ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

9 de Setembro de 2011 *

No processo T-29/08,

Liga para Protecção da Natureza (LPN), com sede em Lisboa (Portugal), representada por P. Vinagre e Silva, advogada,

recorrente,

apoiada por:

Reino da Dinamarca, representado inicialmente por B. Weis Fogh, e em seguida por C. Vang, na qualidade de agentes,

por

República da Finlândia, representada inicialmente por J. Heliskoski, A. Guimaraes-Purokoski, M. Pere e H. Leppo, e em seguida por J. Heliskoski e A. Guimaraes-Purokoski, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: português.

e por

Reino da Suécia, representado por A. Falk, S. Johannesson e K. Petkovska, na qualidade de agentes,

intervenientes,

contra

Comissão Europeia, representada por P. Costa de Oliveira e D. Recchia, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão da Comissão de 22 Novembro de 2007 que confirmou a recusa de acesso a documentos constantes do processo por infracção iniciado contra a República Portuguesa respeitante ao projecto de construção de uma barragem no Rio Sabor (Portugal), que poderia violar a Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1; EE 15 F 2 p. 125), e a Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7),

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: J. Azizi (relator), presidente, E. Cremona e S. Frimodt Nielsen, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 5 de Outubro de 2010,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

Regulamento (CE) n.º 1049/2001

1 O 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 L 145, p. 43), define os princípios, as condições e os limites que regem o direito de acesso aos documentos destas instituições previsto no artigo 255.º CE.

2 De acordo com o artigo 2.º do Regulamento n.º 1049/2001:

«1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas 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.

[…]

3. O presente regulamento é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de actividade da União Europeia.

[…]»

3 O artigo 4.º, n.ºs 2, 3 e 6, do Regulamento n.º 1049/2001dispõem nomeadamente:

«As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a protecção de:

— […]

— processos judiciais e consultas jurídicas,

— objectivos de actividades de inspecção, inquérito e auditoria,

excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

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, excepto 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, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

[…]

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

Regulamento (CE) n.º 1367/2006

4 Nos termos do considerando 8 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 L 264, p. 13):

«A definição de informação sobre ambiente que consta do presente regulamento engloba as informações sobre o estado do ambiente, sob qualquer forma. Esta definição, que foi alinhada pela definição adoptada pela Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho (JO L 41, […] p. 26), possui o mesmo teor que a da Convenção de Aarhus. A definição de "documento" constante do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 engloba as informações sobre ambiente que o presente regulamento define.»

5 Segundo o considerando 15 do Regulamento n.º 1367/2006:

«As excepções 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. […]»

6 O artigo 3.º do Regulamento n.º 1367/2006 dispõe:

«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 colectivas, sem discriminação em razão do local da sua sede social ou centro efectivo de actividades.

[…]»

7 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, intitulado «Aplicação das excepções relativas a pedidos de acesso a informação sobre ambiente»:

«No que se refere aos primeiro e terceiro travessões do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento […] n.º 1049/2001, com excepção 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 excepções 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.»

Factos

8 A recorrente, Liga para Protecção da Natureza (LPN), associação de direito português sediada em Lisboa (Portugal), é membro da Plataforma Sabor Livre, que compreende várias Organizações Não Governamentais (ONG) que têm por objecto a protecção do ambiente. A LPN acompanha, nesta qualidade, o projecto de construção de uma barragem no Rio Sabor em Portugal (a seguir «projecto de barragem») para acautelar, nomeadamente, que as espécies e os habitats envolvidos sejam protegidos de forma adequada à luz das condições previstas na Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7, a seguir «directiva habitats»).

9 Por carta de 22 de Abril de 2003, a LPN apresentou à Direcção-Geral (DG) «Ambiente» da Comissão das Comunidades Europeias uma queixa, registada sob o número 2003/4523, na qual sustentava que o projecto de barragem afectava os sítios de importância comunitária (SIC) de «Morais» e de «Rio Sabor e Maçãs», violando a directiva habitats.

10 Na sequência dessa queixa, a Comissão instaurou um processo de infracção contra a República Portuguesa e encetou contactos com as autoridades portuguesas para indagar em que medida o projecto de barragem poderia violar a Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125), e a directiva habitats.

11 Por carta de 27 de Março de 2007, a LPN requereu à DG «Ambiente» autorização para aceder a informação relacionada com o tratamento da queixa e para consultar documentos elaborados pelo «Grupo de Trabalho da Comissão» bem como documentos trocados entre a Comissão e as autoridades portuguesas.

12 Por carta de 22 de Maio de 2007, a DG «Ambiente» indeferiu o requerimento de acesso aos documentos apresentado pela LPN, baseando-se no disposto no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, com o fundamento de que a divulgação dos documentos em causa afectaria o bom desenrolar do processo de infracção instaurado nos termos do artigo 226.º CE, no quadro do qual a Comissão e os Estados-Membros devem cooperar num clima de confiança mútua para poderem encetar negociações e chegar a uma resolução amigável do diferendo. Nessa carta, a Comissão informou ainda que, em 18 de Outubro de 2005, dirigira uma notificação para cumprir às autoridades portuguesas, a que estas reponderam em 16 de Dezembro de 2005, tendo desde aí sido mantidos contactos bilaterais com vista à resolução do conflito.

13 Por carta de 14 de Junho de 2007, enviada à Comissão e registada por esta em 22 de Junho de 2007, a LPN reiterou o seu pedido de acesso e exigiu que a Comissão reconsiderasse a sua decisão de recusa.

14 Por carta de 16 de Julho de 2007, a Comissão informou a LPN de que, em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, o prazo de resposta seria prolongado por mais 15 dias úteis e expiraria em 3 de Agosto de 2007.

15 Por carta de 3 de Agosto de 2007, a Comissão informou a LPN de que, infelizmente, dado o volume dos documentos requeridos, não tinha sido possível responder nos prazos fixados, mas que a Comissão faria o possível para lhe dar uma resposta final o mais rapidamente possível.

16 Na sequência de um anúncio público efectuado pelo Ministro da Economia português segundo o qual a Comissão teria arquivado ou se prepararia para arquivar a queixa que esteve na origem do processo de infracção relativo ao projecto de barragem, a LPN enviou, em 27 de Setembro e em 1 de Outubro de 2007, duas novas cartas à Comissão.

17 Por carta de 9 de Novembro de 2007, a DG «Ambiente» respondeu, em substância, que a Comissão não tinha dado por terminado o processo de infracção, mas que lhe tinha dado «elevada prioridade» a fim de a breve trecho finalizar a sua apreciação. Além disso, também referiu que, de acordo com as suas «regras internas», a queixosa seria informada da evolução do processo e que lhe seria dada oportunidade de apresentar as suas observações antes de a Comissão tomar uma decisão.

18 Por carta de 22 de Novembro de 2007 (a seguir «decisão controvertida»), a Comissão respondeu à carta da LPN de 14 de Junho de 2007 e confirmou a recusa de acesso aos documentos requeridos.

19 Em apoio da decisão controvertida, a Comissão considerou, no essencial, que os documentos que tinham sido objecto da correspondência trocada entre ela e as autoridades portuguesas estavam todos abrangidos pela excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, conforme interpretado pelo acórdão do Tribunal Geral de 11 de Dezembro de 2001, Petrie e o./Comissão (T-191/99, Colect., p. II-3677, n.º 68), que visa a protecção dos objectivos de actividades de inspecção, inquérito e auditoria.

20 Em especial, a Comissão indicou que, no âmbito de um processo por infracção, deve reinar um clima de confiança mútua entre a Comissão e o Estado-Membro em causa para que estes possam prosseguir um processo de negociação e de compromisso com o objectivo de obter uma resolução amigável do diferendo sem que seja necessário intentar um procedimento contencioso no Tribunal de Justiça. Observou igualmente que, por um lado, o processo de negociação entre a Comissão e as autoridades portuguesas ainda estava a decorrer e, por outro, já tinham sido realizadas ou estavam já agendadas várias trocas de impressões e reuniões para analisar o impacto do projecto de barragem. Daqui deduziu que a divulgação dos documentos requeridos prejudicaria a capacidade da Comissão para lidar com a alegada infracção, na medida em que poderia pôr em causa uma resolução amigável do diferendo com as autoridades portuguesas antes de o caso ser levado ao Tribunal de Justiça. Além disso, considerou que um «acesso parcial» na acepção do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, não era possível porquanto a excepção invocada se aplica à totalidade dos referidos documentos.

21 Por outro lado, no que respeita a um eventual «interesse público superior» na acepção do artigo 4.º, n.º 2, último período, do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão considerou que tal não existe. Em sua opinião, o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, segundo o qual a divulgação reveste um interesse público superior

quando a informação solicitada estiver relacionada com emissões para o ambiente, não se aplica a inquéritos relativos a eventuais incumprimentos do direito comunitário, como sucede no presente caso. Precisou que o risco da existência de uma violação grave da directiva habitats também não constitui semelhante interesse, na medida em que só o Tribunal de Justiça é competente para declarar que o Estado-Membro em causa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE. Em sua opinião, a divulgação dos documentos requeridos nada clarifica a este respeito enquanto o Tribunal de Justiça não se tiver pronunciado definitivamente sobre esta questão.

22 Por carta de 7 de Janeiro de 2008, a LPN solicitou à Comissão, ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, que lhe comunicasse as «regras internas» mencionadas numa carta da DG «Ambiente» de «22 de Novembro de 2007», para lhe ser possível «melhor examinar e seguir» o procedimento de tratamento da queixa.

23 Em 18 de Janeiro de 2008, dia em que foi interposto o recurso contra a decisão controvertida, a DG «Ambiente» comunicou à LPN que tinha a intenção de propor à Comissão o arquivamento da sua queixa no processo de infracção relativo ao projecto de barragem e convidou-a a apresentar, no prazo de um mês a contar da data da recepção da referida carta, as observações que considerasse pertinentes.

24 Por carta de 6 de Fevereiro de 2008 dirigida à DG «Ambiente», a LPN reiterou o seu pedido de acesso aos documentos constantes do dossier do processo de infracção e às «regras internas» da Comissão, conforme mencionadas na carta dessa DG de 9 de Novembro de 2007, cujo conhecimento lhe era, em seu entender, necessário para poder exercer de forma eficaz o seu direito de ser ouvida e para poder apresentar «comentários pertinentes». Também requereu que o prazo de resposta de um mês só começasse a decorrer depois de os esclarecimentos solicitados terem sido prestados e a documentação de suporte facultada.

25 Por carta de 19 de Fevereiro de 2008 dirigida à Comissão, a LPN reiterou o seu pedido de acesso às «regras internas» da Comissão.

26 Em 27 de Fevereiro de 2008, a LPN enviou à Comissão um memorando no qual expôs objecções de ordem técnica, formal e jurídica ao arquivamento da sua queixa.

27 Por correio electrónico de 4 de Março de 2008, a LPN prestou esclarecimentos sobre as suas observações constantes do memorando de 27 de Fevereiro de 2008.

28 Por carta de 3 de Abril de 2008, a Comissão informou a recorrente, em substância, de que, em primeiro lugar, decidira arquivar a queixa relativa ao projecto de barragem na sua reunião de 28 de Fevereiro de 2008, em segundo lugar, nos processos de infracção ao direito comunitário, os queixosos não beneficiam de nenhum acesso privilegiado à documentação do processo e, por conseguinte, devem invocar o direito geral de acesso previsto no Regulamento n.º 1049/2001 e, em terceiro lugar, tendo a Comissão procedido ao arquivamento da queixa, a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do referido regulamento deixava de ser aplicável, pelo que a documentação requerida lhe poderia ser facultada, desde que não estivesse coberta por outra excepção na acepção deste regulamento. Para este efeito, a Comissão enviou em anexo uma lista de documentos denominada «Inventary of the documents of the file». Por último, a Comissão apresentou os motivos pelos quais havia considerado oportuno, à luz da legislação comunitária aplicável em matéria de ambiente, proceder ao arquivamento da queixa.

29 No seguimento desta carta, a LPN requereu acesso a certos documentos constantes da lista de documentos denominada «Inventary of the documents of the file» comunicada pela Comissão.

30 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 9 de Maio de 2008 e registada sob o n.º T-186/08, a recorrente interpôs um recurso contra, nomeadamente, a decisão da Comissão de 28 de Fevereiro de 2008 que arquivou a queixa.

31 Em 20 de Junho de 2008, a LPN consultou os processos da DG «Ambiente» e teve acesso ao conteúdo de alguns dos documentos requeridos.

32 Por carta de 11 de Julho de 2008, a LPN reiterou o seu pedido de acesso aos documentos cujo conteúdo não lhe fora divulgado ou fora apenas parcialmente divulgado.

33 Por carta de 24 de Outubro de 2008 com a referência SG.E.3/MIB/psi D (2008) 8639 (a seguir «decisão de 24 de Outubro de 2008»), a Comissão, em primeiro lugar, concedeu à LPN acesso total ao conteúdo de 21 documentos constantes de uma lista anexa a esta carta. Em seguida, concedeu-lhe, acesso parcial ao conteúdo de 16 outros documentos constantes da referida lista. Por último, recusou-lhe acesso a 10 outros documentos constantes desta lista (v. pontos 2.1 a 2.3 da decisão de 24 de Outubro de 2008). Em apoio destas recusas de acesso a determinados documentos ou a certas partes de documentos, a Comissão invocou a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 relativa à protecção do processo decisório, excepto no que respeita a alguns excertos de um documento em relação aos quais invocou também a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do mesmo regulamento respeitante à protecção de processos judiciais (v. pontos 2.4.1 e 2.4.2 da decisão de 24 de Outubro de 2008).

34 Por carta de 7 de Novembro de 2008, a Comissão enviou à LPN dois documentos adicionais.

35 Por despacho de 7 de Setembro de 2009, LPN/Comissão (T-186/08, não publicado na Colectânea), o Tribunal julgou inadmissível o recurso interposto pela LPN, mencionado no n.º 30 *supra*, na parte em que visava a anulação da decisão da Comissão de 28 de Fevereiro de 2008 de arquivamento da queixa.

Tramitação processual e pedidos das partes

36 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de Janeiro de 2008, a LPN interpôs o presente recurso.

37 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral respectivamente em 8, 19 e 20 de Maio de 2008, o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Reino da Suécia requereram que fosse admitida a sua intervenção no presente processo em apoio dos pedidos da LPN. Por despacho de 8 de Julho de 2008, o presidente da Terceira Secção do Tribunal admitiu essas intervenções. A República da Finlândia apresentou as suas alegações de intervenção em 27 de Agosto de 2008, tendo o Reino da Suécia e o Reino da Dinamarca apresentado as suas em 22 de Setembro de 2008. A Comissão apresentou as suas observações sobre essas alegações de intervenção em 5 de Fevereiro de 2009.

38 A LPN, apoiada pelos intervenientes, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão controvertida;

— condenar a Comissão nas despesas.

39 Na contestação, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a LPN nas despesas.

40 Por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de Novembro de 2008, a Comissão pediu que o Tribunal declare que «a presente acção ficou sem objecto no que diz respeito aos documentos divulgados por perda de interesse da [LPN]», que «o objecto da presente acção se alterou no que diz respeito aos documentos recusados» e que, «nestas condições, não seria necessário conhecer do mérito da causa de acordo com o disposto no artigo 113.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância».

41 A LPN e os intervenientes apresentaram as suas observações sobre este pedido nos prazos fixados.

42 Nas suas observações relativas ao pedido de não conhecimento do mérito apresentado pela Comissão, a LPN conclui pedindo que o Tribunal intime a Comissão, a título de medida de organização do processo na acepção do artigo 64.º do seu Regulamento de Processo, a apresentar os documentos ainda não divulgados ou que foram parcialmente divulgados à LPN.

43 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Terceira Secção) decidiu dar início à fase oral do processo.

44 Por carta de 12 de Julho de 2010, no âmbito das medidas de organização do processo ao abrigo do artigo 64.º do Regulamento de Processo, o Tribunal convidou as partes principais a apresentarem determinados documentos e a responderem por escrito a questões escritas. Estas partes deram cumprimento ao solicitado apresentando listas que identificam todos os documentos solicitados, relativamente aos quais tinha sido concedido acesso total ou parcial à LPN no decurso da instância, e responderam às referidas questões no prazo fixado. Por outro lado, o Tribunal solicitou que todas as partes se pronunciassem na audiência sobre as eventuais consequências que deviam ser retiradas para a solução do litígio dos acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de Junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau e Comissão/Bavarian Lager (respectivamente C-139/07 P e C-28/08 P, Colect., p. I-6055).

45 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões verbais colocadas pelo Tribunal na audiência de 5 de Outubro de 2010.

46 Na audiência, em resposta a questões do Tribunal, a LPN desistiu do seu pedido de fiscalização da legalidade da decisão de 24 de Outubro de 2008 e do seu terceiro fundamento, relativo à não observância do prazo previsto no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, sem prejuízo de que o Tribunal tenha em consideração o carácter tardio da decisão controvertida no âmbito da sua decisão sobre as despesas. Por outro lado, a LPN aceitou que o objecto do litígio seja limitado aos documentos e aos excertos de documentos aos quais ainda não tinha tido acesso, na condição de a Comissão ser condenada nas despesas relativas à parte do litígio em relação à qual o Tribunal não se pronunciaria. Estas declarações foram registadas na acta da audiência.

47 No seguimento de pedidos de rectificação da acta da audiência apresentados pela República da Finlândia e pela LPN, apresentados na Secretaria do Tribunal respectivamente em 19 e 20 de Outubro de 2010, o Tribunal decidiu reabrir a fase oral do processo por despacho de 16 de Novembro de 2010. Tendo as outras partes sido ouvidas

sobre os referidos pedidos, o Tribunal procedeu às rectificações da acta da audiência solicitadas e foi encerrada a fase oral do processo.

Questão de direito

Quanto ao pedido de não conhecimento do mérito

Argumentos das partes

48 A Comissão recorda que, por carta de 3 de Abril de 2008, informou a LPN de que o motivo de recusa na acepção do terceiro travessão do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 tinha deixado de ser aplicável e que lhe enviava uma lista dos documentos constantes do processo de infracção para que pudesse exercer o seu direito de acesso aos documentos. Sustenta igualmente que, em seguida, a LPN teve acesso a alguns dos documentos requeridos e apresentou um pedido confirmativo respeitante aos documentos em relação aos quais o acesso lhe tinha sido recusado na íntegra ou parcialmente. Afirma que, em resposta a este pedido, adoptou a decisão de 24 de Outubro de 2008. Por último, indica que, por carta de 7 de Novembro de 2008, transmitiu à LPN dois documentos adicionais.

49 A Comissão conclui daí, por um lado, que o objecto do presente recurso se alterou, dado que foi concedido acesso a grande parte dos documentos e que, por outro, no que toca aos documentos recusados na íntegra ou em parte, os fundamentos da recusa não são os mesmos que os invocados na decisão impugnada. Por conseguinte, relativamente aos documentos ou às partes de documentos divulgados, a LPN deixou

de ter interesse na anulação desta decisão, posto que a anulação desta decisão não lhe conferiria nenhum benefício adicional.

50 A LPN, apoiada pelos intervenientes, conclui pedindo que o pedido de não conhecimento do mérito seja julgado improcedente.

51 A LPN alega, a título principal, em substância, que os documentos divulgados só lhe foram comunicados tardiamente e com uma justificação insuficiente, a saber, que o processo de infracção tinha terminado, embora o acesso aos referidos documentos tivesse sido necessário durante este processo de infracção para lhe permitir manifestar utilmente o seu ponto de vista e para evitar o presente recurso. Contudo, na medida em que tomou conhecimento do conteúdo destes documentos, não se opõe a que o objecto do presente litígio seja limitado aos documentos ainda não ou apenas parcialmente divulgados, na condição de a Comissão ser condenada nas despesas ligadas à parte do litígio que deixou de ter objecto. Na audiência, confirmou o seu acordo para limitar o objecto do litígio, o que ficou registado na acta da audiência.

52 Por outro lado, relativamente aos documentos cujo acesso foi recusado na íntegra ou parcialmente, a LPN mantêm o seu pedido de anulação da decisão controvertida. A este respeito, contesta que o objecto do litígio se tenha alterado, e que os fundamentos em que a mesma assenta se tenham alterado. Em sua opinião, a Comissão não pode ir alterando, no decurso da instância, os fundamentos de recusa invocados simplesmente para evitar a fiscalização da legalidade da decisão controvertida. Além disso, sustenta que continua a ter um interesse em obter a comunicação dos documentos ainda não ou apenas parcialmente divulgados bem como uma resposta devidamente fundamentada relativamente aos motivos pelos quais o acesso aos referidos documentos lhe foi recusado durante o processo de infracção. Considera que, no presente caso, não procede o fundamento de recusa relativo à protecção dos objectivos das actividades de inquérito invocado na decisão controvertida.

53 Seja como for, a LPN alega que a Comissão deve suportar as despesas, por um lado, pelo facto de não ter fundamentado de maneira satisfatória a recusa do acesso aos documentos pedidos durante o processo de infracção, e, por outro, porquanto foi única e exclusivamente a Comissão quem deu causa a este incidente processual.

54 A República da Finlândia contesta que o objecto do litígio tenha sido alterado no seguimento da adopção da decisão de 24 de Outubro de 2008. Do simples facto de o motivo de recusa invocado nesta decisão ser diferente daqueles em que se baseia a decisão controvertida não se pode deduzir nem essa alteração nem que o recurso ficou sem objecto na acepção do artigo 113.º do Regulamento de Processo. Segundo o Reino da Suécia, o facto de a decisão recorrida ter ficado «sem efeito» na pendência da instância não obriga o Tribunal a declarar que o recurso deixou de ter objecto enquanto esta decisão não for formalmente revogada. Nestas circunstâncias, a LPN continua a manter um interesse legítimo em submeter a decisão controvertida a fiscalização jurisdicional e em que a mesma seja anulada. Os intervenientes precisam que a Comissão não pode alterar o objecto do litígio mediante a adopção de uma segunda decisão cuja fundamentação seja inovadora ou alterada, uma vez que esta abordagem não afecta a validade da decisão inicial e contraria o princípio da segurança jurídica. Na opinião destes dois intervenientes, se tal abordagem fosse autorizada, uma instituição poderia subtrair à fiscalização do Tribunal os fundamentos de um acto impugnado através da adopção posterior de outros actos com o mesmo objecto mas baseados em fundamentos diferentes.

Apreciação do Tribunal Geral

55 Há que recordar que, em apoio do seu pedido de não conhecimento do mérito, a Comissão invoca, em substância, dois argumentos. Por um lado, o presente recurso deixou de ter objecto e a LPN perdeu o seu interesse em agir porquanto este recurso se refere a documentos que lhe foram divulgados no decurso da instância. Por outro, segundo a Comissão, devido à decisão de 24 de Outubro de 2008, o objecto do presente recurso foi alterado na medida em que esta decisão assenta em dois novos

fundamentos de recusa que são diferentes daquele que é invocado em apoio da decisão controvertida.

56 Como foi reconhecido por jurisprudência assente, o objecto do litígio, conforme tenha sido determinado pela petição inicial, deve perdurar, assim como o interesse em agir, até à prolação da decisão jurisdicional, sob pena de ser declarada a inutilidade superveniente da lide, o que pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, conferir um benefício à parte que o interpôs (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Junho de 2007, Wunenburger/Comissão, C-362/05 P, Colect., p. I-4333, n.º 42; acórdão do Tribunal Geral de 24 de Setembro de 2008, Reliance Industries/Conselho e Comissão, T-45/06, Colect., p. II-2399, n.º 35).

57 Tendo no decurso da instância sido concedido à LPN acesso a documentos e a excertos de documentos, há que considerar que o litígio ficou desprovido do seu objecto e que, por conseguinte, o Tribunal não tem de se pronunciar sobre o mérito (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 23 de Novembro de 2004, Turco/Conselho, T-84/03, Colect., p. II-4061, n.ºs 28 a 30).

58 No que respeita aos documentos ainda não ou apenas parcialmente divulgados à LPN, há que salientar que o simples facto de a Comissão ter adoptado uma nova decisão relativa ao acesso a uma parte dos documentos que eram abrangidos pela decisão controvertida, não permite, enquanto tal, concluir que o litígio deixou de ter objecto.

59 Com efeito, ainda que se admita que a adopção por parte da Comissão da decisão de 24 de Outubro de 2008 tenha privado a decisão controvertida de alguns dos seus efeitos jurídicos, o litígio conservou o seu objecto pelo facto de esta última decisão não ter sido formalmente revogada pela Comissão (v., neste sentido, acórdão Wunenburger/Comissão, já referido no n.º 56 *supra*, n.ºs 47 a 49), conforme esta reconheceu

na resposta a uma questão escrita do Tribunal, pelo que a decisão controvertida continua, em princípio, a produzir efeitos jurídicos vinculativos.

60 Por outro lado, no que se refere à perda do interesse em agir, há que recordar que resulta de jurisprudência constante que um recorrente pode conservar o interesse em pedir a anulação de um acto para permitir evitar que a ilegalidade de que este está pretensamente ferido se reproduza no futuro. Este interesse em agir decorre do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, nos termos do qual as instituições de que emana o acto anulado devem tomar as medidas necessárias à execução do acórdão. Todavia, esse interesse em agir só existe se a ilegalidade alegada for susceptível de se reproduzir no futuro, independentemente das circunstâncias do processo que deu lugar ao recurso interposto pelo recorrente (v., neste sentido, acórdão Wunenburger/Comissão, já referido no n.º 56 *supra*, n.ºs 50 a 53, e jurisprudência aí citada; acórdão Reliance Industries/Conselho e Comissão, já referido no n.º 56 *supra*, n.º 43).

61 Ora, no presente caso, há que recordar, por um lado, que, na decisão controvertida, a Comissão adoptou uma posição de princípio a propósito da recusa de acesso à totalidade dos documentos constantes de um processo de infracção em curso no domínio do direito do ambiente e, por outro, que a LPN é uma associação que tem por principal objectivo a protecção do ambiente e a participação activa nos processos decisórios na matéria. Por conseguinte, como a Comissão reconheceu na audiência, existe um risco suficientemente concreto e independente das circunstâncias do presente caso de que, no futuro, em situações análogas, ou seja, quando a LPN solicitar à Comissão acesso a documentos respeitantes a informações sobre ambiente relativas a um processo de infracção em curso, a LPN fique sujeita à mesma ilegalidade alegada.

62 Por conseguinte, há que concluir que a LPN mantém um interesse em agir contra a decisão controvertida na parte em que a referida decisão recusa o acesso aos documentos em causa com fundamento na excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 que visa nomeadamente a protecção dos objectivos das actividades de inquérito, conforme lida à luz das regras pertinentes do Regulamento n.º 1367/2006.

63 Atendendo a este risco de repetição da ilegalidade alegada, pouco importa que, em caso de anulação da decisão controvertida, a Comissão não seja necessariamente obrigada, ao abrigo do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, a conceder à LPN o acesso aos documentos ainda não ou apenas parcialmente divulgados, pelo facto de esta poder continuar a invocar a excepção relativa à protecção do processo decisório devido à natureza definitiva e irrecorrível da decisão de 24 de Outubro de 2008. Com efeito, como a própria Comissão reconheceu na audiência, em semelhante caso, estaria obrigada a proceder a uma nova apreciação do pedido de acesso aos documentos em causa à luz de eventuais novos elementos de facto e de direito.

64 Tendo em conta todas as considerações acima expressas, há por conseguinte que julgar improcedente o pedido de não conhecimento do mérito apresentado pela Comissão na medida em que visa os documentos em causa que ainda não foram ou foram apenas parcialmente comunicados à LPN.

Resumo dos fundamentos de anulação

65 Na sequência da limitação do objecto do presente litígio durante a audiência, há que examinar dois fundamentos de anulação que foram invocados, em substância, pela LPN.

66 Por um lado, a LPN sustenta que a decisão controvertida viola diversas disposições do Regulamento n.º 1367/2006, em especial, o artigo 6.º do referido regulamento.

67 Por outro lado, a LPN alega uma violação da excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 que respeita nomeadamente à protecção dos objectivos de actividades de inquérito.

68 Este último fundamento subdivide-se em três partes. Em primeiro lugar, a LPN acusa a Comissão de, ilegalmente, não ter examinado e fundamentado, de forma concreta e individual, se e em que medida esta excepção se aplica a cada um dos documentos cujo acesso havia sido requerido e que ainda não tinham sido divulgados. Em segundo lugar, a Comissão absteve-se erradamente de analisar se, pelo menos, deveria ser concedido acesso parcial aos referidos documentos. Em terceiro lugar, a Comissão não tomou em consideração os interesses públicos, conforme foram invocados no pedido de acesso, que impõem que os referidos documentos sejam divulgados.

69 Atendendo às sobreposições entre o primeiro e o segundo fundamentos, o Tribunal considera oportuno que estes sejam apreciados em conjunto.

Quanto ao primeiro e ao segundo fundamentos, relativos à violação do Regulamento n.º 1367/2006 e do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

Argumentos das partes

— Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do Regulamento n.º 1367/2006

70 Atendendo às disposições pertinentes do Regulamento n.º 1367/2006, a LPN considera que os documentos em relação aos quais foi requerido acesso contêm informação que lhe deve ser disponibilizada, tendo em conta os interesses ambientais que se propõe defender e acautelar no âmbito do projecto de barragem. Em sua opinião, ainda

que, nos termos do artigo 6.º do referido regulamento, não se possa presumir no presente caso a existência de um interesse público superior que determine o afastamento das excepções invocadas, a Comissão não fica por esse facto dispensada da sua obrigação de ponderar concretamente a subsistência de, pelo menos, um interesse público na divulgação. No entanto, contrariando os requisitos previstos no artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do mesmo regulamento, a Comissão aplicou «automaticamente» disposições do Regulamento n.º 1049/2001 e não respeitou o seu dever de interpretar restritivamente quaisquer motivos de recusa invocados ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, deste último regulamento, atendendo ao interesse público na divulgação.

71 Assim sendo, a decisão controvertida deve ser anulada por violar a obrigação de interpretar em sentido estrito o disposto no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, obrigação esta imposta pelo artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006.

72 Na réplica, a LPN contesta a tese da Comissão segundo a qual o Regulamento n.º 1367/2008 não é aplicável ao presente caso. A própria Comissão reconheceu implicitamente que não analisou se os documentos em causa continham ou não informações sobre emissões para o ambiente. Por conseguinte, incorreu em manifesto erro de direito na interpretação do referido regulamento.

73 As regras gerais de acesso enunciadas no Regulamento n.º 1049/2001 não têm por efeito afastar as regras mais especiais enunciadas no Regulamento n.º 1367/2006 sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente. Segundo a LPN, ao contrário do que a Comissão alega, há que interpretar em sentido amplo o conceito de «informação sobre ambiente», na acepção do considerando 8 do Regulamento n.º 1367/2006, que deve ser lido à luz da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada

em Aarhus em 25 de Junho de 1998 (a seguir «Convenção de Aarhus»), aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1).

74 Com efeito, a LPN considera que, de acordo com o artigo 3.º do Regulamento n.º 1367/2006, apenas a forma de exercício deste direito de acesso e o modo de disponibilização da informação por parte da Comissão são regulados pelo Regulamento n.º 1049/2001. Quando este último regulamento deva ser aplicado, especialmente no que diz respeito às excepções que podem justificar a recusa de um pedido de acesso a informações sobre ambiente, a Comissão deve tomar em consideração condições específicas previstas no Regulamento n.º 1367/2006. Esta apreciação é confirmada pelo considerando 15 do referido regulamento que se refere expressamente às excepções previstas no Regulamento n.º 1049/2001, que devem ser aplicadas sem prejuízo das disposições mais específicas do Regulamento n.º 1367/2006 relativas aos pedidos de acesso a informações sobre ambiente.

75 Por outro lado, ainda que, no que se refere às excepções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, o artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 1367/2006 exclua do seu âmbito de aplicação os «inquéritos, em especial os relacionados com possíveis incumprimentos do direito comunitário», no seu segundo período dispõe claramente que os motivos de recusa baseados nas outras excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 devem ser interpretados em sentido estrito, atendendo ao interesse público servido pela divulgação e à questão de saber se a informação solicitada está relacionada com emissões para o ambiente. Deste modo, por um lado, ainda que esteja afastada a presunção da existência de um interesse público superior, a Comissão não deixa de estar obrigada a ponderar em concreto a existência de um interesse público, e, por outro, se a informação requerida estiver relacionada com emissões para o ambiente, como sucede no presente caso, a Comissão tem de interpretar em sentido estrito os motivos de recusa.

76 A este respeito, a LPN sustenta que a Comissão não pode invocar de forma válida o acórdão Petrie e o./Comissão, já referido no n.º 19 *supra*, proferido num momento em que os Regulamentos n.º 1049/2001 e n.º 1367/2006 ainda não vigoravam. A LPN precisa que o Código de Conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão, de 6 de Dezembro de 1993 (JO L 340, p. 41, a seguir «Código de Conduta»), implementado pela Decisão 93/731/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1993, relativa ao acesso do público aos documentos do Conselho (JO L 340, p. 43), e pela Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom da Comissão, de 8 de Fevereiro de 1994, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 46, p. 58), que entrou em vigor antes daqueles regulamentos, não exigia uma avaliação tão concreta e fundamentada das situações em que o acesso a documentos podia prejudicar o bom desenrolar de um inquérito e não previa sequer a possibilidade de um interesse público superior prevalecer sobre o interesse da protecção dos objectivos das actividades de inquérito. Por último, indica que, ao contrário da situação que deu origem ao acórdão Petrie e o./Comissão, já referido no n.º 19 *supra*, em caso de aplicação do Código de Conduta, só dois dos documentos devidamente identificados teriam escapado à «regra do autor» e que, no presente caso, a Comissão nem sequer consultou as autoridades portuguesas sobre a possibilidade de os documentos delas provenientes serem divulgados.

77 A este respeito, a LPN alega que, no presente caso, devido à aplicação do Regulamento n.º 1367/2006, mesmo a informação ligada a um inquérito era susceptível de ser divulgada, atendendo ao resultado da ponderação do interesse público a efectuar nos termos do artigo 6.º do referido regulamento.

78 Em substância, os intervenientes alegam que, ao adoptar a decisão controvertida, a Comissão violou o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006.

79 Segundo a República da Finlândia e o Reino da Suécia, o legislador comunitário sublinhou, no Regulamento n.º 1367/2006, a importância do acesso do público à informação sobre ambiente face às regras gerais de acesso enunciadas no Regulamento

n.º 1049/2001. Assim, ainda que o artigo 6.º do Regulamento n.º 1367/2006 não fosse directamente aplicável a um processo por incumprimento, como sucede no presente caso, contém regras específicas sobre a forma de avaliar, no contexto da aplicação do Regulamento n.º 1049/2001, o interesse geral particularmente importante na divulgação de informação sobre ambiente, nomeadamente quando tal informação respeitar a emissões para o ambiente.

80 Deste modo, segundo o Reino da Dinamarca e a República da Finlândia, quando uma instituição analisa um pedido de acesso a um documento que contém informações sobre ambiente, deve tomar em conta os objectivos do Regulamento n.º 1367/2006, conforme interpretado à luz da Convenção de Aarhus, que salienta a importância especial e a necessidade de melhorar o acesso dos particulares às referidas informações face ao previsto nas regras gerais do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que tal acesso contribui amplamente para a protecção do ambiente. A Comissão devia assim tomar em consideração estes princípios no exame e na aplicação das excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, e em particular no âmbito da apreciação da existência de um interesse público (superior) na divulgação, para garantir a maior transparência possível aos cidadãos da União.

81 A República da Finlândia e o Reino da Suécia contestam a afirmação da Comissão segundo a qual o último período do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2009 visa apenas confirmar o princípio segundo o qual as excepções previstas no Regulamento n.º 1049/2001 devem ser interpretadas e aplicadas de forma restritiva. Este período implica além disso que, ao examinar as informações pertinentes, a instituição deve atender especialmente a esta exigência de interpretação estrita e ao interesse público em receber informação sobre emissões para o ambiente. Assim, embora a ponderação dos interesses divergentes deva ser efectuada formalmente apenas no quadro do Regulamento n.º 1049/2001, à luz do Regulamento n.º 1367/2006, há que conceder um peso mais importante ao interesse geral numa maior transparência no que respeita a informação sobre ambiente.

82 A Comissão pede que o primeiro fundamento seja julgado improcedente.

— Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

83 No âmbito da primeira parte do segundo fundamento, relativa à inexistência de exame concreto dos documentos em causa, a LPN contesta a justeza da fundamentação, que considera ser demasiado vaga e genérica, que a Comissão apresentou na decisão controvertida para justificar a recusa do seu pedido de acesso. Em sua opinião, por força da interpretação em sentido estrito que lhe é imposta pelo artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, a Comissão devia ter analisado concretamente cada um dos documentos em causa no sentido de averiguar se cabem ou não no âmbito de aplicação da excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, o que não ocorreu no presente caso, contrariando os requisitos impostos pela jurisprudência. Aliás, admitir que todos os documentos relativos a actividades de inspecção, inquérito ou auditoria estão abrangidos pela excepção enquanto o seguimento a dar a esses procedimentos não estiver decidido equivale a submeter o acesso aos referidos documentos a um acontecimento aleatório, futuro e eventualmente longínquo, dependente de um poder discricionário da Comissão, bem como da celeridade e da diligência das diferentes autoridades.

84 Por outro lado, é errado o entendimento segundo o qual a divulgação de todos os documentos em causa iria comprometer a capacidade da Comissão para lidar com a infracção e atingir, eventualmente, uma resolução amigável. Segundo a LPN, o seu pedido de acesso, pelo contrário, destina-se a «ajudar a Comissão a chegar a um acordo que assegure a salvaguarda de estritas regras ambientais comunitárias que vinculem tanto os Estados-Membros como a Comissão». Ora, esta última não explicou os motivos pelos quais a divulgação dos documentos em causa podia fazer perigar tal resolução amigável com as autoridades portuguesas. Considera que a Comissão não

pode justificar a recusa do pedido de acesso com riscos puramente hipotéticos e infundados. Além disso, o exemplo de um sumário de uma visita de representantes da DG «Ambiente» à região na qual a barragem sobre o Rio Sabor devia ser construída, em Julho de 2007, acompanhados da LPN, prova que esse risco não existia no presente caso. Segundo a LPN, a Comissão refere-se ainda em vão ao acórdão Petrie e o./Comissão, já referido no n.º 19 *supra*, na medida em que foi proferido num momento em que o Regulamento n.º 1367/2006 ainda não vigorava e se baseou, em larga medida, na «regra do autor», não acolhida pelo Regulamento n.º 1049/2001, que exonerava a Comissão da sua obrigação de proceder ao exame de documentos elaborados por terceiros. A LPN sustenta que, no presente caso, a Comissão estava obrigada a fazer este exame, documento a documento, o que não efectuou. Qualquer outra interpretação contraria as exigências reconhecidas pela jurisprudência relativamente ao artigo 4.º, n.º 5, do referido regulamento.

85 No âmbito da segunda parte do segundo fundamento, a LPN sustenta que a recusa da Comissão de lhe conceder, pelo menos, um acesso parcial aos documentos em causa viola o princípio da proporcionalidade

86 Resulta da decisão controvertida que a Comissão não procedeu a uma apreciação concreta das informações constantes daqueles documentos, limitando-se a citar a notificação para cumprir e a resposta das autoridades portuguesas sem se debruçar sobre o conteúdo específico das mesmas à luz do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Para mais, a LPN considera que a Comissão fez incorrectamente referência a categorias muito genéricas de documentos do processo, nada referindo sobre o seu número e sobre a existência de alegados «pareceres fundamentados solicitados» (reasoned opinions requested), os quais a LPN desconhece. Contudo, a apreciação concreta e individual dos referidos documentos seria indispensável para determinar a possibilidade de um acesso parcial.

87 Na réplica, a LPN conclui, à luz do que foi acima referido, que a Comissão violou os princípios da cooperação, da transparência e da proporcionalidade.

88 No âmbito da terceira parte do segundo fundamento, a LPN rejeita a constatação segundo a qual não existe nenhum interesse público que justifique a divulgação dos documentos em causa na medida em que as violações ambientais em causa apenas poderiam ser estabelecidas pelo Tribunal de Justiça caso a Comissão recorresse a este órgão jurisdicional. Esta constatação é, em primeiro lugar, incompatível com o direito fundamental de participação de todos os interessados nos procedimentos ambientais, expressamente reconhecido no Regulamento n.º 1367/2006. Segundo a LPN, os interesses públicos, nomeadamente os de defesa do ambiente, não necessitam de ser previamente confirmados pelo Tribunal da União Europeia. Em seguida, esta constatação contraria o facto de que a Comissão tinha assegurado à LPN que esta tinha o direito de apresentar as suas observações antes de ser tomada uma decisão definitiva sobre o procedimento de infracção iniciado com a sua queixa. A este respeito, alega que os documentos requeridos possibilitariam um melhor exercício por parte da LPN do seu direito de ser ouvida neste contexto, para proteger os interesses públicos ambientais afectados pelo projecto de barragem.

89 Por outro lado, uma eventual declaração por parte do Tribunal de Justiça de que a República Portuguesa infringiu o direito comunitário não é relevante e não é susceptível de afectar o direito de todos os particulares de participarem, de forma concreta e preventiva, na protecção do ambiente, tanto mais que as consequências negativas para o ambiente decorrentes de tal violação do direito comunitário não podem ser reparadas pelo Estado-Membro *a posteriori*.

90 Segundo os intervenientes, a Comissão interpretou e aplicou erradamente a excepção relativa à protecção dos objectivos de actividades de inspecção, inquérito e auditoria prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, e no artigo 6.º, do Regulamento n.º 1049/2001.

91 Os intervenientes recordam que as instituições devem verificar concretamente, em cada caso, se um documento é abrangido pelas excepções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Este exame concreto e individual deve ser realizado, em princípio, em relação a cada informação constante de cada um dos documentos objecto do pedido de acesso e resultar dos fundamentos da decisão. Ora, a fundamentação da decisão controvertida não indica que a Comissão procedeu a um exame concreto e individual do conteúdo dos documentos em causa. Nesta decisão, nem sequer estão identificados os documentos cuja transmissão a Comissão recusou, tendo a lista dos referidos documentos sido transmitida à LPN apenas no decurso da instância. O Reino da Suécia acrescenta que a elaboração desta lista não equivale, em qualquer caso, a um exame da questão de saber se a divulgação de cada documento individual, no todo ou em parte, era susceptível de, em concreto, causar algum prejuízo concreto e real a um interesse protegido.

92 Ao contrário do que a Comissão alega, as condições que lhe permitem exonerar-se, a título excepcional, da sua obrigação de examinar de forma concreta e individual os documentos em causa, a saber, quando seja manifesto que o acesso deve ser recusado ou concedido, não estão reunidas no presente caso. O exame individual e concreto dos documentos requeridos é um princípio fundamental de interpretação do Regulamento n.º 1049/2001, que só pode ser derrogado por razões imperiosas que a Comissão não invocou. Segundo os intervenientes, o simples facto de os documentos em causa serem relativos a um inquérito em curso não basta, por si só, para justificar a aplicação da excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, deste regulamento.

93 Os intervenientes alegam que, por força do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 (v. n.ºs 80 e 81 *supra*), as excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita. Segundo o Reino da Dinamarca e o Reino da Suécia, o princípio da transparência visa garantir, através do direito de acesso aos documentos, que as decisões das instituições sejam tomadas de forma tão aberta quanto possível e adquiram maior legitimidade e aumentem a responsabilidade das instituições perante os cidadãos (considerandos 1 a 4 do Regulamento n.º 1049/2001) e determina assim a interpretação tanto dos

princípios gerais como das disposições especiais do Regulamento n.º 1049/2001, e abrange todas as actividades destas instituições, incluindo o tratamento por parte da Comissão dos processos por infracção.

94 Por outro lado, o risco de lesar o interesse protegido deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético. Mais concretamente, a divulgação dos documentos em causa deve de facto ser susceptível de comprometer a protecção dos objectivos das actividades de inquérito relativas aos incumprimentos em causa. No entanto, a fundamentação da decisão controvertida refere-se, de modo geral, à fase pré-contenciosa de um processo por infracção em curso e ao interesse dos Estados-Membros em que seja garantida a confidencialidade, sem no entanto especificar os motivos pelos quais as actividades de inquérito em causa seriam especificamente afectadas pela divulgação do conteúdo de cada um dos referidos documentos. Ora, estes motivos equivalem a reconhecer que em todos os processos por infracção, pelo menos até ao fim da tramitação da fase administrativa, deve existir uma confidencialidade absoluta, situação que é incompatível com o objectivo do Regulamento n.º 1049/2001 de assegurar um acesso mais amplo possível aos documentos. Este entendimento é confirmado pela abolição da regra do autor, tendo o legislador comunitário tido por objectivo limitar o poder do autor de impedir a divulgação de um documento da sua autoria ao invocar, de forma abstracta, o seu interesse em que a confidencialidade do conteúdo do referido documento seja respeitada. Assim, a Comissão não respeitou a sua obrigação de examinar, de forma concreta e individual, cada um dos documentos em causa para determinar o carácter confidencial ou não do seu conteúdo e, por conseguinte, de interpretar e aplicar estritamente a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. O Reino da Dinamarca acrescenta que, ao actuar desta forma, a Comissão também violou o seu dever de fundamentação previsto no referido regulamento.

95 Do mesmo modo, segundo os intervenientes, a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, nos termos do qual lhe cabe analisar se o interesse protegido pela excepção em causa justifica que se recuse o acesso a todo ou apenas a determinadas partes do documento em causa, devendo ser divulgadas as outras

partes do referido documento. Ora, não tendo sido realizado um exame concreto e individual dos documentos em causa, a Comissão violou necessariamente a possibilidade de divulgação parcial do seu conteúdo. A este respeito, o Reinos da Dinamarca e o Reino da Suécia contestam a tese da confidencialidade geral e absoluta do conteúdo de todos os documentos e dados que respeitem a um processo por infracção. Ainda que se admita que estes documentos contêm dados confidenciais, a Comissão devia ter analisado concretamente se uma parte dos referidos documentos dizia respeito a dados não confidenciais dissociáveis susceptíveis de ser divulgados.

96 Os intervenientes sustentam que, no presente caso, a Comissão ignorou ainda a existência de um interesse público na divulgação dos documentos em causa. Ao contrário das exigências impostas pela jurisprudência, a Comissão não ponderou na decisão controvertida, por um lado, a necessidade de proteger as actividades de inquérito e, por outro, o interesse público ligado à divulgação de informações sobre ambiente, cuja importância é sublinhada pelo Regulamento n.º 1367/2006. Na opinião dos intervenientes, essa ponderação teria permitido concluir que o interesse na divulgação tem primazia sobre o interesse em proteger a confidencialidade. A este respeito, a eventual inaplicabilidade da presunção da existência de um interesse público superior na acepção do artigo 6.º, n.º 1, do mesmo regulamento não isenta a Comissão de averiguar se existe esse interesse público superior na divulgação. Este entendimento é tanto mais verdadeiro quando, por um lado, no âmbito dessa ponderação, a Comissão deve tomar em consideração os objectivos do Regulamento n.º 1367/2006 e da Convenção de Aarhus, que reconhecem um peso especial ao acesso do público a informações sobre ambiente (v. n.ºs 80 e 81 *supra*) e, por outro, não analisou, de qualquer modo, se a divulgação das informações contidas em cada um dos documentos em causa podia prejudicar os objectivos das actividades de inquérito protegidos pelo artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

97 Por último, segundo a República da Finlândia, a Comissão não se podia limitar a apreciar a existência de um interesse público superior respeitante a uma violação grave

da directiva habitats, mas devia ter examinado oficiosamente todas as circunstâncias que podiam ser relevantes a este respeito. A Comissão aplicou assim erradamente o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 e o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006.

98 A Comissão pede que o segundo fundamento seja julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal Geral

— Observações preliminares

99 O primeiro e o segundo fundamentos dizem respeito, em substância, à interpretação e à aplicação da excepção relativa, nomeadamente, à protecção dos «objectivos de actividades […] de inquérito», prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, conforme lida à luz do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006.

100 A este respeito, há que recordar desde logo que, no âmbito de um recurso de anulação interposto ao abrigo do artigo 230.º CE, a legalidade do acto impugnado deve ser apreciada em função dos elementos de direito e de facto existentes à data da adopção do acto (acórdão do Tribunal Geral de 11 de Março de 2009, Borax Europe/Comissão, T-121/05, não publicado na Colectânea, n.º 48).

101 Ora, no presente caso, no momento em que a decisão controvertida foi adoptada, estava em curso um processo de infracção contra a República Portuguesa ao abrigo do artigo 226.º CE. Por conseguinte, a Comissão tinha, em princípio, o direito de invocar a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa à protecção dos objectivos de actividades de inquérito (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal Geral de 6 de Julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, Colect., p. II-2023, n.º 113, e de 12 de Setembro de 2007, API/Comissão, T-36/04, Colect., p. II-3201, n.ºs 121, 133 e 134).

102 Quando justifica a recusa de acesso aos documentos em causa com esta excepção, a Comissão deve contudo, por um lado, cumprir a sua obrigação de examinar se estes documentos estão efectivamente abrangidos, na sua totalidade, por esta excepção, e, por outro, ponderar correctamente os eventuais interesses públicos superiores na sua divulgação e o interesse na protecção da sua confidencialidade (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, Colect., p. I-4723, n.ºs 33 e seguintes, e acórdão do Tribunal Geral de 13 de Abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comissão, T-2/03, Colect., p. II-1121, n.ºs 69 e seguintes).

103 Deste modo, uma vez que a LPN e os intervenientes acusam a Comissão, a título principal, de não ter efectuado um exame concreto e individual dos documentos em causa e de não ter tomado suficientemente em consideração, neste âmbito, as disposições do Regulamento n.º 1367/2006, há que examinar, num primeiro momento, em que medida este último regulamento é susceptível de alterar o âmbito da obrigação de exame que incumbe à Comissão nos termos do Regulamento n.º 1049/2001.

104 A este respeito, há que recordar que a decisão controvertida foi adoptada ao abrigo tanto do Regulamento n.º 1049/2001 como do Regulamento n.º 1367/2006.

— Quanto às incidências do Regulamento n.º 1367/2006 no âmbito da obrigação de exame da Comissão

105 Resulta dos considerandos 8 e 15 do Regulamento n.º 1367/2006, em especial da fórmula «sem prejuízo de quaisquer outras disposições mais específicas no presente regulamento relativamente a pedidos de informações sobre ambiente», lidos em conjunto com os artigos 3.º e 6.º do referido regulamento, que este regulamento constitui uma *lex specialis* relativamente ao Regulamento n.º 1049/2001 substituindo, alterando ou precisando algumas das disposições deste último regulamento quando o pedido de acesso vise «informações sobre ambiente» ou informação «relacionada com emissões para o ambiente».

106 Com efeito, em primeiro lugar, resulta do artigo 3.º do Regulamento n.º 1367/2006 que o Regulamento n.º 1049/2001 constitui a regulamentação aplicável a todos os pedidos de acesso a informações sobre ambiente detidas pela instituição em causa.

107 Em segundo lugar, no que respeita ao direito de acesso a documentos que contêm semelhantes informações, o considerando 15, segundo período, e o artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006, cujos respectivas redacções coincidem amplamente, reafirmam o princípio segundo o qual qualquer excepção a um direito subjectivo ou a um princípio geral abrangido pelo direito da União, incluindo ao direito de acesso previsto no artigo 255.º CE, lido em conjunto com o Regulamento n.º 1049/2001, deve ser interpretada e aplicada de forma estrita (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Maio de 1986, Johnston, 222/84, Colect., p. 1651, n.º 36, e Suécia e Turco/Conselho, já referido no n.º 102 *supra*, n.º 36). No que respeita ao direito de acesso a documentos que contêm informações sobre ambiente, esta obrigação de interpretação estrita das excepções previstas no Regulamento n.º 1049/2001 é reforçada, por um lado, pela necessidade de a instituição em causa tomar em consideração o interesse público na divulgação dessas informações e pela referência ao facto de saber se essas informações dizem respeito a emissões para o

ambiente e, por outro, pelo facto de o Regulamento n.º 1049/2001 não conter precisões análogas quanto à aplicação das referidas excepções neste domínio.

108 Em terceiro lugar, o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 não põe em causa o princípio estatuído no artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001, segundo o qual a instituição em causa deve tomar em consideração um eventual interesse público superior na divulgação, limitando-se a alterar e a precisar as condições em que esta instituição vai examinar se existe um interesse público superior na divulgação no âmbito de um pedido de acesso a documentos que contêm informações sobre ambiente. Deste modo, o artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 1367/2006 estabelece uma presunção legal segundo a qual a divulgação reveste um interesse público superior quando as informações requeridas sejam relacionadas com emissões para o ambiente, excepto quando estas informações disserem respeito a um inquérito, nomeadamente o inquérito relativo a eventuais incumprimentos do direito comunitário. Daqui resulta que, como foi alegado pela LPN e pelos intervenientes, ainda que esta presunção legal não se aplique a documentos relativos a inquéritos iniciados no âmbito de processos de infracção, esta disposição não dispensa com isso a Comissão da sua obrigação de tomar em consideração, em cada caso concreto, eventuais interesses públicos superiores na divulgação, sobretudo os relacionados com informações sobre ambiente num sentido mais amplo do que o das «emissões para o ambiente», bem como de efectuar a ponderação exigida pela jurisprudência (v., neste sentido, acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido no n.º 102 *supra*, n.ºs 44, 45 e 67).

109 É à luz destas considerações que há que verificar se, no caso concreto, a Comissão cumpriu a sua obrigação de examinar se os documentos em causa estavam efectivamente abrangidos, na sua totalidade, pela excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, lido em conjunto com o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006.

— Quanto às exigências que regem a obrigação de exame da Comissão

110 Como foi reconhecido por jurisprudência assente, atendendo à necessidade de interpretar e de aplicar de forma estrita qualquer excepção ao direito de acesso, a circunstância de um documento respeitar a uma actividade de inquérito, na acepção do artigo 4.º, n.º 2, travessão, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, não basta, por si só, para justificar a aplicação desta excepção, sendo que esta só é aplicável se a divulgação dos documentos em causa for efectivamente susceptível de prejudicar a protecção dos objectivos de actividades de inquérito da Comissão respeitantes às infracções em causa (v., neste sentido, acórdãos Franchet e Byk, já referido no n.º 101 *supra*, n.os 105 e 109, e API/Comissão, já referido no n.º 101 *supra*, n.º 127). Com efeito, este risco de prejuízo para o interesse protegido deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético (acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido no n.º 102 *supra*, n.os 43 e 63). Além disso, como resulta da sua redacção, esta excepção não se destina a proteger as actividades de inquérito enquanto tais, mas sim o objectivo dessas actividades, que consiste, no âmbito de processos por infracção, em levar o Estado-Membro em causa a dar cumprimento ao direito comunitário (v., neste sentido, acórdão API/Comissão, já referido no n.º 101 *supra*, n.os 127 e 133, e jurisprudência citada; v. igualmente, neste sentido, conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido no n.º 44 *supra*, ainda não publicadas na Colectânea, n.os 109 a 115).

111 Deste modo, no âmbito de um processo por infracção iniciado ao abrigo do artigo 226.º CE, quando a divulgação de um documento seja susceptível de prejudicar o correcto desenrolar desse processo por infracção e, em especial, as negociações entre a Comissão e o Estado-Membro, esta instituição pode, em princípio, recusar o acesso a esse documento, uma vez que a sua divulgação prejudicaria a protecção do objectivo das actividades de inquérito, a saber, levar o Estado-Membro a dar cumprimento ao direito comunitário.

112 Por outro lado, como foi reconhecido pela jurisprudência, quando a divulgação de um documento é pedida a uma instituição, esta é obrigada a apreciar, em cada caso

concreto, se esse documento é abrangido pelas excepções ao direito de acesso enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido no n.º 102 *supra*, n.º 35). A este respeito, foi precisado, por um lado, que o exame de um pedido de acesso a documentos deve revestir carácter concreto e individual e incidir sobre o conteúdo de cada documento indicado no referido pedido e, por outro, que esse exame deve estar patente na fundamentação da decisão da instituição, no que respeita a todas as excepções indicadas nos n.ºs 1 a 3 do artigo 4.º do mesmo regulamento nos quais esta decisão assenta (v. neste sentido, acórdão do Tribunal Geral Verein für Konsumenteninformation/Comissão, já referido no n.º 102 *supra*, n.ºs 69 a 74; v. igualmente, neste sentido, conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido no n.º 44 *supra*, n.ºs 73 a 80).

113 Existem contudo diversas excepções à obrigação da Comissão examinar concreta e individualmente os documentos em relação aos quais foi requerido acesso.

114 Com efeito, foi reiteradamente decidido que, uma vez que o exame concreto e individual a que a instituição deve em princípio proceder, em resposta a um pedido de acesso formulado com base no Regulamento n.º 1049/2001, deve ter por objectivo permitir à instituição em causa, por um lado, apreciar em que medida é aplicável uma excepção ao direito de acesso e, por outro, apreciar a possibilidade de um acesso parcial, o referido exame pode não ser necessário quando, devido às circunstâncias específicas do caso concreto, seja manifesto que o acesso deve ser recusado ou, pelo contrário, concedido. Tal poderá ser o caso, designadamente, se determinados documentos estavam, desde logo, manifestamente cobertos na íntegra por uma excepção ao direito de acesso ou, pelo contrário, eram manifestamente acessíveis na totalidade, ou, por último, tinham já sido objecto de uma apreciação concreta e individual por parte da Comissão em circunstâncias similares (acórdãos Verein für Konsumenteninformation/Comissão, já referido no n.º 102 *supra*, n.º 75, e API/Comissão, já referido no n.º 101 *supra*, n.º 58).

115 Além disso, foi declarado que, em princípio, a instituição em causa se pode basear, inclusivamente no âmbito da fundamentação da decisão de recusa, em presunções

gerais que se aplicam a determinadas categorias de documentos, sendo considerações de ordem geral similares susceptíveis de se aplicarem a pedidos de divulgação relativos a documentos da mesma natureza, desde que a instituição verifique em cada caso se as considerações de ordem geral normalmente aplicáveis a um determinado tipo de documentos são efectivamente aplicáveis a um dado documento cuja divulgação é requerida (v., neste sentido, acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido no n.º 102 *supra*, n.º 50).

116 Por outro lado, ao contrário do que a LPN e os intervenientes alegam, embora os considerandos e as disposições do Regulamento n.º 1367/2006 reafirmem o princípio segundo o qual todas as excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 ao direito de acesso previsto no artigo 255.º CE devem ser interpretadas de forma estrita quando o pedido de acesso seja relativo a informações sobre ambiente (v. n.ºs 105 à 108 *supra*), aqueles considerandos e disposições não contêm nenhuma indicação que permita concluir que as considerações gerais que figuram nos n.ºs 114 e 115 *supra* não são aplicáveis a um pedido de acesso a informações sobre ambiente.

117 É certo que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, enquanto regra especial relativamente às disposições do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, contém precisões relativas à interpretação estrita das excepções previstas nas referidas disposições bem como à ponderação dos interesses divergentes (v. n.ºs 105 a 108 *supra*), o que pode conduzir a um acesso a informações sobre ambiente mais amplo do que o acesso a outras informações contidas em documentos que estejam na posse das instituições. Contudo, esta constatação não tem incidência na questão de saber se a instituição em causa deve ou não efectuar um exame concreto e individual dos documentos ou das informações requeridas. Deste modo, os requisitos reconhecidos pela jurisprudência que autorizam esta instituição a renunciar, a título excepcional, a esse exame concreto e individual aplicam-se *mutatis mutandis* quando os documentos em causa façam manifestamente parte de uma mesma categoria susceptível de ser abrangida por uma das excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, em conformidade com estes princípios jurisprudenciais,

ainda que resulte do artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 1367/2006, que a presunção da existência de um interesse público superior na divulgação de informação sobre emissões para o ambiente não é aplicável no âmbito de um processo por infracção em curso, todos os documentos em causa nesse processo por incumprimento são susceptíveis de ser protegidos enquanto categoria.

— Quanto ao cumprimento por parte da Comissão da sua obrigação de exame dos documentos em causa

118 No que respeita à questão de saber se, no presente caso, a Comissão cumpriu a sua obrigação de examinar os documentos em causa, há que recordar que, nos termos da decisão controvertida, os documentos que foram objecto de correspondência entre a Comissão e as autoridades portuguesas durante o processo por infracção estavam todos abrangidos pela excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa à protecção dos objectivos de actividades de inspecção, de inquérito e de auditoria. Em apoio desta conclusão, a Comissão baseou-se, em substância, na jurisprudência referida nos n.ºs 112 e 115 *supra*. Segundo a Comissão, aplicando-se a excepção invocada à totalidade dos documentos em causa, a necessidade de proteger a confidencialidade das trocas de correspondência entre esta instituição e o Estado-Membro em causa, no âmbito do processo de infracção em curso, também se opõe a um acesso parcial aos referidos documentos, na acepção do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001.

119 Resulta desta fundamentação que a Comissão se baseou essencialmente no princípio que autoriza a instituição em causa a renunciar a um exame concreto e individual de cada um dos documentos em causa ou, pelo menos, a uma fundamentação detalhada na decisão controvertida relativamente a este exame, pelo facto de todos esses documentos fazerem manifestamente parte de uma mesma categoria de documentos

abrangidos pelo âmbito de aplicação da excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

120 Esta fundamentação não está ferida por nenhum erro de direito ou de facto.

121 Com efeito, ao contrário do que a LPN e os intervenientes sustentam, devido às circunstâncias específicas do presente caso, era manifesto, por um lado, que todos os documentos em causa faziam parte, no que respeita à totalidade do seu conteúdo, da mesma categoria de documentos e, por outro, que a recusa do acesso a esta categoria de documentos se devia basear na excepção invocada (v., neste sentido, acórdão Verein für Konsumenteninformation/Comissão, já referido no n.º 102 *supra*, n.º 75). Com efeito, foi com razão que a Comissão se referiu, de modo geral, ao facto de todos os documentos em causa pertencerem à correspondência que trocou com as autoridades portuguesas no âmbito do processo por infracção iniciado contra a República Portuguesa. Por outro lado, atendendo à lista dos documentos que consta do anexo B.6 da contestação, não é concebível que a Comissão tivesse podido conceder acesso a um único desses documentos ou a uma parte do seu conteúdo sem pôr em causa as negociações em curso com as autoridades portuguesas. Deste modo, em conformidade com o que foi considerado no n.º 111 *supra*, a divulgação, ainda que parcial, dos documentos em causa podia efectivamente ter prejudicado a protecção dos objectivos das actividades de inquérito da Comissão respeitantes aos alegados incumprimentos da República Portuguesa relacionados com o projecto de barragem (v., neste sentido e por analogia, conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido no n.º 44 *supra*, n.ºs 109 a 112 e 118 a 121).

122 Neste contexto, o argumento dos intervenientes segundo o qual semelhante abordagem equivaleria a reconhecer que um processo por infracção se pode desenrolar numa «confidencialidade absoluta» não pode proceder, uma vez que esta situação constitui a consequência inevitável do reconhecimento da excepção destinada a

proteger as actividades de inquérito, em especial quando estas estejam em curso, e porque, nas condições referidas nos n.os 114 a 117 *supra*, a instituição em causa pode invocar esta excepção, de forma geral, para proteger a confidencialidade da totalidade de uma categoria de documentos. Pelos mesmos motivos, a LPN e os intervenientes não podem alegar que, se a Comissão fosse autorizada a renunciar a um exame concreto e individual do conteúdo de cada um dos documentos em causa, não poderia tomar suficientemente em consideração o interesse público na divulgação na acepção do artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006, tanto mais que esta disposição não é aplicável ao presente caso (v. n.º 136 *infra*).

123 Esta apreciação é confirmada pelos princípios reconhecidos no acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido no n.º 44 *supra* (n.os 54 a 62), sobre os quais as partes se pronunciaram na audiência.

124 Com efeito, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça reconheceu que é legítimo que a instituição em causa se baseie em presunções gerais que se aplicam a determinadas categorias de documentos, sendo susceptíveis de se aplicarem considerações de ordem geral similares a pedidos de divulgação relativos a documentos que tenham a mesma natureza. Segundo o Tribunal de Justiça, relativamente a procedimentos administrativos de controlo de auxílios de Estado, tais presunções gerais podem resultar do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º [CE] (JO L 83, p. 1), bem como da jurisprudência relativa ao direito de consultar os documentos do procedimento administrativo da Comissão. A este respeito, o Tribunal de Justiça recordou que o procedimento de controlo dos auxílios de Estado, tendo em conta a sua economia geral, é um procedimento iniciado contra um Estado-Membro, no âmbito do qual só este dispõe de direitos de defesa, incluindo o direito de lhe serem transmitidos determinados documentos, ao contrário do que sucede com os interessados, que não dispõem, neste âmbito, do direito de consultar os documentos do processo administrativo da Comissão. O Tribunal de Justiça também declarou que havia que tomar em consideração esta circunstância para interpretar a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, se esses interessados pudessem ter acesso, ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, aos documentos do processo

administrativo da Comissão, o regime de controlo dos auxílios de Estado seria posto em causa (v., neste sentido, acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido no n.º 44 *supra*, n.ºs 54 a 59).

125 O Tribunal de Justiça deduziu daí que, quando as actividades das instituições se inscrevem no quadro das funções administrativas que lhe são especificamente atribuídas pelo artigo 88.º CE, há que tomar em consideração a circunstância de que os interessados diferentes do Estado-Membro em causa nos procedimentos de controlo dos auxílios de Estado não dispõem do direito de consultar os documentos do procedimento administrativo da Comissão e, por conseguinte, que reconhecer a existência de uma presunção segundo a qual a divulgação dos documentos do processo administrativo poderia, em princípio, pôr em causa a protecção dos objectivos das actividades de inquérito, com a consequência de que a instituição em causa podia inclusivamente prescindir de um exame concreto e individual prévio dos documentos em causa. Não deixa de ser verdade que, segundo o Tribunal de Justiça, a este respeito, os interessados conservam o seu direito de provar que um determinado documento não está abrangido pela referida presunção geral ou que existe um interesse superior que justifica a sua divulgação (v., neste sentido, acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido no n.º 44 *supra*, n.ºs 60 a 62).

126 No que se refere ao controlo que a Comissão é chamada a efectuar no âmbito de um processo por infracção iniciado ao abrigo do artigo 226.º CE, há que constatar que este controlo se enquadra numa função administrativa no âmbito da qual a Comissão dispõe de um amplo poder discricionário, desenvolvendo a Comissão um diálogo bilateral com o Estado-Membro em causa (v., neste sentido, despacho do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 2007, AEPI/Comissão, C-461/06 P, não publicado na Colectânea, n.º 24, e despacho do Tribunal Geral de 5 de Setembro de 2006, AEPI/Comissão, T-242/05, não publicado na Colectânea, n.ºs 28 e 29). Por outro lado, foi reconhecido por jurisprudência assente que a posição processual das partes que apresentaram uma queixa à Comissão, como a queixa da LPN no presente caso, é substancialmente diferente no quadro de um processo por infracção iniciado ao abrigo do artigo 226.º CE da posição que terão, por exemplo, no quadro de um processo de

aplicação das regras comunitárias da concorrência, como o previsto no Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º [CE] e 82.º [CE] (JO 2003, L 1, p. 1), e no Regulamento (CE) n.º 773/2004 da Comissão, de 7 de Abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos 81.º [CE] e 82.º [CE] (JO L 123, p. 18), em que os denunciantes beneficiam de garantias processuais específicas cuja observância está sujeita a uma fiscalização jurisdicional efectiva no âmbito de um recurso da decisão de rejeição da denúncia. Em contrapartida, os denunciantes na acepção da Comunicação 2002/C 244/03 não têm possibilidade de interpor recurso para o órgão jurisdicional da União de uma eventual decisão de arquivar a sua denúncia e não gozam de direitos processuais, comparáveis àqueles de que podem dispor no âmbito de um processo iniciado nos termos dos regulamentos acima referidos, que lhes permitam exigir que a Comissão os informe e os ouça (v., neste sentido, despacho LPN/Comissão, já referido no n.º 35 *supra*, n.º 56, e jurisprudência citada).

127 Por conseguinte, não tendo a LPN, no âmbito de tal processo, o direito de consultar os documentos do processo administrativo da Comissão, há que reconhecer, por analogia com a situação dos interessados no âmbito do procedimento de controlo dos auxílios de Estado, a existência de uma presunção geral segundo a qual a divulgação dos documentos do processo administrativo prejudica, em princípio, a protecção dos objectivos das actividades de inquérito. Assim, era suficiente que a Comissão verificasse se essa presunção geral se devia aplicar a todos os documentos em causa, sem que deva necessariamente proceder a um exame concreto e individual prévio do conteúdo de cada um desses documentos. Ora, na medida em que, no momento em que a decisão controvertida foi adoptada, o processo de infracção em causa estava em curso, a Comissão devia necessariamente partir do princípio de que essa presunção geral se aplicava à totalidade dos documentos em causa.

128 A presunção referida no n.º 125 *supra* não exclui no entanto o direito de os interessados provarem que um determinado documento cuja divulgação é requerida não está abrangido pela referida presunção ou que existe um interesse público superior que justifica a divulgação do documento em causa ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do

Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido no n.º 44 *supra*, n.º 62).

129 Relativamente ao primeiro aspecto, há que constatar que nem a LPN nem os intervenientes apresentaram elementos susceptíveis de questionar a justeza da apreciação segundo a qual todos os documentos em causa estavam abrangidos pela excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

130 Nestas circunstâncias, devem ser julgadas improcedentes as alegações relativas à inexistência de exame concreto e individual dos documentos em causa, à recusa ilegal de conceder acesso parcial aos referidos documentos e à violação do Regulamento n.º 1367/2006.

131 Por último, atendendo à terceira parte do segundo fundamento, há que examinar se, na decisão controvertida, a Comissão concluiu correctamente pela inexistência de um interesse público ou de um interesse público superior na divulgação dos documentos em causa.

— Quanto ao interesse público superior na divulgação

132 No que respeita ao interesse público superior na acepção do artigo 4.º, n.º 2, último período, do Regulamento n.º 1049/2001, há que recordar que, de acordo com a decisão controvertida, tal interesse não existe no presente caso. Segundo a Comissão, o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, nos termos do qual se considera que existe um interesse público superior na divulgação quando a informação solicitada

estiver relacionada com emissões para o ambiente, não se aplica a inquéritos relacionados com possíveis incumprimentos do direito comunitário.

133 Esta apreciação da inexistência de um interesse público superior na acepção do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001 não está ferida por nenhum erro de direito ou de facto.

134 Com efeito, em primeiro lugar, há que constatar que, no momento em que foi adoptada a decisão controvertida, estava em curso o processo por infracção iniciado contra a República Portuguesa. Por conseguinte, a presunção da existência de um interesse público superior na divulgação, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 1367/2006, não é aplicável ao presente caso, pelo que o Tribunal não tem de se pronunciar sobre a questão de saber se os documentos em causa continham ou não informações efectivamente relacionadas com «emissões» para o ambiente.

135 Em segundo lugar, na medida em que a LPN e os intervenientes alegam que o Regulamento n.º 1367/2006 se destina a melhorar a transparência em matéria ambiental relativamente à que é garantida pelas regras do Regulamento n.º 1049/2001, há que salientar que o artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 1367/2006, enquanto *lex specialis* relativamente ao Regulamento n.º 1049/2001 ao substituir, alterar ou precisar algumas das disposições deste último regulamento quando o pedido de acesso tenha por objecto «informações sobre ambiente» ou informações «relacionadas com emissões para o ambiente» (v. n.º 105 *supra*), exclui precisamente essa melhoria para efeitos da ponderação dos interesses divergentes na acepção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, quando os documentos em causa estejam contidos no processo de infracção em curso. Deste modo, a LPN e os intervenientes não podem acusar a Comissão de não ter tomado devidamente em consideração esse interesse público superior na divulgação e, por conseguinte, de não ter efectuado correctamente a ponderação dos interesses divergentes.

136 Em terceiro lugar, no contexto da aplicação da excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a LPN e os intervenientes também não podem invocar de forma útil o artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006. Com efeito, por um lado, esta última disposição refere apenas a obrigação de interpretar de forma estrita excepções diferentes das que são mencionadas no artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 1367/2006, ou seja, diferentes das previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001. Por outro lado, o artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006 refere-se apenas a um «interesse público» na divulgação e não a um interesse público «superior» na acepção do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001. Por conseguinte, há que rejeitar o argumento da LPN e dos intervenientes segundo o qual, no presente caso, os princípios da maior abertura, do acesso público aos documentos, da melhor participação do cidadão no processo decisório e de uma maior legitimidade são, todavia, constitutivos de um interesse público, ou mesmo de um interesse público superior que justifica a divulgação dos documentos em causa.

137 Em quarto lugar, na medida em que a LPN se referiu ao seu interesse em participar activamente no processo de infracção em causa para promover o interesse público na protecção do ambiente, de que constitui garante na qualidade de ONG, basta constatar que o direito de acesso aos documentos não depende da natureza do interesse particular que o requerente do acesso possa ou não ter para obter a informação requerida (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, Colect., p. I-1233, n.º 44).

138 Por outro lado, na audiência, em resposta a questões do Tribunal, a LPN e os intervenientes não identificaram qualquer outro eventual interesse público superior para além do interesse na alegada maior abertura em matéria ambiental, que a Comissão devesse ter tomado em consideração para efeitos da aplicação ao caso concreto do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001, nem foram capazes de explicar se e em que medida as informações requeridas estavam relacionadas com emissões para o ambiente na acepção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006.

139 Nestas condições, há que julgar improcedente a alegação da LPN e dos intervenientes de que a Comissão não tomou em consideração um interesse público ou um interesse público superior na divulgação das informações sobre ambiente em causa e não efectuou correctamente a ponderação dos interesses divergentes na acepção do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001, sem que seja necessário examinar os outros argumentos apresentados pela LPN e pelos intervenientes neste contexto.

140 Por conseguinte, há que julgar improcedentes o primeiro e o segundo fundamentos na sua totalidade e negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

141 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a LPN sido vencida na medida em que o seu recurso visa documentos e partes de documentos aos quais o acesso lhe foi recusado, há que condená-la nas despesas em conformidade com os pedidos da Comissão.

142 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas despesas. Assim, o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

143 Por outro lado, ao abrigo do artigo 87.º, n.º 6, do Regulamento de Processo, se não houver lugar a decisão de mérito, o Tribunal decide livremente quanto às despesas. A este respeito, há que constatar que se a LPN não tivesse obtido, no decurso da instância, acesso a determinados documentos ou excertos de documentos, teria sucumbido na totalidade do seu recurso pelos motivos expostos nos n.ºs 99 a 140 *supra*. Por conseguinte, há que condená-la a suportar a totalidade das suas despesas bem como as despesas efectuadas pela Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso na parte relativa aos documentos e partes de documentos aos quais foi recusado o acesso à Liga para Protecção da Natureza (LPN) na Decisão SG.E.3/MIB/psi D (2008) 8639 da Comissão, de 24 de Outubro de 2008.

2) Não há que decidir quanto ao restante.

3) A LPN suportará as suas próprias despesas e as despesas efectuadas pela Comissão Europeia.

4) O Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

Azizi Cremona Frimodt Nielsen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Setembro de 2011.

Assinaturas

Índice

Quadro jurídico ..... II - 6029

Regulamento (CE) n.º 1049/2001 ..... II - 6029

Regulamento (CE) n.º 1367/2006 ..... II - 6031

Factos ..... II - 6033

Tramitação processual e pedidos das partes ..... II - 6040

Questão de direito ..... II - 6043

Quanto ao pedido de não conhecimento do mérito ..... II - 6043

Argumentos das partes ..... II - 6043

Apreciação do Tribunal Geral ..... II - 6045

Resumo dos fundamentos de anulação ..... II - 6048

Quanto ao primeiro e ao segundo fundamentos, relativos à violação do Regulamento n.º 1367/2006 e do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 ... II - 6049

Argumentos das partes ..... II - 6049

— Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do Regulamento n.º 1367/2006 ..... II - 6049

— Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 ..... II - 6054

Apreciação do Tribunal Geral ..... II - 6060

— Observações preliminares ..... II - 6060

— Quanto às incidências do Regulamento n.º 1367/2006 no âmbito da obrigação de exame da Comissão ..... II - 6062

— Quanto às exigências que regem a obrigação de exame da Comissão ..... II - 6064

— Quanto ao cumprimento por parte da Comissão da sua obrigação de exame dos documentos em causa ..... II - 6067

— Quanto ao interesse público superior na divulgação ..... II - 6072

Quanto às despesas ..... II - 6075