Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

14 de novembro de 2013 *

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Acesso aos documentos das instituições — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão — Exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria — Informações ambientais — Regulamento (CE) n.º 1367/2006 — Artigo 6.º, n.º 1 — Documentos relativos a um processo por incumprimento na fase pré-contenciosa — Recusa de acesso — Obrigação de proceder a um exame concreto e individual do conteúdo dos documentos referidos no pedido de acesso — Interesse público superior»

Nos processos apensos C-514/11 P e C-605/11 P,

que têm por objeto dois recursos de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interpostos em 25 de novembro de 2011,

**Liga para a Protecção da Natureza (LPN),** com sede em Lisboa (Portugal), representada por P. Vinagre e Silva e L. Rossi, advogadas,

**República da Finlândia,** representada por J. Heliskoski, M. Pere e J. Leppo, na qualidade de agentes,

recorrentes,

apoiadas por:

**República da Estónia,** representada por M. Linntam, na qualidade de agente,

interveniente no presente recurso,

sendo as outras partes no processo:

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

recorrida em primeira instância,

apoiada por:

**República Federal da Alemanha,** representada por T. Henze e A. Wiedmann, na qualidade de agentes,

interveniente no presente recurso,

**Reino da Dinamarca,** representado por V. Pasternak Jørgensen e C. Thorning, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: português.

**Reino da Suécia,** representado por A. Falk e C. Meyer-Seitz, na qualidade de agentes,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz (relator), presidente de secção, E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 29 de maio de 2013,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 5 de setembro de 2013,

profere o presente

## Acórdão

1 Com os seus recursos, a Liga para a Protecção da Natureza (a seguir «LPN») (C-514/11 P) e a República da Finlândia (C-605/11 P) pedem a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 9 de setembro de 2011, LPN/Comissão (T-29/08, Colet., p. II-6021, a seguir «acórdão recorrido»), na medida em que, com esse acórdão, foi negado provimento ao recurso da LPN destinado a obter a anulação da decisão da Comissão de 22 de novembro de 2007, que confirmou a recusa de acesso a documentos constantes do *dossier* de um processo por incumprimento iniciado contra a República Portuguesa (a seguir «decisão controvertida»).

### Quadro jurídico

2 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 do direito de acesso aos documentos destas instituições, previsto no artigo 255.º CE.

3 O artigo 4.º deste regulamento, sob a epígrafe «Exceções», dispõe:

«1. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção:

a) Do interesse público, no que respeita:

— à segurança pública,

— à defesa e às questões militares,

— às relações internacionais,

— à política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro;

b) Da vida privada e da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação comunitária relativa à proteção dos dados pessoais.

2. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção de:

— interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas, incluindo a propriedade intelectual,

— processos judiciais e consultas jurídicas,

— objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria,

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

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

[...]

5. Qualquer Estado-Membro pode solicitar à instituição que esta não divulgue um documento emanado desse Estado-Membro sem o seu prévio acordo.

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

7. As exceções previstas nos n.os 1 a 3 neste artigo só são aplicáveis durante o período em que a proteção se justifique com base no conteúdo do documento. [...]»

4 O considerando 15 do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO L 264, p. 13), enuncia:

«As exceções previstas no Regulamento [n.º 1049/2001] deverão aplicar-se sem prejuízo de quaisquer outras disposições mais específicas no presente regulamento relativamente a pedidos de informações sobre [o] ambiente. Os motivos de recusa de acesso a informação sobre [o] 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. [...]»

5 O primeiro parágrafo do artigo 3.º do Regulamento n.º 1367/2006, que figura no título II deste regulamento, intitulado «Acesso à informação sobre [o] ambiente», dispõe:

«O Regulamento [n.º 1049/2001] aplica-se a todos os pedidos de acesso a informação sobre [o] 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.»

6 O n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento n.º 1367/2006, intitulado «Aplicação das exceções relativas a pedidos de acesso a informação sobre [o] ambiente», dispõe:

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

## Antecedentes do litígio e atos controvertidos

7 A LPN é uma organização não governamental que tem por objetivo a proteção do ambiente. Em abril de 2003, apresentou uma denúncia à Comissão Europeia na qual sustentava que o projeto de construção de uma barragem no rio Sabor, em Portugal, violava a Diretiva 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). Na sequência da denúncia, a Comissão instaurou um processo por incumprimento contra a República Portuguesa e contactou as autoridades portuguesas para averiguar em que medida o projeto de barragem poderia violar a Diretiva 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 Diretiva 92/43.

8 Em março de 2007, a LPN pediu à Comissão para aceder a informações relativas ao tratamento da denúncia e para consultar documentos elaborados pelo «Grupo de Trabalho da Comissão», bem como documentos trocados entre a Comissão e as autoridades portuguesas. Por carta de 22 de maio de 2007, a Comissão indeferiu este pedido, com base no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

9 Depois de a LPN ter renovado o seu pedido por carta de 14 de junho de 2007, a Comissão, através da decisão controvertida, confirmou a sua recusa de acesso aos documentos em causa, considerando que os documentos pedidos estavam todos abrangidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa à proteção dos objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria. O conteúdo desta decisão está resumido do seguinte modo no acórdão recorrido:

«20 Em especial, a Comissão indicou que, no âmbito de um processo por [incumprimento], 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 objetivo 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 projeto de barragem. Daqui deduziu que a divulgação dos documentos requeridos prejudicaria a capacidade da Comissão para lidar com a alegada infração, 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'[,] no sentido do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, não era possível porquanto a exceção invocada se aplica à totalidade dos referidos documentos.

21 Por outro lado, no que respeita a um eventual 'interesse público superior' no sentido 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 [D]iretiva [92/43] 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.»

10 Em 18 de janeiro de 2008, concretamente, o dia em que foi interposto o recurso da decisão controvertida, a Direção-Geral «Ambiente» da Comissão comunicou à LPN que tinha a intenção de propor à Comissão o arquivamento da sua denúncia no processo por incumprimento relativo ao projeto de barragem em questão.

11 Em fevereiro de 2008, a LPN renovou o seu pedido de acesso aos documentos constantes do *dossier* do referido processo por incumprimento.

12 Por carta de 3 de abril de 2008, a Comissão informou a LPN de que, na sua reunião de 28 de fevereiro de 2008, decidira arquivar a denúncia relativa ao referido projeto de barragem. No que respeita ao pedido de acesso aos documentos, a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 deixava de ser aplicável, pelo que a documentação requerida lhe poderia ser facultada, desde que não estivesse coberta por outra exceção, na aceção deste regulamento.

13 Em seguida, a LPN pôde consultar os *dossiers* da Comissão e ter acesso ao conteúdo de um determinado número de documentos. Além disso, por carta de 24 de outubro de 2008 (a seguir «decisão de 24 de outubro de 2008»), a Comissão concedeu acesso total ou parcial ao conteúdo de outros documentos em causa, mantendo a recusa de acesso a determinados documentos, invocando as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, relativo à proteção do processo decisório, e no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do mesmo regulamento, respeitante à proteção de processos judiciais.

**Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido**

14 Por petição apresentada em 18 de janeiro de 2008, a LPN pediu ao Tribunal Geral a anulação da decisão controvertida. O Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Reino da Suécia foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos da LPN.

15 A Comissão pediu ao Tribunal Geral que declarasse que o recurso tinha ficado sem objeto, uma vez que tinha sido concedido o acesso a uma parte dos documentos em causa e que a recusa de divulgar os outros documentos já não tinha o mesmo fundamento.

16 Com o acórdão recorrido, o Tribunal Geral, por um lado, afirmou, no n.º 57 desse acórdão, que, na medida em que, no decurso da instância, tinha sido concedido à LPN acesso aos documentos em questão, o litígio tinha ficado desprovido do seu objeto e, por conseguinte, o Tribunal Geral não tinha de se pronunciar sobre o mérito. Por outro lado, no que respeita aos documentos ainda não divulgados ou que o foram apenas parcialmente, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso por os dois fundamentos invocados pela LPN e relativos à violação, respetivamente, do Regulamento n.º 1367/2006, em particular, do seu artigo 6.º, e do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 não serem procedentes.

17 No âmbito da análise conjunta desses fundamentos, o Tribunal Geral, nos n.os 110 a 112 do acórdão recorrido, partiu do princípio de que, por um lado, a Comissão tem a obrigação de examinar concreta e individualmente todos os documentos pedidos com o objetivo de apreciar se a divulgação é efetivamente suscetível de prejudicar um interesse protegido e, por outro, esse exame deve estar patente na fundamentação da decisão da instituição em questão.

18 Ora, nos n.os 126 e seguintes do acórdão recorrido, o Tribunal Geral, tendo em conta o acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, Colet., p. I-4723, n.º 50), e por analogia com o procedimento de controlo dos auxílios de Estado (acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Colet., p. I-5885, n.os 54 a 62), admitiu a existência de uma presunção geral de que a divulgação dos documentos do *dossier* administrativo respeitante a um processo por incumprimento prejudica, em princípio, a proteção dos objetivos das atividades de inquérito. Segundo o Tribunal Geral, dado que, no momento em que a decisão controvertida foi adotada, o processo por incumprimento em causa se encontrava na fase pré-contenciosa, a Comissão podia partir do princípio de que essa presunção geral se aplicava à totalidade dos documentos em causa.

19 A este respeito, o Tribunal Geral baseou-se no facto de o controlo que a Comissão é chamada a efetuar no âmbito de um processo por incumprimento se enquadrar numa função administrativa, em cujo âmbito a Comissão dispõe de um amplo poder discricionário e inicia um diálogo bilateral com o Estado-Membro em causa. Considerou que a pessoa que apresentar uma denúncia à Comissão não tem a possibilidade de interpor recurso para o órgão jurisdicional da União de uma eventual decisão de arquivamento da sua denúncia e não goza de direitos processuais que lhe permitam exigir que a Comissão a informe e a ouça.

20 Segundo o Tribunal Geral, a referida presunção não exclui o direito de os interessados demonstrarem que um determinado documento não está abrangido pela mesma presunção ou que existe um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001, que justifica a divulgação do documento. No entanto, o Tribunal Geral salientou que nem a LPN nem os Estados-Membros intervenientes apresentaram elementos suscetíveis de pôr em causa a justeza da apreciação segundo a qual todos os documentos em questão estavam abrangidos pela exceção prevista nesse artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão.

21 O Tribunal Geral considerou igualmente, nos n.os 116, 117 e 122 do acórdão recorrido, que o Regulamento n.º 1367/2006 não interfere na possibilidade de a Comissão renunciar ao exame concreto e individual dos documentos pedidos.

22 Nos n.os 132 a 139 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral afirmou que a Comissão não tinha cometido nenhum erro de direito ou de facto ao considerar que, no caso em apreço, não havia um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001, que justificasse a divulgação dos documentos em causa.

23 A este respeito, o Tribunal Geral salientou que não tinha de se pronunciar sobre a questão de saber se os documentos em causa continham ou não informações efetivamente relacionadas com «emissões» para o ambiente, uma vez que a presunção prevista no artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 1367/2006 não era aplicável ao caso em apreço. Por esta mesma razão, considerou que não era possível deduzir desta disposição a existência de um interesse público superior, na aceção do referido artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase.

24 Segundo o Tribunal Geral, a LPN também não podia invocar utilmente o referido artigo 6.º, n.º 1, segundo período. Com efeito, considerou que este período abrange unicamente a obrigação de interpretar de forma estrita exceções diferentes das previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro

travessões, do Regulamento n.º 1049/2001. Acrescentou que o artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006 não se refere a um interesse público «superior», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001.

25 Por último, o Tribunal Geral declarou que, na audiência, em resposta às suas questões, a LPN e os Estados-Membros intervenientes não identificaram um eventual interesse público superior para além do que decorre de uma alegada maior transparência em matéria ambiental nem foram capazes de explicar se e em que medida as informações pedidas estavam relacionadas com emissões para o ambiente na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006.

**Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes**

26 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de fevereiro de 2012, os dois recursos foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

27 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de abril de 2012, a República Federal da Alemanha foi autorizada a intervir em apoio dos pedidos da Comissão. Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 10 de julho de 2012, a República da Estónia foi admitida a intervir em apoio dos pedidos da República da Finlândia e a apresentar observações na audiência.

28 No seu recurso, a LPN pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— anular parcialmente o acórdão recorrido na medida em que, através dele, o Tribunal Geral negou provimento ao seu pedido de anulação da decisão controvertida e a condenou a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela Comissão;

— anular a decisão controvertida na medida em que é relativa aos documentos e a partes de documentos aos quais a Comissão continuou a recusar o acesso pela decisão de 24 de outubro de 2008; e

— condenar a Comissão a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela LPN em primeira instância e no âmbito do presente recurso.

29 No seu recurso, a República da Finlândia pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— anular o acórdão recorrido na medida em que, através dele, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso da LPN;

— anular a decisão controvertida; e

— condenar a Comissão no reembolso das despesas efetuadas com o presente recurso.

30 O Reino da Dinamarca, a República da Estónia e o Reino da Suécia apoiam os pedidos das recorrentes. O Reino da Suécia pede, além disso, que a Comissão seja condenada no reembolso das suas despesas.

31 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento aos presentes recursos e condene as recorrentes nas despesas.

32 A República Federal da Alemanha apoia os pedidos da Comissão.

**Quanto aos presentes recursos**

33 A LPN e a República da Finlândia invocam três fundamentos principais em apoio dos seus recursos. Estes fundamentos são relativos a uma violação, respetivamente, do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, do artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006 e do artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001.

34 Além disso, a LPN invoca um quarto fundamento, segundo o qual o Tribunal Geral cometeu vários erros de direito ao condená-la nas despesas. A LPN pede também ao Tribunal de Justiça que corrija a parte decisória do acórdão recorrido, que não identifica corretamente a decisão controvertida.

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

Argumentos das partes

35 O primeiro fundamento da LPN e da República da Finlândia é relativo a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao interpretar o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 no sentido de que a Comissão tem o direito de recusar a divulgação de todos os documentos relativos a um processo por incumprimento iniciado nos termos do artigo 226.º CE, sem examinar concreta e individualmente esses documentos. Não se justifica presumir que não pode ser transmitido nenhum documento ou parte de documento relativos a tal processo sem pôr em risco o objetivo desse processo, que consiste em levar o Estado-Membro em causa a dar cumprimento ao direito da União.

36 A fundamentação que admite o recurso a uma presunção geral no que respeita à recusa de acesso aos documentos relativos a procedimentos de controlo dos auxílios de Estado, seguida no acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido (n.ºs 56 a 59), não pode ser transposta para os documentos relativos a um processo por incumprimento. Em especial, no que respeita a esse processo, não existia regulamentação específica relativa à confidencialidade e ao acesso às informações. A LPN acrescenta que defende não os seus interesses pessoais, mas interesses públicos. Além disso, os documentos relativos a um processo por incumprimento não constituem uma categoria de documentos homogénea.

37 O Reino da Dinamarca e o Reino da Suécia apoiam esta argumentação salientando, designadamente, que as razões que levaram o Tribunal de Justiça, em processos anteriores (acórdãos Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, e de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Colet., p. I-8533), a reconhecer a existência de uma presunção geral, no presente caso, não são aplicáveis por analogia, atendendo especialmente ao facto de os processos por incumprimento terem natureza distinta tanto no que respeita ao conteúdo material, ao alcance e à sensibilidade do processo como ao interesse legítimo em tomar conhecimento dos mesmos. A título subsidiário, o Reino da Suécia alega que, em todo o caso, a Comissão devia ter verificado se a referida presunção se aplicava realmente ao caso em apreço.

38 Em contrapartida, a Comissão e a República Federal da Alemanha consideram que o primeiro fundamento não é procedente. Em particular, alegam que o procedimento de controlo dos auxílios de Estado constitui apenas uma variante do processo por incumprimento e que este último prevê o estabelecimento de um diálogo entre a Comissão e o Estado-Membro em questão, no qual os particulares não gozam de direitos processuais. Além disso, o processo por incumprimento tem por objetivo pôr termo, rapidamente e de modo efetivo, às eventuais infrações ao direito da União, em especial, alcançando uma resolução amigável do litígio durante o procedimento administrativo. Ora, se os documentos trocados entre a Comissão e o Estado-Membro em causa fossem divulgados, a vontade, especialmente dos Estados-Membros, de cooperar num clima de confiança ficaria comprometida.

Apreciação do Tribunal

39 Com o primeiro fundamento, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral admitiu que a Comissão tem a faculdade de indeferir um pedido de acesso a um conjunto de documentos, designados globalmente, do *dossier* administrativo relativo a um processo por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, na fase pré-contenciosa do mesmo, sem proceder a um exame concreto e individual de cada um dos documentos, baseando-se numa presunção geral de que a divulgação dos documentos em causa prejudica a proteção dos objetivos das atividades de inquérito, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

40 A título liminar, importa recordar que, nos termos do artigo 255.º, n.ºs 1 e 2, CE, todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições da União, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos do artigo 251.º CE. O Regulamento n.º 1049/2001 destina-se, como referem o seu considerando 4 e o seu artigo 1.º, a permitir o mais amplo efeito possível do direito de acesso do público aos documentos das instituições. Resulta igualmente deste regulamento, designadamente do seu considerando 11 e do seu artigo 4.º, que estabelece um regime de exceções a este respeito, que este direito está submetido a certos limites baseados em razões de interesse público ou privado (v. acórdãos Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 51; Suécia e o./API e Comissão, já referido, n.ºs 69 e 70; de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, n.º 111; e Comissão/Agrofert Holding, C-477/10 P, n.º 53).

41 Em virtude da exceção invocada pela Comissão, concretamente, a prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, as instituições recusam o acesso aos documentos se a sua divulgação prejudicar a proteção de objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

42 Daqui resulta que o regime das exceções previsto nesse artigo 4.º, designadamente no seu n.º 2, assenta numa ponderação dos interesses que se opõem numa determinada situação, a saber, por um lado, os interesses que são favorecidos pela divulgação dos documentos em questão e, por outro, os que são ameaçados por esta divulgação. A decisão tomada sobre um pedido de acesso a documentos depende da questão de saber qual o interesse que deve prevalecer no caso concreto.

43 No presente processo, é facto assente que os documentos referidos pelo pedido da LPN fazem efetivamente parte de uma atividade «de inquérito», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

44 Ora, segundo jurisprudência assente, para justificar a recusa de acesso a um documento cuja divulgação foi solicitada, não basta, em princípio, que esse documento seja relativo a uma atividade mencionada no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. A instituição em causa deve igualmente fornecer explicações quanto à questão de saber de que modo o acesso ao referido documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista neste artigo (v. acórdãos, já referidos, Suécia e Turco/Conselho, n.º 49; Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 53; Suécia e o./API e Comissão, n.º 72; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 116; e Comissão/Agrofert Holding, n.º 57).

45 No entanto, o Tribunal de Justiça reconheceu que a instituição em causa pode basear-se, a este respeito, em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que considerações de ordem geral semelhantes podem aplicar-se a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza (v. acórdãos Suécia e Turco/Conselho, já referido, n.º 50; Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 54; Suécia e o./API e Comissão, n.º 74; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 116; e Comissão/Agrofert Holding, n.º 57).

46 Como salientou o advogado-geral nos n.os 57 a 62 das suas conclusões, o Tribunal de Justiça já reconheceu a existência dessas presunções gerais em três situações específicas, a saber, no que respeita aos documentos do *dossier* administrativo relativo a um procedimento de controlo dos auxílios de Estado (v. acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 61), aos documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes ou terceiros no quadro de um procedimento de controlo das operações de concentração entre empresas (v. acórdãos, já referidos, Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 123, e Comissão/Agrofert Holding, n.º 64) e aos articulados apresentados por uma instituição no âmbito de um processo judicial (v. acórdão Suécia e o./API e Comissão, já referido, n.º 94).

47 Todos estes processos se caraterizavam pelo facto de o pedido de acesso em causa visar não um único documento, mas um conjunto de documentos (v. acórdãos, já referidos, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 50; Suécia e o./API e Comissão, n.º 9; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 10, que retoma os n.os 1 e 2 do acórdão do Tribunal Geral impugnado no âmbito do recurso que deu origem a este acórdão do Tribunal de Justiça; e Comissão/Agrofert Holding, n.º 7, que retoma o n.º 2 do acórdão do Tribunal Geral impugnado no âmbito do recurso que deu origem a este último acórdão do Tribunal de Justiça).

48 Neste tipo de situação, o reconhecimento de uma presunção geral de que a divulgação dos documentos de determinada natureza prejudica, em princípio, a proteção de um dos interesses enumerados no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 permite à instituição em questão tratar um pedido global e responde-lhe da maneira correspondente.

49 É uma situação deste tipo que existe no presente caso. Com efeito, à semelhança do pedido apresentado pela interessada no processo Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, que abrangia todo o *dossier* administrativo relativo aos procedimentos de controlo dos auxílios de Estado que lhe tinham sido atribuídos, a LPN pediu o acesso a um conjunto de documentos, designados de forma global, que constam do *dossier* relativo ao processo por incumprimento iniciado contra a República Portuguesa, relativo a um projeto de construção de barragem.

50 Além disso, importa recordar que este pedido foi apresentado quando o referido processo por incumprimento se encontrava ainda na fase pré-contenciosa e que o mesmo processo não tinha sido arquivado pela Comissão nem submetido ao Tribunal de Justiça no momento da adoção da decisão controvertida.

51 Cumpre, pois, examinar a questão de saber se há que reconhecer a existência de uma presunção geral de que, em tais circunstâncias, a divulgação dos documentos respeitantes ao processo por incumprimento na fase pré-contenciosa prejudica a proteção dos objetivos de uma atividade de inquérito.

52 A este respeito, importa, antes de mais, tomar em consideração o artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 1367/2006.

53 Embora, nos termos do artigo 3.º deste regulamento, o Regulamento n.º 1049/2001, designadamente o seu artigo 4.º, seja, em princípio, aplicável a todos os pedidos de acesso a informações ambientais detidas por instituições ou por órgãos comunitários, o artigo 6.º do Regulamento n.º 1367/2006 acrescenta regras mais específicas relativas a esses pedidos de acesso, que, em parte, favorecem e, em parte, restringem o acesso aos documentos.

54 Ora, o n.º 1, primeiro período, desse artigo 6.º, que estabelece uma regra destinada a facilitar o acesso aos documentos que contenham informações ambientais, dispõe que esta regra não é aplicável aos «inquéritos, em especial os relacionados com possíveis incumprimentos do direito comunitário».

55 Daqui resulta que o processo por incumprimento é considerado, por esta legislação da União, como um tipo de processo que, enquanto tal, tem características que se opõem a que haja plena transparência neste domínio e que, consequentemente, tem uma posição específica quanto ao regime relativo ao acesso aos documentos.

56 Além disso, o processo por incumprimento apresenta características que são comparáveis com as de um procedimento de controlo dos auxílios de Estado, as quais levaram o Tribunal de Justiça a reconhecer a existência de uma presunção geral a este respeito no acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido.

57 Com efeito, trata-se, em ambos os casos, de um processo contra o Estado-Membro responsável seja pela concessão do auxílio controvertido (v. acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 57) seja pelo alegado incumprimento do direito da União.

58 O Tribunal de Justiça baseou-se igualmente no facto de os interessados, com exceção do Estado-Membro responsável pela concessão do auxílio, não disporem, no âmbito do procedimento de controlo dos auxílios de Estado, do direito de consultar os documentos do *dossier* administrativo da Comissão e no facto de que, se esses interessados pudessem ter acesso, com fundamento no Regulamento n.º 1049/2001, a tais documentos, o regime de controlo dos auxílios de Estado seria posto em causa (v. acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.ºs 58 e 61).

59 No que respeita aos processos por incumprimento, o direito da União, designadamente o artigo 226.º CE, também não prevê o direito de um particular consultar o *dossier*, mesmo que o processo tenha sido iniciado por denúncia do mesmo. A Comissão apenas aceitou, nas suas regras internas de procedimento relativas às medidas administrativas a favor do autor da denúncia, informá-lo das decisões adotadas e da proposta de arquivamento do processo (v. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça Europeu relativa às relações com o autor da denúncia em matéria de infrações ao direito comunitário [COM(2002) 141 final, JO C 244, p. 5, n.ºs 7, 9 e 10]).

60 Por outro lado, segundo jurisprudência assente, num processo por incumprimento, o autor da denúncia não tem o direito de exigir à Comissão que tome posição num determinado sentido ou de impugnar uma recusa da Comissão de instaurar um processo por incumprimento contra um Estado-Membro (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 14 de fevereiro de 1989, Star Fruit/Comissão, 247/87, Colet., p. 291, n.º 11; de 17 de maio de 1990, Sonito e o./Comissão, C-87/89, Colet., p. I-1981, n.º 6; e despacho de 14 de julho de 2011, Ruipérez Aguirre e ATC Petition/Comissão, C-111/11 P, n.ºs 11 e 12). A este respeito, não tem pertinência o facto de o autor da denúncia agir para defender um interesse pessoal ou um interesse público.

61 Com efeito, compete à Comissão, quando considera que um Estado-Membro não cumpriu as suas obrigações, apreciar a oportunidade de intentar uma ação contra esse Estado, determinar as disposições violadas e escolher o momento em que dá início à ação por incumprimento contra ele (v., designadamente, acórdãos de 8 de dezembro de 2005, Comissão/Luxemburgo, C-33/04, Colet., p. I-10629, n.º 66 e jurisprudência referida, e de 7 de outubro de 2010, Comissão/Portugal, C-154/09, n.º 51). Por outro lado, o objeto de uma ação por incumprimento é delimitado no parecer fundamentado da Comissão (v. acórdão de 8 de julho de 2010, Comissão/Portugal, C-171/08, Colet., p. I-6817, n.º 25 e jurisprudência referida).

62 Resulta, além disso, de jurisprudência constante que o procedimento pré-contencioso tem por objetivo dar ao Estado-Membro a possibilidade de, por um lado, dar cumprimento às suas obrigações decorrentes do direito da União e, por outro, apresentar utilmente os seus fundamentos de defesa a respeito das acusações formuladas pela Comissão (v., designadamente, acórdãos de 7 de julho de 2005, Comissão/Áustria, C-147/03, Colet., p. I-5969, n.º 22, e de 14 de abril de 2011, Comissão/Roménia, C-522/09, Colet., p. I-2963, n.º 15).

63 A divulgação dos documentos relativos a um processo por incumprimento, na sua fase pré-contenciosa, é, além disso, suscetível de modificar a natureza e a tramitação desse processo, tendo em conta que, nessas circunstâncias, pode revelar-se ainda mais difícil iniciar um processo de negociação e obter um acordo entre a Comissão e o Estado-Membro em questão que ponha termo ao incumprimento imputado, com o objetivo de permitir que o direito da União seja cumprido e de evitar um recurso judicial.

64 Por último, contrariamente ao que alegam as recorrentes, os documentos relativos à fase pré-contenciosa de um processo por incumprimento constituem uma única categoria de documentos, para efeitos da aplicação da presunção geral acima mencionada. Com efeito, por um lado, a exceção prevista, no que respeita aos inquéritos relativos a eventuais incumprimentos do direito comunitário, no artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 1367/2006 não estabelece nenhuma distinção em função do tipo de documento que faz parte do *dossier* relativo a esses inquéritos ou do autor dos documentos em questão. Por outro lado, no que respeita aos documentos relativos aos procedimentos de controlo dos auxílios de Estado, o Tribunal de Justiça decidiu que o conjunto dos documentos do *dossier* administrativo relativo a esse processo constitui uma categoria única à qual é aplicável a presunção geral de que a divulgação destes documentos prejudicava, em princípio, a proteção dos objetivos das atividades de inquérito (v. acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 61).

65 Resulta das considerações precedentes que se pode presumir que a divulgação dos documentos relativos a um processo por incumprimento, durante a sua fase pré-contenciosa, corre o risco de alterar o caráter desse processo e a sua tramitação, e que, consequentemente, essa divulgação prejudica, em princípio, a proteção dos objetivos das atividades de inquérito, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

66 Esta presunção geral não exclui a possibilidade de demonstrar que um determinado documento cuja divulgação é pedida não está coberto 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, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 62; Suécia e o./API e Comissão, n.º 103; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 126; e Comissão/Agrofert Holding, n.º 68).

67 Além disso, a Comissão não tem a obrigação de basear a sua decisão na referida presunção geral. Pode sempre proceder a um exame concreto dos documentos referidos pelo pedido de acesso e apresentar essa fundamentação. Além disso, quando constata que o processo por incumprimento referido por um determinado pedido de acesso apresenta características que permitem a divulgação total ou parcial dos documentos do *dossier,* é obrigada a proceder a essa divulgação.

68 Em contrapartida, a exigência de verificar se a presunção geral em questão é realmente aplicável não pode ser interpretada no sentido de que a Comissão deveria examinar individualmente todos os documentos pedidos no caso em apreço. Tal exigência privaria esta presunção geral do seu efeito útil, concretamente, permitir que a Comissão responda a um pedido de acesso global de uma maneira igualmente global.

69 Por outro lado, o Tribunal Geral, no n.º 121 do acórdão recorrido, declarou que 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. Esta declaração não foi posta em causa pelas recorrentes, que, de resto, não invocaram nenhuma desvirtuação dos factos pelo Tribunal Geral.

70 À luz das considerações precedentes, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao reconhecer à Comissão a faculdade de se basear na presunção geral de que o acesso, ainda que parcial, do público aos documentos respeitantes a um processo por incumprimento, na sua fase pré-contenciosa, põe em perigo a realização dos objetivos deste processo, a fim de recusar o acesso a esses documentos com base no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

71 Nestas circunstâncias, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

*Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006*

Argumentos das partes

72 A LPN e a República da Finlândia, apoiadas pelo Reino da Suécia, alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, designadamente no n.º 136 do acórdão recorrido, que o artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006 não é aplicável à exceção relativa à proteção das atividades de inquérito. Com efeito, esta disposição visa todas as exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 que não estejam abrangidas pela presunção legal enunciada no primeiro período do referido artigo 6.º, n.º 1, como resulta da finalidade do Regulamento n.º 1367/2006, do seu considerando 15 e do artigo 4.º, n.º 4, da Convenção sobre 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, e aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1), que prevê igualmente uma obrigação de interpretação restritiva dos motivos de recusa dos pedidos de informação ambiental.

73 Segundo a LPN, o artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006 é incompatível com o reconhecimento de uma presunção geral de prejuízo em caso de divulgação de documentos, em razão da exigência de interpretação estrita consagrada pela referida disposição e dado que esta última torna necessário verificar, *in concreto,* se as informações constantes dos documentos cuja divulgação é pedida têm ou não conexão com emissões para o ambiente.

74 Por último, a LPN alega que a afirmação constante do n.º 138 do acórdão recorrido, segundo a qual a mesma não foi capaz de explicar se e em que medida as informações pedidas estavam relacionadas com emissões para o ambiente na aceção do referido artigo 6.º, n.º 1, é errada. Com efeito, ter-lhe-ia sido impossível dar essa explicação, tendo em conta que não conhecia o conteúdo dos documentos ainda não divulgados.

75 A Comissão argumenta que, ao excluir da presunção legal prevista no artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 1367/2006 os inquéritos relacionados com possíveis incumprimentos do direito comunitário, o legislador da União teve manifestamente o cuidado de tomar em consideração a sua especificidade. Por conseguinte, a eventual existência de um interesse público superior justificando a divulgação de documentos deve ser analisada à luz do Regulamento n.º 1049/2001, não se podendo deduzir do Regulamento n.º 1367/2006 que os processos por incumprimento em matéria ambiental devem ser tratados diferentemente dos mesmos processos noutros domínios, no que respeita à presunção geral de que a divulgação dos documentos prejudica o objetivo das atividades de inquérito.

76 A República Federal da Alemanha considera que o artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006 não interfere na apreciação da recusa de acesso aos documentos relativos ao ambiente e respeitantes a um processo por incumprimento, na sua fase pré-contenciosa, cuja apreciação é regida pelo Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, esta disposição reitera unicamente a exigência, expressa pelo Tribunal de Justiça, de uma interpretação estrita dos motivos de recusa e enuncia simplesmente a exigência de que os interesses ambientais sejam tomados em consideração na ponderação de interesses opostos.

Apreciação do Tribunal

77 Com o segundo fundamento, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 não exclui o recurso da Comissão à presunção geral de que a divulgação dos documentos relativos a um processo por incumprimento, na sua fase pré-contenciosa, prejudica a proteção dos objetivos das atividades de inquérito, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

78 Com o objetivo de se pronunciar sobre a justeza deste fundamento, importa analisar a questão de saber se e, eventualmente, em que medida esse artigo 6.º, n.º 1, no que respeita aos processos respeitantes ao ambiente, modifica o exame que a Comissão deve efetuar por força do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.

79 O artigo 6.º do Regulamento n.º 1367/2006 acrescenta ao Regulamento n.º 1049/2001 regras específicas relativas a pedidos de acesso a informações ambientais.

80 O primeiro período do n.º 1 desse artigo 6.º refere-se ao disposto no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 e dispõe que se considera que a divulgação reveste um interesse público superior quando a informação solicitada estiver relacionada com emissões para o ambiente. Esta presunção legal reporta-se a esse artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, que exclui a recusa de acesso a um documento se um interesse público superior aos interesses protegidos justificar a divulgação do documento em causa. Ora, a referida presunção legal não é aplicável aos «inquéritos, em especial os relacionados com possíveis incumprimentos do direito comunitário».

81 O artigo 6, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1367/2006 dispõe que, «[n]o que se refere às outras exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento [n.º 1049/2001], os motivos de recusa de acesso devem ser interpretados restritivamente, atendendo ao interesse público servido pela divulgação e à questão de saber se a informação solicitada está relacionada com emissões para o ambiente».

82 Ora, resulta da letra e da economia desse artigo 6.º, n.º 1, que as «outras exceções», na aceção do segundo período do mesmo número, não incluem a proteção dos processos por incumprimento.

83 Com efeito, o primeiro período do referido n.º 1 estabelece uma regra relativa às exceções que constam do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001. O segundo período do mesmo n.º 1 menciona não apenas as «outras exceções» mas as «outras exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento [n.º 1049/2001]». Estão, pois, incluídas nesta disposição as exceções previstas nesse artigo 4.º, n.ºs 1, 2, segundo travessão, 3 e 5. Tendo em conta que os processos por incumprimento se incluem numa atividade de inquérito, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a qual é referida pelo primeiro período do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, tal atividade não está abrangida pelo conceito de «outras exceções» previsto no segundo período deste artigo 6.º, n.º 1.

84 Esta redação dos dois períodos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 e a economia dos mesmos evidenciam a intenção do legislador de excluir os processos por incumprimento do âmbito de aplicação desta disposição na sua globalidade.

85 Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao considerar que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 não interfere no exame que a Comissão deve efetuar por força do Regulamento n.º 1049/2001 quando um pedido de acesso tem por objeto os documentos respeitantes a um processo por incumprimento que se encontra ainda na fase pré-contenciosa.

86 Daqui resulta que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

*Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001*

Argumentos das partes

87 A República da Finlândia, cuja argumentação é apoiada pelo Reino da Dinamarca e pelo Reino da Suécia, alega que, independentemente da aplicabilidade do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, o Tribunal Geral interpretou erradamente o artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que não analisou se a Comissão tinha verificado se um interesse público superior justificava a divulgação dos documentos em questão. De acordo com o acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido (n.ºs 44, 45 e 49), o Tribunal Geral devia ter exigido que a Comissão comparasse o interesse inerente à proteção das atividades de inquérito com o interesse público em poder tomar conhecimento dos documentos em causa, tendo em conta os interesses que tem uma transparência mais alargada. Quando um pedido de acesso tem por objeto um documento abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1367/2006, a obtenção de informações ambientais e a importância que a disponibilidade de tais informações assume para a proteção do ambiente e para a saúde humana podem constituir um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001.

88 O Reino da Suécia acrescenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito nos n.ºs 138 e 139 do acórdão recorrido, ao impor à pessoa que pede o acesso a documentos o ónus de invocar e de demonstrar a existência de um interesse público superior, tendo especialmente em conta que a instituição em causa é a única a conhecer o conteúdo dos documentos cuja divulgação é pedida.

89 A Comissão argumenta que o Tribunal Geral rejeitou com justeza, no n.º 139 do acórdão recorrido, o argumento relativo à inexistência de ponderação correta dos interesses divergentes, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001.

Apreciação do Tribunal

90 Com o terceiro fundamento, a República da Finlândia alega, no essencial, que o Tribunal Geral não analisou a questão de saber se a Comissão tinha verificado, por força do artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001, se um interesse público superior justificava a divulgação dos documentos em causa.

91 O Tribunal Geral afirmou, nos n.ºs 132 e 133 do acórdão recorrido, que, de acordo com a decisão controvertida, no presente caso, não existia um interesse público superior, na aceção dessa disposição, e que esta apreciação da inexistência de um interesse público superior não estava ferida de nenhum erro de direito ou de facto. Ora, a LPN e a República da Finlândia invocam não um interesse concreto que justifique, no presente caso, a divulgação dos documentos em causa, mas unicamente a importância que a disponibilidade de informações ambientais apresenta, de maneira geral, para a proteção do ambiente e da saúde humana.

92 Na verdade, 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 (v., neste sentido, acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido, n.ºs 74 e 75).

93 No entanto, considerações tão genéricas como as invocadas no caso em apreço não podem ser suscetíveis de demonstrar que o princípio da transparência, no presente caso, apresentava uma acuidade particular que poderia ter prevalecido sobre as razões justificativas da recusa de divulgação dos documentos em causa (v., por analogia, acórdão Suécia e o./API e Comissão, já referido, n.º 158).

94 A exigência que impõe ao requerente que invoque, em concreto, circunstâncias que baseiam um interesse público superior que justifica a divulgação dos documentos em causa está em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 62; Suécia e o./API e Comissão, n.º 103; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 126; e Comissão/Agrofert Holding, n.º 68).

95 Na medida em que a LPN pediu o acesso aos referidos documentos com o objetivo de poder completar as informações de que a Comissão dispõe acerca do projeto de construção de uma barragem que é objeto do processo por incumprimento em causa e, consequentemente, de participar ativamente neste processo, esta circunstância não demonstra a existência de um «interesse público superior», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 70; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.ºs 145 e 146; e Comissão/Agrofert Holding, n.ºs 85 e 86), ainda que a LPN, enquanto organização não governamental, atue em conformidade com o seu objeto estatutário, que consiste na proteção do ambiente.

96 Embora, nos termos do considerando 2 do Regulamento n.º 1367/2006, este último se inscreva no âmbito de um programa comunitário de ação em matéria de ambiente que salienta a importância de fornecer ao público informações adequadas sobre o ambiente e de lhe oferecer a oportunidade efetiva de participar nos processos de tomada de decisões em matéria ambiental, é também evidente que esta participação não pode ser invocada para justificar o acesso aos documentos respeitantes a um processo por incumprimento. Com efeito, segundo o artigo 9.º deste regulamento, este último prevê uma participação do público unicamente quando as instituições ou órgãos comunitários preparam, alteram ou reveem planos e programas relativos ao ambiente. Em contrapartida, os processos por incumprimento não são abrangidos por este artigo.

97 À luz das considerações precedentes, afigura-se que o Tribunal Geral não deixou de apreciar a questão de saber se a Comissão tinha verificado, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001 se um interesse público superior justificava a divulgação dos documentos em causa.

98 Por conseguinte, o terceiro fundamento deve ser também julgado improcedente.

*Quanto ao quarto fundamento, relativo à condenação da LPN nas despesas*

99 A LPN alega que a decisão do Tribunal Geral, fundamentada nos n.ºs 141 a 143 do acórdão recorrido, de a condenar nas despesas está afetada por diversos erros de direito.

100 A este respeito, basta recordar que, segundo jurisprudência constante, no caso de improcederem todos os outros fundamentos de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, os pedidos relativos à alegada irregularidade da decisão do referido Tribunal sobre as despesas devem ser julgados inadmissíveis, em aplicação do artigo 58.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do qual não pode ser interposto um recurso que tenha por único fundamento o montante das despesas ou a determinação da parte que as deve suportar (v., designadamente, acórdãos de 30 de setembro de 2003, Freistaat Sachsen e o./Comissão, C-57/00 P e C-61/00 P, Colet., p. I-9975, n.º 124; de 26 de maio de 2005, Tralli/BCE, C-301/02 P, Colet., p. I-4071, n.º 88; e de 5 de julho de 2011, Edwin/IHMI, C-263/09 P, Colet., p. I-5853, n.º 78).

101 Dado que todos os outros fundamentos do recurso interposto pela LPN são julgados improcedentes, o último fundamento, relativo à repartição das despesas, deve, portanto, ser declarado inadmissível.

*Quanto ao pedido complementar da LPN de que o n.º 1 da parte decisória do acórdão recorrido seja corrigido*

102 No seu recurso, a LPN pede ao Tribunal de Justiça que corrija o n.º 1 da parte decisória do acórdão recorrido. Em seu entender, o Tribunal Geral não identificou corretamente a decisão controvertida, que não era a decisão de 24 de outubro de 2008, mas a decisão de 22 de novembro de 2007. A LPN propõe que, no referido n.º 1, seja especificado expressamente que o recurso foi interposto «contra a decisão da Comissão de 22 de novembro de 2007» e que, pela decisão de 24 de outubro de 2008, o acesso aos documentos em causa «continuou a ser recusado».

103 A Comissão considera este pedido inadmissível.

104 Nos termos do artigo 113.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, na sua versão em vigor à data da interposição do presente recurso, os pedidos de um recurso devem ter por objeto a anulação, total ou parcial, da decisão do Tribunal Geral.

105 Ora, o pedido complementar da LPN não tem por objeto a anulação, ainda que parcial, do acórdão recorrido, ou seja, da sua parte decisória (v. acórdão de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, n.º 44 e jurisprudência referida), mas apenas uma alteração da redação dessa parte decisória que não interfere no conteúdo da mesma nem na resolução do litígio em primeira instância. Com efeito, resulta claramente do acórdão recorrido, designadamente dos seus n.os 18, 38 e 59, que o recurso cujo provimento é negado no n.º 1 da parte decisória desse acórdão tinha por objeto a decisão de 22 de novembro de 2007.

106 Por outro lado, na medida em que um acórdão do Tribunal Geral contenha erros de escrita ou lapsos manifestos, cabe unicamente ao Tribunal Geral retificá-los, em aplicação do artigo 84.º do seu Regulamento de Processo.

107 Consequentemente, o pedido complementar da LPN deve ser julgado inadmissível.

108 Resulta de todas as considerações precedentes que há que negar provimento, na totalidade, aos recursos da LPN e da República da Finlândia.

**Quanto às despesas**

109 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas.

110 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do mesmo regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, desse regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do artigo 138.º, n.º 2, do referido regulamento, se forem várias as partes vencidas, o Tribunal de Justiça decide sobre a repartição das despesas. Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, os Estados-Membros que intervierem no litígio suportam as suas próprias despesas.

111 Tendo a LPN e a República da Finlândia sido vencidas, há que condená-las em partes iguais nas despesas, conforme pediu a Comissão.

112 O Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia e o Reino da Suécia, enquanto partes intervenientes, suportarão as suas próprias despesas.

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

**1) É negado provimento aos recursos.**

**2) A Liga para a Protecção da Natureza e a República da Finlândia são condenadas em partes iguais nas despesas.**

**3) O Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia e o Reino da Suécia suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas