Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
apresentadas em 14 de abril de 2015 [1]

Processo C-612/13 P

ClientEarth
contra

Comissão

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Regulamento n.º 1049/2001 e Regulamento n.º 1367/2006 — Acesso aos documentos das instituições — Documentos sobre a transposição de diretivas em matéria de ambiente encomendados pela Comissão a um consultor privado — Exceção relativa à proteção de objetivos de atividades de inquérito — Conceito de inquérito — Presunção geral que exclui um exame concreto e individual — Convenção de Aarhus — Interesse público superior»

1. O presente recurso tem origem no indeferimento de um pedido de acesso a documentos fundado na necessidade de proteção dos objetivos de atividades de inquérito e, nestes termos, dá ao Tribunal de Justiça oportunidade de aperfeiçoar a sua doutrina em matéria de acesso aos documentos das instituições [2], concretamente, no que diz respeito à exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 [3]. Uma das questões debatidas no presente processo é, precisamente, a definição do conceito de «atividades de inquérito», quanto a saber se esta inclui quaisquer atividades suscetíveis de desembocar num processo por incumprimento ou apenas as realizadas uma vez decidida, precisamente, a instauração desse processo.

2. Esta não é a única questão que deve ser esclarecida neste processo, uma vez que, caso se conclua que as atividades controvertidas constituem «atividades de inquérito», na aceção do Regulamento n.º 1049/2001, haverá que determinar se o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, deste regulamento é compatível com o artigo 4.º, n.º 4, alínea c), da Convenção de Aarhus [4], o que traz à colação o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 [5] e, ainda antes, problema questão da possibilidade de invocar essa convenção para efeitos da interpretação do Regulamento n.º 1049/2001.

1 — Língua original: espanhol.

2 — Doutrina desenvolvida em jurisprudência relativa a documentos relacionados com procedimentos de controlo dos auxílios de Estado (acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376), com processos de controlo em matéria de concorrência (acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393), com processos por incumprimento (acórdão Liga para a Proteção da Natureza (LPN)/Comissão, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738) e com processos judiciais (acórdão Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541).

3 — Regulamento 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).

4 — 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 25 de junho de 1998 e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, através da Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1).

5 — Regulamento 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).

I – **Quadro normativo**

A – *Direito Internacional*

3. O preâmbulo da Convenção de Aarhus declara:

«[...]

Reconhecendo que, no domínio do ambiente, a melhoria do acesso à informação e da participação pública no processo de tomada de decisões aumenta a qualidade das decisões e reforça a sua aplicação, contribui para a sensibilização do público para as questões ambientais, dá-lhe a possibilidade de manifestar as suas preocupações e permite às autoridades públicas ter em conta essas preocupações,

Procurando, por este meio, aumentar a responsabilidade e a transparência no processo de tomada de decisões e reforçar o apoio do público às decisões adotadas no domínio do ambiente,

[...]

Reconhecendo que as autoridades públicas gerem informações ambientais no interesse público,

[...]»

4. De acordo com o artigo 1.º da Convenção de Aarhus, «[c]om o objetivo de contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente convenção».

5. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea d), primeiro parágrafo, da convenção, entende-se por «[a]utoridade pública» «[a]s instituições das organizações de integração económica regional referidas no artigo 17.º que sejam parte na presente convenção».

6. De acordo com o disposto no artigo 3.º, n.º 1, da convenção, «[c]ada parte adotará as medidas necessárias, legislativas, regulamentares e outras, incluindo as medidas destinadas a assegurar a compatibilidade entre as disposições relativas à informação, participação do público e acesso à justiça adotadas em aplicação da presente convenção, assim como as medidas de execução adequadas para estabelecer e manter um quadro de aplicação das disposições da presente convenção claro, transparente e coerente».

7. O artigo 4.º da Convenção de Aarhus dispõe o seguinte:

«1 Cada parte assegurará que, em resposta a um pedido de informação ambiental, as autoridades públicas coloquem à disposição do público tal informação, de acordo com o disposto no presente artigo e em conformidade com o disposto na legislação nacional, incluindo, quando solicitadas e sem prejuízo do disposto na alínea b), cópias da documentação que contém a informação solicitada:

a) Sem que seja necessário declarar um interesse na questão;

b) Na forma solicitada, a menos que:

   i) seja razoável que a autoridade pública apresente a informação de outra forma; nesse caso, devem ser expostas as razões que o justificam, ou

ii) a informação já esteja disponível ao público de outra forma.

2. A informação ambiental referida no n.º 1 deve ser facultada o mais rapidamente possível, o mais tardar no prazo de um mês a contar da apresentação do pedido, a menos que o volume e a complexidade da informação justifiquem um prolongamento deste prazo até dois meses após a apresentação do pedido. O requerente deverá ser informado do prolongamento do prazo, bem como das razões que o justificam.

3. Pode ser recusado um pedido de informações se:

[...]

c) O pedido disser respeito a material em fase de finalização ou a comunicações internas das autoridades públicas, na medida em que o direito nacional ou as práticas correntes prevejam uma derrogação, tendo em conta o interesse público da sua divulgação.

4. Pode ser recusado um pedido de informações se a divulgação das mesmas afetar negativamente:

[...]

c) O funcionamento da justiça, o direito dos cidadãos a um julgamento justo ou a possibilidade de as autoridades públicas conduzirem inquéritos de natureza criminal ou disciplinar;

[...]

Os fundamentos de recusa acima referidos devem ser objeto de uma interpretação restritiva, tendo em conta o interesse público defendido pela divulgação e o facto de a informação solicitada ser relativa a emissões para o ambiente.

[...]»

B – *Direito da União*

1. Regulamento n.º 1049/2001

8. Segundo o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, «[t]odos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento».

9. O artigo 4.º do regulamento, sob a epígrafe «Exceções», prevê, no seu n.º 2, que «[a]s instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção de:

[...]

[...]

objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação».

2. Regulamento n.º 1367/2006

10. O considerando 15 do Regulamento n.º 1367/2006 refere:

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

11. De acordo com o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, este «tem por objetivo contribuir para a aplicação das obrigações decorrentes da Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, a seguir designada 'Convenção de Aarhus', estabelecendo regras destinadas a aplicar as disposições da Convenção às instituições e órgãos comunitários, nomeadamente:

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

[...]»

12. O artigo 3.º do mesmo regulamento dispõe:

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

[...]»

13. Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, «[n]o que se refere aos primeiro e terceiro travessões do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, com exceção dos inquéritos, em especial os relacionados com possíveis incumprimentos do direito comunitário, considera-se que existe um interesse público superior na divulgação quando a informação solicitada estiver relacionada com emissões para o ambiente. No que se refere às outras exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento (CE) 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».

II – **Antecedentes**

14. A ClientEarth é uma associação de direito inglês cujo objeto social é a proteção do ambiente. Em 8 de setembro de 2010, apresentou à Comissão um pedido de acesso a documentos ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001 e do Regulamento n.º 1367/2006. Em concreto, tratava-se de vários documentos mencionados no documento intitulado «Plano de gestão de 2010» da DG «Ambiente», publicado no sítio Internet da mesma.

15. Em 29 de outubro de 2010, a Comissão indeferiu parcialmente o pedido, alegando que, salvo num dos casos, a recusa de acesso aos documentos tinha fundamento nas exceções previstas nos n.os 2, terceiro travessão, e 3, primeiro parágrafo, do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (proteção dos objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria e proteção do processo decisório das instituições).

16. Em 10 de novembro de 2010, a recorrente apresentou, ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, um pedido confirmativo da recusa parcial. Face à falta de resposta da Comissão, em 21 de fevereiro de 2011 interpôs recurso perante o Tribunal Geral contra a recusa tácita do seu pedido. Só em 30 de maio de 2011 a Comissão se pronunciou expressamente sobre o pedido confirmativo, tendo concedido à ClientEarth acesso ao conteúdo integral de 22 estudos — à exceção, em alguns casos, dos nomes dos seus autores — relativos à conformidade da legislação dos Estados-Membros com o direito do ambiente da União Europeia, efetuados por uma empresa privada por conta da Comissão e recebidos por esta em 2009. Em contrapartida, recusou-lhe o acesso a parte do conteúdo de outros 41 estudos.

17. A informação disponibilizada relativamente a cada um destes últimos estudos incluía a capa, o índice de matérias, a lista das abreviaturas utilizadas, um anexo com a legislação examinada, bem como várias subdivisões intituladas «Introdução», «Visão geral do quadro jurídico do Estado-Membro» e «Quadro para a transposição e implementação». Em contrapartida, a Comissão recusou o acesso às partes intituladas «Ficha de síntese», «Análise das medidas de transposição» e «Conclusões», bem como a um anexo que contém um quadro de concordâncias entre a legislação do Estado-Membro em causa e o direito da União pertinente.

18. A Comissão dividiu os estudos controvertidos em duas categorias. A primeira categoria compreendia um estudo sobre a transposição do direito da União, cuja avaliação tinha começado recentemente em articulação com o Estado-Membro em causa. A segunda compreendia os 40 estudos restantes, que tinham dado lugar a um diálogo mais desenvolvido com os Estados-Membros em causa.

19. A Comissão fundamentou a recusa de acesso na verificação de três exceções:

(A) Proteção dos objetivos de atividades de inquérito (artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001). De acordo com a Comissão, os estudos em causa tinham sido elaborados com vista a permitir-lhe controlar a transposição de várias diretivas pelos Estados-Membros e, tal sendo o caso, instaurar o processo por incumprimento previsto no artigo 258.º TFUE. No tocante ao estudo compreendido na primeira categoria supramencionada, indicou que não tinha ainda chegado a uma conclusão sobre a transposição da diretiva em apreço. Em seu entender, a divulgação dos dados e das conclusões contidas nesse estudo, que não tinham ainda sido verificados e em relação aos quais o Estado-Membro em causa não tinha tido ainda oportunidade de reagir, teria comportado, para esse Estado-Membro, o risco de ser criticado, talvez injustamente, e prejudicaria o clima de confiança mútua requerido para avaliar a transposição da diretiva em questão. No tocante aos estudos controvertidos incluídos na segunda categoria, a Comissão indicou que, em certos casos, tinha instaurado o processo por incumprimento contra os Estados-Membros em causa, ao passo que noutros não tinha ainda decidido se esse processo devia ser instaurado. Na opinião da Comissão, a divulgação dos estudos controvertidos teria prejudicado o clima de confiança mútua necessário para resolver os diferendos entre ela e os Estados-Membros em causa, sem recurso à fase judicial do referido processo.

(B) Proteção do processo decisório das instituições (artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001). A Comissão afirmou que os estudos tinham sido elaborados a seu pedido para efeitos puramente internos, no contexto da fase preliminar de um inquérito sobre a transposição do direito da União. Acrescentou que podia não subscrever as conclusões desses estudos, bem como utilizar outros meios de inquérito, incluindo a sua própria avaliação interna

e as informações resultantes do diálogo com os Estados-Membros em causa. Na sua opinião, na medida em que não tinha ainda tomado posição sobre a conformidade da legislação nacional com o direito da União nem sobre a oportunidade de instaurar o processo por incumprimento, questão sobre a qual dispunha de um amplo poder de apreciação, a divulgação pedida teria prejudicado o seu processo decisório interno, o que podia expô-la a pressões externas indevidas.

(C) Proteção da vida privada e da integridade dos indivíduos [artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001]. No entender da Comissão, esta exceção era aplicável à divulgação do nome dos autores de certos estudos solicitados.

20. Por último, a Comissão concluiu que não existia um interesse público superior que justificasse a divulgação dos documentos controvertidos. Na sua opinião, o interesse público era melhor preservado protegendo o clima de confiança mútua entre os Estados-Membros e ela própria, bem como o seu poder discricionário de adotar decisões administrativas relativas a eventuais infrações. Por outro lado, indicou que o pedido confirmativo não continha argumentos suscetíveis de demonstrar a existência de um interesse público superior que justificasse a divulgação.

21. A ClientEarth interpôs recurso de anulação no Tribunal Geral, invocando sete fundamentos: (1) violação do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que a Comissão prorrogou ilegalmente o prazo de resposta ao pedido confirmativo; (2) violação do artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 4, da Convenção de Aarhus, na medida em que essas disposições não preveem uma exceção ao acesso a documentos baseada na proteção dos objetivos das atividades de inquérito que não tenham natureza penal ou disciplinar; (3) violação da obrigação de divulgação ativa das informações ambientais estabelecida no artigo 5.º, n.ºs 3 a 7, da Convenção de Aarhus e no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1367/2006; (4) violação do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que a Comissão ignorou os limites de que é provida a exceção ao direito de acesso aos documentos prevista por essa disposição; (5) violação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que o risco de a divulgação completa dos estudos controvertidos prejudicar o processo decisório da Comissão é hipotético e não é razoavelmente previsível; (6) violação do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, e n.º 3, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001, por existir um interesse público superior que justifica a divulgação; e (7) violação grave e reiterada pela Comissão do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001 e do artigo 4.º, n.º 1, da Convenção de Aarhus, que exige ao Tribunal Geral a adoção de medidas dissuasoras.

III – **Acórdão do Tribunal Geral**

22. Por acórdão proferido em 13 de setembro de 2013, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso [6].

23. O Tribunal Geral repartiu os fundamentos de recurso em dois grupos, entendendo que, com os fundamentos incluídos no primeiro grupo, a recorrente contestou a fundamentação da decisão impugnada, por erro, ao passo que os fundamentos compreendidos no segundo grupo não eram relativos a erros de fundamentação. Quanto ao que aqui é relevante, o Tribunal Geral concluiu que a recorrente não tinha conseguido demonstrar que a Comissão tinha cometido um erro ao recusar o acesso aos documentos para proteger o objetivo das suas atividades de inquérito, o que dispensava da necessidade de examinar se tinha havido erro ao invocar também o objetivo da proteção dos processos decisórios. Por último, o Tribunal Geral entendeu que a recorrente também não tinha demonstrado que existia um interesse público superior que justificasse o acesso à documentação pedida.

6 — Processo T-111/11 (EU:T:2013:482).

IV – **Recurso do acórdão do Tribunal Geral**

24. O recurso interposto pela ClientEarth baseia-se em três fundamentos: (A) erro na interpretação dos conceitos de «atividade de inquérito» e de «ofensa da proteção de objetivos de atividades de inquérito», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001; (B) erro de direito resultante da violação do artigo 4.º, n.ºs 1 e 4, da Convenção de Aarhus; (C) interpretação errada do conceito de «interesse público superior», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001.

V – **Tramitação processual no Tribunal de Justiça**

A – *Primeiro fundamento de recurso*

25. O primeiro fundamento divide-se em duas partes. Na primeira, são discutidas as razões que levaram o Tribunal Geral a considerar que os estudos controvertidos se inscrevem no quadro de uma atividade de inquérito da Comissão. No entender da ClientEarth, o conceito de «atividade de inquérito» pressupõe a existência de uma decisão formal da Comissão, que, neste caso, consiste na abertura de um processo por incumprimento. Na falta dessa decisão, que inclusivamente se pode aceitar que não preceda imediatamente o documento em causa, desde que este constitua um ato preparatório da mesma, os documentos em causa não fazem parte de um processo administrativo de inquérito abrangido por uma presunção geral de confidencialidade.

26. A Comissão responde que qualquer documento que tenha por objeto a verificação, pela Comissão, do respeito do direito da União por parte dos Estados-Membros está ligado a um inquérito, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. No seu entender, para este efeito, é irrelevante que a primeira avaliação da conformidade do direito de um Estado-Membro com o direito da União seja realizada pelos próprios serviços da Comissão ou por um terceiro a pedido desta.

27. Na segunda parte do primeiro fundamento, a ClientEarth alega que, mesmo que se admitisse que os estudos controvertidos se podem considerar incluídos numa atividade de investigação, o Tribunal Geral cometeu um erro ao entender que a sua divulgação poderia afetar a proteção dos objetivos de atividades de inquérito, tendo reconhecido à Comissão o direito de aplicar uma presunção geral de confidencialidade. Neste sentido, destaca o facto de se tratar de documentos específicos, cuja divulgação não teria afetado o objetivo de posteriores processos por incumprimento.

28. Por seu lado, a Comissão concorda com a orientação do acórdão recorrido, que, na sua opinião, se ateve corretamente à jurisprudência do Tribunal de Justiça.

B – *Segundo fundamento de recurso*

29. O segundo fundamento de recurso baseia-se em cinco argumentos. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral desrespeitou a obrigação de interpretar de forma restritiva o artigo 4.º, n.º 4, alínea c), da Convenção de Aarhus. Em segundo lugar, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter examinado a aplicabilidade direta do artigo 4.º da Convenção de Aarhus, quando isso não era necessário para fiscalizar a legalidade do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 à luz da referida convenção. Em terceiro lugar, a ClientEarth sustenta que o acórdão recorrido desrespeitou a obrigação de interpretar a Convenção de Aarhus de acordo com os artigos 26.° e 31.° da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, uma vez que atribuiu ao artigo 4.º, n.º 4, alínea c), daquela um sentido que não é compatível nem com a sua letra nem com o seu espírito. Em quarto lugar, o

Tribunal Geral também cometeu um erro ao considerar que o artigo 4.º, n.º 4, alínea c), da Convenção de Aarhus não é diretamente aplicável às instituições da União. Por último, a recorrente sustenta que o acórdão recorrido incorreu em erro, na medida em que admitiu uma exceção à aplicação da Convenção de Aarhus baseada nas «especificidades» da União.

30. A Comissão, apoiada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, considera que o Tribunal Geral não cometeu qualquer erro e se ateve à jurisprudência do Tribunal de Justiça, em especial no que diz respeito às três condições cumulativas que devem estar preenchidas para que o juiz da União possa examinar a compatibilidade de um ato da União com um acordo internacional. Para a Comissão, a Convenção de Aarhus foi incorporada no direito da União através do Regulamento n.º 1367/2006, à luz do qual deve ser apreciada a legalidade da decisão impugnada. Além disso, as três instituições assinalam que as exceções previstas na Convenção estão redigidas em termos que permitem que a União as incorpore no seu ordenamento, protegendo o conjunto dos interesses legítimos reconhecidos por força do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.

C – *Terceiro fundamento de recurso*

31. A ClientEarth contesta a apreciação feita pelo Tribunal Geral no sentido de que o «interesse público superior», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001, suscetível de justificar a divulgação de um documento que prejudique os interesses jurídicos protegidos por uma exceção deve ser distinto dos princípios que subjazem ao referido regulamento, ou seja, o direito de acesso à informação e a transparência, e prevalecer sobre a necessidade de proteção dos documentos controvertidos. A ClientEarth defende que o Tribunal Geral, ao tê-la censurado por se ter limitado a invocar considerações genéricas, sem demonstrar que o princípio da transparência devia ter primazia sobre as razões que justificavam a recusa de divulgação, inverteu o ónus da prova que, neste caso, de acordo com a jurisprudência, recaía sobre a Comissão.

32. A Comissão defende que, estando ela autorizada por uma presunção geral a recusar o acesso aos documentos controvertidos, competia à ClientEarth demostrar a existência de um interesse público superior suscetível de justificar a publicação dos mesmos, o que não ocorreu.

VI – **Apreciação**

A – *Primeiro fundamento de recurso*

1. Primeira parte: «Atividade de inquérito» e existência de um processo por incumprimento

33. Com a primeira parte do primeiro fundamento de recurso, a ClientEarth afirma que o conceito de «atividade de inquérito», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 pressupõe a existência de uma decisão formal da Comissão de instauração de um processo por incumprimento. A Comissão defende que, pelo contrário, qualquer documento que tenha por objeto a apreciação, pela Comissão, do respeito do direito da União por parte dos Estados-Membros está ligado a um «inquérito», na aceção da referida disposição.

34. Por conseguinte, o núcleo do problema reside em determinar se o conceito de «atividades de inquérito», na aceção do Regulamento n.º 1049/2001, implica a existência de uma decisão formal de instaurar um processo por incumprimento ou se basta que se trate de documentos que possam levar a Comissão a decidir instaurá-lo.

35. A ClientEarth, ao defender a tese segundo a qual o direito da União não permite que seja instaurado qualquer procedimento de inquérito sem uma decisão expressa da Comissão a esse respeito, invoca o acórdão de 14 de novembro de 2013, Liga para a Proteção da Natureza (LPN)/Comissão [7]. No entanto, em meu entender, nem desse acórdão, nem da jurisprudência referida no mesmo, se pode inferir a conclusão avançada pela recorrente, precisamente porque, naquele caso, os documentos controvertidos faziam parte do dossier administrativo relativo a um processo por incumprimento já em curso. Na realidade, o presente processo é o primeiro em que se põe a questão de saber se as «atividades de inquérito» podem ter início antes da abertura formal de um processo por incumprimento, de forma que não é possível contar com o auxílio direto de jurisprudência a este respeito.

36. Assim sendo, há que começar por assinalar que as circunstâncias dos estudos controvertidos não são as mesmas, no que diz respeito, precisamente, à existência de um processo por incumprimento concreto. Com efeito, e segundo consta do acórdão recorrido [8], um dos estudos controvertidos dizia respeito a um Estado-Membro relativamente ao qual a Comissão não tinha ainda chegado a uma conclusão sobre a transposição correta da diretiva em causa. Quanto aos restantes estudos, «em certos casos», tinham dado origem à instauração de um processo por incumprimento contra os Estados-Membros em causa, ao passo que, «noutros casos», não tinha sido ainda decidido se esse processo devia ser também instaurado.

37. O Tribunal Geral não teve em conta essa diferença, tendo englobado no conceito de «atividade de inquérito» tanto os estudos relativos a casos em que posteriormente tinha sido instaurado um processo por incumprimento, como os outros a respeito de cujo objeto não tinha sido ainda adotada a decisão de o fazer. Para o Tribunal Geral, mais do que essa diferença, o elemento determinante é «que os estudos controvertidos não foram elaborados para fins informativos ou académicos, mas como instrumentos especificamente destinados a detetar incumprimentos precisos do direito da União» [9], de onde resulta, desde logo, «que os estudos controvertidos se inscrevem no quadro de uma atividade de inquérito da Comissão, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001» [10].

38. Este tratamento indiferenciado dos estudos que deram origem a um processo, por um lado, e dos que não conduziram a esse resultado, por outro, baseia-se em jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, nos termos da qual «a Comissão pode validamente aplicar a exceção referida no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, para recusar acesso a documentos relativos a inquéritos que incidem sobre uma eventual infração ao direito da União que *possam conduzir à abertura de um processo por incumprimento ou que tenham efetivamente conduzido à abertura de tal processo*» [11], uma vez que, «[n]esses casos, a recusa de acesso foi considerada como justificada pelo facto de assistir aos Estados-Membros em causa o direito de confiar que a Comissão observe a confidencialidade no que diz respeito a esses inquéritos, mesmo após o decurso de um certo lapso de tempo após o encerramento dos mesmos (v. acórdão API/Comissão [12] [...], n.º 120 e jurisprudência referida)» [13].

39. Segundo refere mais adiante o Tribunal Geral, «os estudos controvertidos são documentos especificamente destinados e consagrados à análise da transposição por um Estado-Membro preciso de uma diretiva precisa, e que fazem parte de um dossiê da Comissão relativo a essa transposição. Quando o processo por incumprimento tiver sido já instaurado, não poderá considerar-se que esses

7 — C-514/11 P e C-605/11 P (EU:C:2013:738).

8 — Acórdão recorrido, n.º 17.

9 — Acórdão recorrido, n.º 49.

10 — Acórdão recorrido, n.º 50.

11 — Acórdão recorrido, n.º 58. O sublinhado é meu.

12 — Acórdão de 12 de setembro de 2007 (T-36/04, EU:T:2007:258).

13 — Acórdão recorrido, n.º 58, *in fine*.

estudos não fazem parte dos elementos dos autos relativos ao processo em causa, na medida em que é nomeadamente com base nesses estudos que a Comissão decidiu instaurar o referido processo. Quanto aos estudos em relação aos quais a Comissão não iniciou ainda o processo por incumprimento, é igualmente necessário preservar a sua confidencialidade, uma vez que as informações que já são do domínio público não podem dele ser retiradas ao ser aberto o processo, como a Comissão alega com razão» [14].

40. Por último, para o Tribunal Geral, no que diz respeito «aos estudos em relação aos quais a Comissão não iniciou ainda o processo por incumprimento», não é necessário que o referido processo chegue, finalmente, a ser instaurado, pois entende que «a exceção relativa à proteção dos objetivos de atividades de inquérito não se aplica unicamente a documentos relativos a processos por incumprimento instaurados, mas também aos documentos respeitantes aos inquéritos que possam *eventualmente* conduzir a tal processo» [15]. Por conseguinte, pode acontecer que, *eventualmente*, não seja instaurado nenhum processo e que, apesar disso, aquela exceção seja igualmente aplicada.

41. Na minha opinião, em princípio, pode ser conferido o mesmo tratamento aos estudos que, à data da apresentação de um pedido de acesso aos mesmos, já tenham dado origem à instauração de um processo por incumprimento, e àqueles que, quando o acesso é pedido, precedem, de forma mais ou menos imediata, a abertura desse tipo de processos. No entanto, em meu entender, não deve ser incluído nestas situações o caso de estudos que nem fundamentaram a instauração de um processo nem constituem um elemento preparatório da sua efetiva instauração.

42. Há que considerar que os processos por incumprimento não podem ser instaurados no vazio, devendo ser necessariamente precedidos da verificação de uma dúvida minimamente fundamentada sobre a legalidade do comportamento do Estado-Membro em causa, o que exige que a Comissão disponha de algum grau de informação. Isto aponta no sentido de uma interpretação ampla do conceito de «atividade de inquérito», incluindo no mesmo atividades anteriores à instauração formal do processo. Na realidade, e como a Comissão afirma na sua resposta [16], na prática, todos os processos são precedidos por uma atividade de inquérito mínima e o Tribunal de Justiça tem vindo a admitir, de forma mais ou menos expressa, essa prática com naturalidade [17].

43. Mas, em todo o caso, essa prévia atividade de inquérito mínima deve estar relacionada com a eventual instauração de um processo por incumprimento. Isto significa que, contra a opinião que a Comissão expressou na audiência em resposta a uma das minhas perguntas, a «atividade de inquérito», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, não pode ser confundida com a «atividade de controlo» que o artigo 17.º, n.º 1, TUE atribui, com caráter geral, à Comissão relativamente à «aplicação do direito da União». Com efeito, há uma clara diferença de grau entre a atividade de *inquérito* a que se refere aquela disposição do Regulamento n.º 1049/2001 e a atividade de informação necessária para que a Comissão possa cumprir o seu papel de *guardiã dos Tratados*.

44. Controlar a aplicação do direito da União, promover o interesse geral da União ou velar pela aplicação dos Tratados, à semelhança das restantes funções atribuídas à Comissão pelo artigo 17.º, n.º 1, TUE, são atividades de princípio, que só se concretizam em competências jurídicas específicas no quadro dos poderes específicos conferidos à Comissão pelo conjunto dos Tratados. Assim, o poder

14 — Acórdão recorrido, n.º 79.

15 — Acórdão recorrido, n.º 80. O sublinhado é meu.

16 — N.ºs 18 a 22.

17 — Neste sentido, a Comissão invoca vários acórdãos do Tribunal Geral, confirmados pelo Tribunal de Justiça, em sede de recurso: acórdãos Bavarian Lager (T-309/97, EU:T:1999:257), API (EU:T:2007:258), Technische Glasswerke Ilmenau (T-237/02, EU:T:2006:395), e Odile Jacob (T-237/05, EU:T:2010:224). O Tribunal de Justiça pronunciou-se de forma mais explícita no processo Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, n.º 30).

que lhe é conferido para velar pela correta aplicação do direito primário e controlar a aplicação do direito da União não a habilita a adotar quaisquer medidas ou disposições que considere adequadas para o cumprimento desse objetivo, mas apenas, em qualquer caso, as previstas nos procedimentos de ação concretos estabelecidos pelo ordenamento da União.

45. Adotar a posição da Comissão equivaleria a estender de forma exorbitante uma exceção ao direito de acesso à informação, que, como todas as exceções ao exercício de direitos, deve ser objeto de uma interpretação restritiva [18]. Em conclusão, equivaleria a admitir que, na prática, a Comissão possa recusar o acesso a qualquer informação que esteja em seu poder com o argumento de que a mesma foi recolhida no exercício das suas funções enquanto garante dos Tratados, ou seja, no exercício de qualquer das suas competências, e não apenas, como parece mais correto, no exercício das competências de fiscalização estruturadas em procedimentos específicos, como os processos por incumprimento ou em matéria de concorrência.

46. Por conseguinte, na minha opinião, o Tribunal Geral tem vindo a criar uma categoria genérica, concretamente as «atividades de inquérito prévias a qualquer processo», na qual se inclui, de forma indiscriminada, qualquer atividade informativa realizada pela Comissão. Em meu entender, isso não é compatível com uma interpretação correta do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, no qual a referência a «objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria» tem uma dimensão concreta e específica, relacionada com os procedimentos concretos previstos nos Tratados, e não tão geral e abstrata que possa referir-se a qualquer atividade da Comissão quando cumpre a obrigação de velar pela correta aplicação do direito dos Tratados e de controlar a aplicação do direito da União.

47. Num contexto normativo que tem uma certa relação com o processo que ora nos ocupa, o Tribunal de Justiça adotou um critério que pode ser útil para determinar em que medida uma atividade de inquérito prévia à instauração de um processo se pode considerar integrada ou incorporada posteriormente no referido processo. Com efeito, no processo Mecklenburg [19] colocava-se a questão de saber se a noção de «investigação preliminar», constante do artigo 3.º, n.º 2, terceiro travessão, da Diretiva 90/313/CEE, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente [20], nos termos do qual os Estados-Membros podem providenciar no sentido de indeferir um pedido de informações que diga respeito a «matérias que estejam ou que tenham estado em julgamento ou em fase de instrução (incluindo processos disciplinares) ou de investigação preliminar», devia ser interpretada no sentido de incluir um procedimento administrativo que se limita a preparar uma medida administrativa.

48. O Tribunal de Justiça concluiu então que «a noção de 'investigação preliminar' [...] deve ser interpretada no sentido de que só inclui um procedimento administrativo [...] que se limita a preparar uma medida administrativa, na hipótese de ele preceder imediatamente um processo contencioso ou quase contencioso e de resultar da necessidade de adquirir provas ou de instruir um processo antes do início da fase processual propriamente dita» [21].

49. No mesmo espírito, entendo que, no caso em apreço, só poderiam ser incluídos na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 os estudos que, à data do pedido de acesso aos mesmos, tivessem sido incorporados num processo por incumprimento já em curso e, para além desses, os que, embora não dissessem respeito a um caso relativamente ao qual já tivesse sido instaurado um processo, se destinassem a ser incorporados num processo cuja instauração estivesse iminente.

18 — Em especial, e no que diz respeito ao acesso a informação sobre ambiente, o considerando 15 do Regulamento n.º 1367/2006 indica que os motivos de recusa deverão ser interpretados restritivamente.

19 — Acórdão de 17 de junho de 1998 (C-321/96, EU:C:1998:300).

20 — Diretiva do Conselho, de 7 de junho de 1990 (JO L 158, p. 56).

21 — Acórdão Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, n.º 30).

50. Em conclusão, entendo que a ClientEarth tem razão ao invocar uma violação do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que foram indevidamente incluídos no conceito de «atividade de inquérito» estudos aos quais não se seguiu, de forma imediata, um processo por incumprimento.

51. Em consequência, há que julgar procedente o recurso quanto a este aspeto.

52. O acolhimento da primeira parte do primeiro fundamento implica a necessidade de determinar quais são, exatamente, os estudos que, devido à sua conexão com um processo por incumprimento já instaurado ou prestes a sê-lo na data do pedido de acesso, devem ser considerados integrados num processo dessa natureza. Como explicarei no n.º 76 destas conclusões, essa necessidade implica que o processo seja remetido ao Tribunal Geral.

53. Contudo, logo que o Tribunal Geral identifique quais são os estudos que estão relacionados com um processo por incumprimento em curso ou cuja instauração esteja próxima, será preciso examinar se a sua divulgação pode ser recusada por força da presunção geral de que essa recusa é necessária à proteção dos objetivos de atividades de inquérito da Comissão, ou seja, em aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

2. Segunda parte: Proteção das atividades de inquérito e presunção geral a favor da recusa de acesso a documentos

54. Esta é a questão colocada na segunda parte deste primeiro fundamento de recurso, na qual se debate se, no caso em apreço, é aplicável a presunção geral de confidencialidade invocada pela Comissão para recusar o acesso aos documentos pedidos.

55. A jurisprudência do Tribunal de Justiça tem vindo a admitir a possibilidade de a instituição à qual é dirigido um pedido de acesso poder invocar uma presunção geral de confidencialidade em relação a uma determinada categoria de documentos, quando os pedidos de acesso aos mesmos possam ser objeto de considerações gerais idênticas. Em especial, o Tribunal de Justiça admitiu uma presunção geral desse teor em relação a documentos respeitantes a procedimentos de controlo dos auxílios de Estado [22], a processos de controlo em matéria de concorrência [23], a processos por incumprimento [24] e, por último, a processos judiciais [25].

56. No presente processo, é, contudo, duvidoso que os estudos controvertidos possam comprometer, no seu conjunto e de forma indiferenciada, a realização dos objetivos da proteção das atividades de inquérito da Comissão, nos termos invocados por esta no processo.

57. Com efeito, deve ter-se em conta que se trata, em todos os casos, de estudos realizados por um consultor privado, a pedido da Comissão, sobre o grau de cumprimento por vários Estados-Membros da obrigação de transposição de determinadas diretivas [26]. Segundo indica o acórdão recorrido, os referidos «[...] estudos foram encomendados pela Comissão no quadro da obrigação que sobre ela impende, por força do artigo 17.º TUE, de velar, sob fiscalização do Tribunal de Justiça, pela aplicação

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

23 — Tanto em relação a operações de concentração (acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393), como em processos relativos a práticas concertadas (acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112). V., sobre esta questão, Lenaerts, K.: «The Interplay between Regulation n.º 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law», *in Mundi et Europae civis. Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bruxelas, 2014, pp. 483 a 492.

24 — Processo LPN/Comissão (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738).

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

26 — Como é afirmado no n.º 49 do acórdão recorrido, «[...] os estudos controvertidos incidem sobre a transposição de determinadas diretivas da União em matéria de proteção do ambiente por 19 Estados-Membros».

do direito da União» [27]. Nestas condições, parece indiscutível que, tanto pelo seu objeto (exame da transposição de determinadas diretivas) como pelo seu autor (um consultor externo), os estudos controvertidos não podiam conter, de forma alguma, informação «sensível» e comprometedora para a Comissão.

58. Admito que, nesses estudos, pudesse não figurar apenas informação acessível a qualquer particular, dado que, como a Comissão explicou na audiência, os seus autores podiam utilizar o nome da Comissão para aceder à informação necessária à elaboração dos estudos em causa, o que, provavelmente, lhes permitiu o acesso a fontes eventualmente vedadas aos particulares. Admito até que os autores, ao recolherem a informação a partir da qual elaboraram os estudos, tenham atuado em nome da Comissão. Mas, mesmo assim, o que aqui deve prevalecer é que esses estudos, incluindo as avaliações que figuram nos mesmos acerca do grau de cumprimento dos Estados-Membros e as conclusões que pudessem fundamentar uma eventual proposta concreta de instauração de um processo por incumprimento, eram, em quaisquer circunstâncias, imputáveis aos seus autores e, em caso algum, à própria Comissão.

59. Assim sendo, e nessa medida, entendo que não pode ser aceite o argumento avançado pela Comissão, segundo o qual a divulgação dos estudos poderia ter prejudicado o clima de confiança mútua entre a Comissão e os Estados-Membros, sempre que o conteúdo dos mesmos não expressasse o parecer daquela, a qual poderia sempre alegar que os estudos em causa não refletiam a sua opinião sobre a conformidade da legislação nacional com o direito da União e destacar o seu caráter meramente informativo e instrumental destinado, precisamente, a permitir-lhe formar o seu próprio juízo.

60. A este respeito, importa recordar que, como já afirmei, mesmo que os autores dos estudos tenham podido recolher a informação utilizada invocando o nome da Comissão, em última análise, essa informação não deixava de dizer respeito ao grau de cumprimento pelos Estados-Membros da sua obrigação de transporem determinadas diretivas em matéria de ambiente, ou seja, a uma questão que, em grande medida e por definição, deve ser do domínio público e, como tal, acessível a qualquer particular. Questão diferente é o facto de, no contexto de uma União, então, de 27 Estados, o exame de todas as legislações envolvidas implicar uma dificuldade técnica não negligenciável, nem que seja apenas por razões linguísticas, razão do interesse que os estudos podiam suscitar à recorrente, enquanto organização que se dedica à proteção do ambiente, e, em consequência disso, o valor prioritário que, neste contexto, deve ter o princípio da transparência e, com ele, o direito de acesso à informação e aos documentos, consagrado no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União.

61. Em todo o caso, como os estudos pedidos pela recorrente eram apenas os que tinham sido elaborados pelo consultor externo, sem aditamentos ou avaliações por parte da Comissão, os mesmos não podiam ser imputáveis à própria Comissão, mas a um terceiro, pelo que, de acordo com o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001, «[n]o que diz respeito a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das exceções previstas nos n.os 1 ou 2 é aplicável, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado».

62. Por conseguinte, entendo que também esta segunda parte do primeiro fundamento deve ser julgada procedente. Em quaisquer circunstâncias, competirá ao Tribunal Geral examinar se, em cada um dos estudos que considere integrados num processo por incumprimento, figuram informações, opiniões ou avaliações que, de algum modo, possam comprometer a Comissão a ponto de prejudicarem o objetivo da proteção de sua atividade de inquérito, não podendo, portanto, esta invocar a presunção geral de que existe a possibilidade de tal prejuízo.

27 — *Ibidem.*

B – *Segundo fundamento de recurso*

63. O acolhimento do primeiro fundamento de recurso não exclui, em princípio, o exame do segundo destes fundamentos, através do qual a recorrente alega que a aplicação, neste caso, do artigo 4.º, n.º 4, alínea c), da Convenção de Aarhus tem inevitavelmente como consequência a necessidade de restringir ao âmbito criminal ou disciplinar o conceito de «atividades de inquérito».

64. O segundo fundamento de recurso levaria, então, a que nos detivéssemos na comparação entre o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, que se refere, de modo geral, a «atividades de inquérito», e o artigo 4.º, n.º 4, alínea c), da Convenção de Aarhus, que permite a recusa de informações que possam incidir negativamente sobre «a possibilidade de as autoridades públicas conduzirem inquéritos de natureza criminal ou disciplinar».

65. Em substância, a questão seria a de saber se a disposição da Convenção de Aarhus deve prevalecer sobre a do Regulamento n.º 1049/2001, se for esse o caso.

66. Exposto o segundo fundamento de recurso deste modo, a resposta do Tribunal de Justiça a esta questão não pode ser diferente da proferida no seu recente acórdão de 13 de janeiro de 2015[28], no qual, ainda que a respeito de outra disposição da Convenção de Aarhus (o artigo 9.º, n.º 3, relativo à legitimidade ativa), a Grande Secção confirmou a jurisprudência tradicional relativa à possibilidade de invocar normas internacionais como parâmetro de validade do direito derivado da União.

67. As mesmas razões que levaram a Grande Secção a rejeitar a possibilidade de invocar o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus levam também a rejeitar a possibilidade de invocar o artigo 4.º, n.º 4, alínea c), da mesma convenção, uma vez que, no que diz respeito a esta disposição, não estão igualmente preenchidas as condições indicadas no n.º 54 do acórdão, quanto ao caráter necessariamente incondicional e suficientemente preciso do seu conteúdo.

68. Com efeito, do artigo 4, n.º 4, alínea c), da Convenção de Aarhus não decorre uma obrigação incondicional e suficientemente precisa suscetível de afetar diretamente a situação jurídica dos particulares. De acordo com a referida disposição, «[p]ode ser recusado um pedido de informações se a divulgação das mesmas afetar negativamente: [...] c) [o] funcionamento da justiça, o direito dos cidadãos a um julgamento justo ou a possibilidade de as autoridades públicas conduzirem inquéritos de natureza criminal ou disciplinar». A referência à «possibilidade de [...] conduzirem inquéritos de natureza [...] disciplinar» é suficientemente geral e imprecisa para que na mesma possa ser incluída qualquer atividade de controlo por parte das autoridades públicas sobre a correção jurídica do comportamento das pessoas obrigadas pelas normas cujo respeito essas autoridades devem garantir.

69. Neste sentido, pode dizer-se que verificar se os Estados-Membros cumprem a sua obrigação de transpor determinadas diretivas e, sendo caso disso, instaurar os correspondentes processos por incumprimento faz, naturalmente, parte da «possibilidade» de a Comissão «conduzir inquéritos» que, neste sentido, pode ser qualificada, *lato sensu*, de «disciplinar», uma vez que, em virtude da mesma, a Comissão está em condições de assegurar o cumprimento do direito da União através do exercício do poder sancionatório, que, para esse efeito, lhe é conferido nos Tratados. Só se do artigo 4.º, n.º 4, alínea c), da Convenção de Aarhus resultasse, de forma inequívoca, que a referência à «possibilidade de as autoridades públicas conduzirem inquéritos de natureza criminal ou disciplinar» se limita a processos relativos a particulares, se poderia concluir que não podem ser incluídos na mesma os que têm por objeto o comportamento dos Estados-Membros. Sendo a União Europeia uma união de Estados, está na sua natureza própria e singular que os processos de controlo da correção jurídica dos

28 — Conselho/Vereniging Milieudefensie (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4).

seus principais atores, os Estados-Membros, devam ser interpretados, nos termos da Convenção de Aarhus, como processos, neste sentido, «disciplinares». Em consequência, a interpretação do artigo 4.º, n.º 4, alínea c), da referida convenção proposta pela ClientEarth exige uma precisão, sem a qual não é possível que essa disposição afete diretamente a sua situação jurídica particular.

C – *Terceiro fundamento de recurso*

70. Com o último fundamento de recurso, claramente subsidiário em relação aos que o precedem, a ClientEarth coloca a questão da natureza do interesse público suscetível de, em última análise, justificar a divulgação de um documento, mesmo no caso de isso prejudicar interesses jurídicos protegidos por uma das exceções previstas no Regulamento n.º 1049/2001. Na sua opinião, esse interesse jurídico superior não tem de ser distinto dos princípios que o princípio da transparência garante, de forma que o Tribunal Geral, ao não ter adotado este entendimento, inverteu o ónus da prova em seu prejuízo.

71. No n.º 107 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declara que «decorre da jurisprudência que o interesse público superior, referido no artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, e no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001, que é suscetível de justificar a divulgação de um documento que prejudique ou prejudique gravemente os interesses jurídicos protegidos pelas exceções visadas por essas disposições, deve, em princípio, ser distinto dos princípios supramencionados que subjazem ao referido regulamento (acórdão API/Comissão, n.º 52, *supra*, n.º 97)».

72. De facto, o Tribunal de Justiça declarou claramente que «o interesse público superior suscetível de justificar a divulgação de um documento não tem necessariamente de ser distinto dos princípios subjacentes ao Regulamento n.º 1049/2001» [29]. Ora, a jurisprudência do próprio Tribunal de Justiça não admite que baste invocar considerações genéricas para demonstrar que o princípio da transparência apresenta «uma acuidade particular que [possa] ter prevalecido sobre as razões justificativas da recusa de divulgação dos documentos em causa» [30]. Por conseguinte, não se pode defender, como pretende a recorrente, que a mera invocação do princípio da transparência seja suficiente para justificar a divulgação de um documento que prejudique os interesses jurídicos protegidos pelas exceções em causa.

73. Em todo o caso, o acolhimento do primeiro fundamento de recurso e a remessa do processo para o Tribunal Geral permitirão verificar se, no caso dos estudos que, em concreto, possam estar abrangidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a ClientEarth invoca razões suficientes para demonstrar que o interesse público superior subjacente ao princípio da transparência deve prevalecer sobre o objetivo da proteção das atividades de inquérito da Comissão.

VII – **Quanto à decisão definitiva do litígio pelo Tribunal de Justiça**

74. Nos termos do artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, «[q]uando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral», podendo «decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado».

75. Em meu entender, caso o Tribunal de Justiça julgue procedente a primeira parte do primeiro fundamento de recurso, como proponho, não estará em condições de se pronunciar quanto ao mérito, sendo necessário que remeta o processo ao Tribunal Geral.

29 — Acórdão LPN/Comissão (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 92), que faz referência ao acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/95 P, EU:C:2008:374, n.ºs 74 e 75).

30 — Acórdão LPN/Comissão (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 93).

76. Com efeito, para delimitar com precisão quais os estudos relativamente aos quais devia dar-se por excluída a instauração de um processo, por um lado, e os respeitantes a casos em que ainda havia a possibilidade da sua instauração imediata, por outro, seria necessário determinar, caso a caso, se, à data do pedido de acesso aos mesmos, a instauração do processo era razoavelmente provável, ponderando, para esse efeito, o tempo decorrido desde que a Comissão os teve à sua disposição e as circunstâncias que poderiam justificar o facto de a Comissão ainda não ter decidido instaurar um processo. Isto implica que o processo deva ser remetido ao Tribunal Geral para que este decida sobre este aspeto.

77. Se, além disso, o Tribunal de Justiça também acolher a segunda parte do primeiro fundamento de recurso, é necessário, igualmente, que o processo seja remetido ao Tribunal Geral para que este examine, sem invocar a presunção geral da possibilidade de prejuízo do objetivo da atividade de inquérito da Comissão, se, em cada um dos estudos que o Tribunal Geral considere integrados num processo por incumprimento, figuram informações, opiniões ou avaliações que, de algum modo, possam comprometer a Comissão, a ponto de prejudicarem o referido objetivo.

VIII – **Despesas**

78. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, aplicável em sede de recurso de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, proponho que o Tribunal de Justiça condene a Comissão nas despesas.

IX – **Conclusão**

79. À luz das considerações expostas, proponho que o Tribunal de Justiça:

«1) Julgue procedente o primeiro fundamento de recurso.

2) Anule o acórdão do Tribunal Geral de 13 de setembro de 2013 (T-111/11, EU:T:2013:482).

3) Remeta o processo ao Tribunal Geral, para que este decida, de entre o conjunto dos estudos controvertidos, quais os que, em concreto, estão abrangidos pela categoria de «atividade de inquérito», por estarem incorporados num processo em curso ou pela sua conexão com um processo cuja instauração é razoavelmente provável num prazo igualmente razoável. O Tribunal Geral deverá examinar se, em cada um dos estudos que considere integrados num processo por incumprimento, figuram informações, opiniões ou avaliações que, de algum modo, possam comprometer a Comissão, a ponto de prejudicarem o objetivo da proteção da sua atividade de inquérito, não podendo, portanto esta invocar a presunção geral de que existe a possibilidade de tal prejuízo.

4) Condene a Comissão nas despesas.»