar o apoio do público para as decisões tomadas (Acórdão de 23 de novembro de 2016, Comissão/Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, n.º 80).

99 A este respeito, embora o artigo 3.º do Regulamento n.º 1367/2006 disponha que o Regulamento n.º 1049/2001 se aplica a todos os pedidos de acesso a informação sobre o ambiente, o artigo 6.º desse primeiro regulamento acrescenta regras mais específicas relativas a esses pedidos que, em parte, favorecem e, em parte, restringem esse acesso (Acórdão de 13 de julho de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão, C-60/15 P, EU:C:2017:540, n.º 65 e jurisprudência referida).

100 Em particular, decorre do artigo 6.º, n.º 1, segunda frase, do Regulamento n.º 1367/2006, lido à luz do considerando 15 deste regulamento, nomeadamente, que o motivo de recusa enunciado no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 deve ser interpretado de forma estrita no que diz respeito a informação sobre o ambiente, tendo em conta o interesse que a divulgação das informações solicitadas apresenta para o público, visando assim uma transparência reforçada dessa informação.

101 Decorre das considerações expostas nos n.os 84 a 100 do presente acórdão que, no caso vertente, estão em causa documentos que se inscrevem no processo legislativo, documentos esses que, além do mais, contêm informação sobre o ambiente, e que, consequentemente, o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 deve ser objeto de uma interpretação e de uma aplicação ainda mais estritas.

– *Quanto à presunção geral reconhecida no acórdão recorrido*

102 Como foi recordado no n.º 26 do presente acórdão, para reconhecer a existência de uma presunção geral de confidencialidade dos documentos elaborados no âmbito da avaliação de impacte enquanto a Comissão não tiver tomado uma decisão sobre uma eventual proposta, o Tribunal Geral baseou-se, nos n.os 94 a 96 do acórdão recorrido, em considerações de ordem geral relativas, em substância, por um lado, ao imperativo de preservar o espaço de reflexão da Comissão e a sua capacidade de exercer o seu poder de iniciativa com total independência e exclusivamente no interesse geral, em conformidade com o artigo 17.º, n.os 1 a 3, TUE, e, por outro, ao risco de a divulgação dos documentos elaborados no âmbito de uma avaliação de impacte respeitante a um processo decisório em curso implicar pressões ou influências externas suscetíveis de prejudicar o desenrolar do processo decisório dessa instituição.

103 Ora, em primeiro lugar, embora, nos termos do artigo 17.º, n.os 1 a 3, TUE, a Comissão deva agir com total independência e exclusivamente no interesse geral quando realiza avaliações de impacte, o processo de avaliação de impacte não apresenta, enquanto tal, características que se oponham, por princípio, a que lhe seja atribuída total transparência. Pelo contrário, como o Tribunal Geral precisou no n.º 93 do acórdão recorrido, esse processo é conduzido com um objetivo de transparência e de abertura do processo decisório da Comissão. Decorre dos n.os 84 a 101 do presente acórdão que isso acontece, *a fortiori*, quando o referido processo se inscreve, como no caso vertente, num processo legislativo no domínio ambiental.

104 Além disso, como alega, em substância, a ClientEarth, ao reforçar a legitimidade do processo decisório da Comissão, a transparência garante a credibilidade da ação desta última aos olhos dos cidadãos e das organizações envolvidas e contribui, assim, precisamente, para assegurar que essa instituição atua com

total independência e exclusivamente no interesse geral. É sobretudo a falta de informação do público e de debate que pode fazer nascer dúvidas quanto ao cumprimento, pela referida instituição, das suas missões com total independência e exclusivamente no interesse geral (v., neste 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 59).

105 Em segundo lugar, como afirmam a ClientEarth e os Estados-Membros que intervêm em seu apoio, nenhum dos motivos indicados pelo Tribunal Geral nos n.ºs 94 a 96 do acórdão recorrido permite caracterizar o risco de uma ofensa grave ao processo decisório em curso da Comissão, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Ao reconhecer, com fundamento nesses motivos, a existência de uma presunção geral de confidencialidade dos documentos elaborados no âmbito de uma avaliação de impacte enquanto a Comissão não tiver tomado uma decisão sobre uma eventual proposta, o Tribunal Geral ignorou aquela disposição, bem como o princípio da interpretação e da aplicação estritas da mesma, que, como foi recordado no n.º 101 do presente acórdão, tem especial pertinência quando estão em causa documentos elaborados no decurso de um processo legislativo e que contêm informação sobre o ambiente.

106 A este respeito, é verdade que não se pode excluir, como o Tribunal Geral explicou no n.º 96 do acórdão recorrido, que, em caso de divulgação dos relatórios de avaliação de impacte e dos pareceres do Comité de Avaliação de Impacte emitidos sobre esses relatórios antes de a Comissão ter tomado uma decisão sobre uma eventual proposta, terceiros tentem influenciar, ou até pressionar, as opções políticas que essa instituição deve efetuar, ou que partes interessadas que apresentaram observações durante a consulta pública organizada pela referida instituição no âmbito do processo de avaliação de impacte apresentem novas observações a respeito das opções e das hipóteses admitidas por ela, ou novas críticas.

107 Contudo, por um lado, na medida em que a Comissão afirmou, em substância, que, em caso de divulgação, se veria envolvida em constantes diálogos com as partes interessadas, pelo que lhe seria impossível na prática dispor de um espaço de reflexão autónomo e tomar com total independência uma decisão sobre as propostas eventualmente a adotar, importa referir que o direito da União não impõe, em princípio, a essa instituição que mantenha tais diálogos em casos individuais, o que ela expressamente reconheceu na audiência no Tribunal de Justiça. A este respeito, embora preveja que as instituições da União estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil, o artigo 11.º, n.º 2, TUE não implica que a Comissão esteja obrigada a responder, quanto ao mérito e em cada caso individual, às eventuais observações recebidas na sequência da divulgação de um documento com fundamento no Regulamento n.º 1049/2001.

108 Por outro lado, e em qualquer caso, o Tribunal Geral não demonstrou que a influência ou as pressões externas que a Comissão pudesse eventualmente sofrer em caso de divulgação de documentos elaborados no âmbito de uma avaliação de impacte respeitante a um processo decisório em curso seriam tais que comportavam o risco, de uma forma geral e independentemente do contexto específico em que ocorre a avaliação de impacte e o processo decisório em causa bem como do conteúdo concreto de cada um dos documentos solicitados, de entravar a capacidade daquela instituição de atuar com total independência e exclusivamente no interesse geral, ou ainda de prejudicar, prolongar ou dificultar gravemente o bom andamento das discussões internas e do processo decisório da referida instituição. Como a ClientEarth alega, em substância, as considerações de ordem geral expostas a esse título pelo Tribunal Geral nos n.ºs 94 a 96 do acórdão recorrido não podem caracterizar um risco dessa natureza. A este respeito, decorre dos n.ºs 92 e 98 do presente acórdão que a manifestação do público ou das partes interessadas acerca das escolhas efetuadas e das opções políticas admitidas pela Comissão no âmbito das suas iniciativas, em particular das suas iniciativas legislativas no domínio ambiental, antes de esta última ter tomado uma decisão sobre a iniciativa projetada, faz parte integrante do exercício dos direitos democráticos dos cidadãos da União.

109 Conclui-se que, embora a Comissão deva poder beneficiar de um espaço de reflexão para decidir sobre as escolhas políticas a efetuar e as propostas que deve eventualmente apresentar, o Tribunal Geral não teve razão ao considerar, em substância, que a proteção do poder de iniciativa da Comissão e a preservação da capacidade desta instituição para exercer esse poder com total independência e exclusivamente no interesse geral exigem, em princípio, que os documentos elaborados no âmbito de uma avaliação de impacte possam, de um modo geral, permanecer confidenciais até a instituição adotar essa decisão.

110 De resto, na medida em que a Comissão invocou, na audiência no Tribunal de Justiça, a circunstância de os documentos controvertidos não serem mais do que projetos internos não finalizados, cabe sublinhar, tal como essa instituição recordou, ela própria, na sua resposta, que, para reconhecer a presunção geral controvertida, o Tribunal Geral não se baseou especificamente nessa circunstância nem na necessidade de preservar o processo relacionado com a redação desses documentos. Com efeito, decorre dos n.os 94 a 97 do acórdão recorrido que, para esse efeito, o Tribunal Geral teve em consideração, de um modo mais geral, o risco de a divulgação dos relatórios de avaliação de impacte, quer estivessem ou não em fase de projeto, e dos pareceres do Comité de Avaliação de Impacte prejudicar gravemente o processo decisório em curso da Comissão, relacionado com a elaboração e a adoção das suas propostas.

111 Em qualquer caso, importa precisar, por um lado, que o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 visa o acesso a documentos elaborados para uso interno, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição da União em causa ainda não tenha decidido. Ora, nem o seu enunciado nem o interesse que esta disposição protege exclui a possibilidade de pedir o acesso a documentos com caráter provisório. Por outro lado, esse caráter não é, enquanto tal, suscetível de demonstrar, de forma geral e independentemente de uma análise individual e concreta de cada documento solicitado, o risco de uma ofensa grave ao processo decisório da Comissão. Com efeito, essa ofensa depende de fatores como o estado de completude do documento em questão e a fase precisa em que se encontra o processo decisório em causa no momento em que o acesso a esse documento é recusado, o contexto específico em que ocorre esse processo e as questões que ainda têm de ser objeto de discussão interna na instituição em causa.

112 Decorre de todas as considerações anteriores que o Tribunal Geral cometeu erros de direito ao considerar, nos n.os 94 a 111 do acórdão recorrido, que, para aplicar a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão podia presumir que, enquanto não tivesse tomado uma decisão sobre uma eventual proposta, a divulgação de documentos elaborados no âmbito de uma avaliação de impacte prejudicaria, em princípio, gravemente o seu processo decisório em curso de elaboração dessa proposta, e isso independentemente, por um lado, do caráter legislativo ou outro da proposta projetada e, por outro, da circunstância de os documentos em causa conterem informação sobre o ambiente, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1367/2006.

113 Por conseguinte, sem que seja necessário examinar os restantes argumentos apresentados pela ClientEarth e pelos Estados-Membros que intervieram em seu apoio, deve considerar-se que as primeiras quatro partes do primeiro fundamento são procedentes.

114 Uma vez que o primeiro fundamento deve ser julgado procedente com base nestes argumentos, o acórdão recorrido deve ser anulado, sem que haja necessidade de examinar a quinta parte do fundamento, relativa, a título subsidiário, ao facto de o Tribunal Geral ter tornado inelidível a presunção geral, nem o segundo fundamento, suscitado igualmente a título subsidiário, segundo o qual o Tribunal Geral tinha cometido um erro de direito ao não reconhecer a existência de um interesse público superior que justificava a divulgação dos documentos controvertidos.

Quanto aos recursos no Tribunal Geral

115 Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento ou decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

116 No presente caso, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, que está em condições de ser julgado.

117 Como foi indicado no n.º 21 do presente acórdão, a ClientEarth sustentou em primeira instância que as decisões controvertidas violavam o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, pois a Comissão tinha considerado, erradamente, que a divulgação dos documentos controvertidos comportava o risco de prejudicar gravemente os seus processos decisórios em curso, na aceção desta disposição.

118 A este respeito, decorre dessas decisões, cujo conteúdo foi recordado nos n.ºs 13 a 17 do presente acórdão, que, a fim de estabelecer a existência de um risco dessa natureza, a Comissão se baseou, por um lado, em considerações de ordem geral, relativas, desde logo, à circunstância de as avaliações de impacte servirem de suporte às escolhas estratégicas efetuadas por essa instituição nas suas propostas legislativas, seguidamente, à necessidade de preservar a sua margem de manobra, a sua independência, a sua capacidade para encontrar compromissos e atuar exclusivamente no interesse geral, bem como o clima de confiança que devia reinar aquando das discussões levadas a cabo internamente, e, por último, ao risco de pressões externas suscetíveis de afetar gravemente o desenrolar dessas discussões.

119 Por outro lado, a Comissão invocou também considerações mais específicas, relativas aos dois processos decisórios em curso, que tinham a ver, em particular, com o facto de estes se encontrarem numa fase precoce e sensível, com o facto de as questões discutidas serem objeto de reflexão desde há muito tempo e com a importância dessas questões. Quanto aos documentos de avaliação de impacte sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente, sublinhou igualmente a sensibilidade da problemática relacionada com essa questão e a existência de possíveis divergências de pontos de vista entre os Estados-Membros. No que diz respeito aos documentos de avaliação de impacte sobre a inspeção e a vigilância em matéria de ambiente, acentuou, além disso, a necessidade de a discussão ser preservada contra fatores de influência externa, uma vez que essa influência afetaria a qualidade do controlo sobre os Estados-Membros.

120 Em primeiro lugar, os motivos de ordem geral mencionados no n.º 118 do presente acórdão correspondem, em substância, aos considerados pelo Tribunal Geral nos n.ºs 78 a 97 do acórdão recorrido. Ora, decorre das considerações expostas nos n.ºs 84 a 112 do presente acórdão que a Comissão não se podia basear nesses motivos para presumir que o acesso aos documentos elaborados no âmbito de uma avaliação de impacte prejudica, em princípio, gravemente os seus processos decisórios em curso, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, sem proceder a uma apreciação concreta e individual dos documentos controvertidos.

121 Por outro lado, os motivos próprios aos dois processos decisórios em curso, que estão resumidos no n.º 119 do presente acórdão, também não permitem, como alegou a ClientEarth em primeira instância, caracterizar um risco concreto, efetivo e razoavelmente previsível de o acesso aos documentos controvertidos prejudicar gravemente esses processos.

122 Primeiro, a circunstância, admitindo que está demonstrada, de os documentos controvertidos terem sido pedidos numa fase precoce do processo decisório não é, enquanto tal, suficiente para estabelecer esse risco (v., por analogia, Acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 60).

123 Embora, na sua contestação em primeira instância, a Comissão tenha alegado que não pode ser obrigada a comunicar ao público os relatórios de avaliação de impacte no estado de anteprojeto e as suas eventuais modificações sucessivas, decorre das considerações expostas no n.º 111 do presente acórdão que o caráter provisório de um documento também não é suscetível, enquanto tal, de demonstrar esse risco. Ora, a Comissão não demonstrou de forma detalhada as razões por que, à data da adoção das decisões controvertidas, tendo em conta, nomeadamente, a fase precisa em que se encontravam os processos de avaliação de impacte em causa no caso vertente e as questões específicas que ainda tinham de ser objeto de discussão interna, a divulgação de cada um dos documentos controvertidos, considerados individualmente, teria prejudicado gravemente os seus processos decisórios em curso.

124 A este respeito, não pode vingar o argumento avançado pela Comissão de que a comunicação desses documentos antes do fim do processo de avaliação de impacte a certas partes interessadas, que tentariam influenciar os trabalhos dessa instituição, comportaria o risco de provocar uma representação excessiva e uma influência desproporcionada dos interesses dessas partes e, desse modo, falsear o processo decisório da referida instituição. Com efeito, cabe à Comissão prevenir essa situação, não através da recusa do acesso a esses documentos mas tendo em consideração todos os interesses em presença, incluindo os das pessoas ou dos grupos de interesse que não solicitaram esse acesso. Deve igualmente afastar-se o argumento dessa instituição segundo o qual não é do interesse público ter acesso às diferentes versões dos projetos de relatório de avaliação de impacte e às suas modificações sucessivas pois esse acesso semearia a confusão entre os destinatários desses documentos. Com efeito, embora possa ser tida em conta para afastar a existência de um interesse público superior que justifique a divulgação do documento visado, tal circunstância, admitindo que se verificaria, não é, em contrapartida, suscetível de demonstrar o risco de uma ofensa grave ao processo decisório da Comissão. Ora, a questão de saber se existe um interesse dessa natureza não se coloca, uma vez que esse risco não está demonstrado.

125 Segundo, nas decisões controvertidas, a Comissão não estabeleceu em que medida a importância das questões tratadas nos documentos controvertidos e o facto de essas questões serem objeto de reflexão desde há muito tempo implicam que a divulgação desses documentos prejudicaria gravemente os seus processos decisórios em curso.

126 Terceiro, os argumentos da Comissão relativos à sensibilidade das referidas questões e das negociações em curso bem como à existência de possíveis divergências de pontos de vista entre os Estados-Membros não são, de modo algum, fundados e permanecem muito abstratos para demonstrar o risco em causa, pelo que não podem proceder.

127 Quarto, os argumentos relativos à necessidade de preservar a discussão de fatores de influência externa devem ser rejeitados, atendendo às considerações expostas nos n.os 106 a 109 do presente acórdão. Além disso, a Comissão não explicou de que modo essa influência poderia afetar, como afirma, a qualidade do controlo sobre os Estados-Membros.

128 Decorre das considerações anteriores que a Comissão infringiu o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 ao recusar divulgar os documentos controvertidos com fundamento nesta disposição. Por conseguinte, há que anular as decisões controvertidas, sem que seja necessário examinar os outros argumentos aduzidos pela ClientEarth em apoio dos seus recursos de anulação.

Quanto às despesas

129 Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. Em conformidade com o artigo 138.º, n.º 1, do mesmo regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, a parte

vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do disposto no artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, igualmente aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.

130 Uma vez que a Comissão foi vencida no âmbito do presente recurso, que a ClientEarth pediu a sua condenação nas despesas e que o Tribunal de Justiça deu provimento aos recursos interpostos pela ClientEarth no Tribunal Geral, a Comissão deve ser condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas da ClientEarth efetuadas em primeira instância e no presente recurso.

131 A República da Finlândia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas respeitantes ao presente recurso.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) É anulado 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).

2) É anulada a Decisão da Comissão Europeia de 1 de abril de 2014, que recusou 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.

3) É anulada a Decisão da Comissão Europeia de 3 de abril de 2014, que recusou 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 domínio da política ambiental da União, bem como a um parecer do Comité de Avaliação de Impacte.

4) A Comissão Europeia é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas da ClientEarth efetuadas em primeira instância e no presente recurso.

5) A República da Finlândia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas respeitantes ao presente recurso.

Assinaturas