ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Quarta Secção Alargada)
5 de Março de 1997 *

No processo T-105/95,

WWF UK (World Wide Fund for Nature), «trust» de direito inglês, com sede em Godalming, Surrey (Reino Unido), representado por Georg M. Berrisch, advogado em Hamburgo e em Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Turk e Prum, 13 B, avenue Guillaume,

recorrente,

apoiado por

Reino da Suécia, representado por Erik Brattgård, consultor ministerial no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

interveniente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Carmel O'Reilly e Ulrich Wölker, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

* Língua do processo: inglês.

apoiada por

República Francesa, representada por Catherine de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Denys Wibaux, secretário dos Negócios Estrangeiros na mesma direcção, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

e

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por John E. Collins, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por Stephen Richards e Jessica Simor, barristers, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

intervenientes,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão de 2 de Fevereiro de 1995, que recusa o acesso aos documentos da Comissão relativos à análise do projecto de construção de um centro de observação da natureza em Mullaghmore (Irlanda) e, em especial, aos documentos relativos à questão de saber se podiam ser utilizados fundos estruturais para financiar esse projecto,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quarta Secção Alargada),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. García-Valdecasas, P. Lindh, J. Azizi e J. D. Cooke, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 18 de Setembro de 1996,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

1 Na acta final do Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, os Estados-Membros incorporaram, nos termos seguintes, uma declaração (n.° 17) relativa ao direito de acesso à informação:

«A Conferência considera que a transparência do processo decisório reforça o carácter democrático das instituições e a confiança do público na administração. Por conseguinte, a Conferência recomenda que a Comissão apresente ao Conselho, o mais tardar até 1993, um relatório sobre medidas destinadas a facilitar o acesso do público à informação de que dispõem as instituições.»

2 No encerramento do Conselho Europeu de Birmingham, em 16 de Outubro de 1992, os chefes de Estado e de Governo fizeram uma declaração intitulada «Uma Comunidade próxima dos seus cidadãos» (Boletim CE 10-1992, p. 9), na qual sublinharam a necessidade de tornar a Comunidade mais aberta. Este compromisso foi reafirmado no Conselho Europeu de Edimburgo, em 12 de Dezembro de 1992, durante o qual a Comissão foi novamente convidada a prosseguir os seus trabalhos sobre a melhoria do acesso às informações de que as instituições da Comunidade dispõem (Boletim CE 12-1992, p. 7).

3 Na sequência da declaração de Maastricht, a Comissão empreendeu um estudo comparativo sobre o acesso do público à informação nos Estados-Membros e em certos países terceiros e publicou os resultados das suas pesquisas na comunicação 93/C 156/05, que dirigiu, em 5 de Maio de 1993, ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité Económico e Social, acerca do acesso do público aos documentos das instituições (JO C 156, p. 5). Nessa comunicação, a Comissão concluía que se afigurava indicado desenvolver um acesso mais importante aos documentos a nível comunitário.

4 Na sequência das medidas acima citadas, a Comissão e o Conselho redigiram e adoptaram um código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos da Comissão e do Conselho (a seguir «código de conduta») e comprometeram-se, no que a cada um respeita, a adoptar as medidas necessárias à aplicação dos princípios enunciados pelo código de conduta antes de 1 de Janeiro de 1994.

5 Para assegurar a aplicação prática deste compromisso, a Comissão adoptou, em 8 de Fevereiro de 1994, com base no artigo 162.° do Tratado CE, a Decisão 94/90/CECA, CE, EURATOM, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 46, p. 58, a seguir «Decisão 94/90»). O artigo 1.° desta decisão adopta formalmente o código de conduta cujo texto se encontra junto à decisão.

6 O código de conduta, tal como adoptado pela Comissão, enuncia o princípio geral seguinte:

«O público terá o acesso mais amplo possível aos documentos da Comissão e do Conselho.»

7 Para este efeito, o código de conduta define o termo «documento» como «todo o documento escrito, seja qual for o suporte, que contenha dados na posse da Comissão e do Conselho».

8 Após expor brevemente os princípios que regem a apresentação e o tratamento dos pedidos de acesso a documentos, o código de conduta descreve da seguinte forma o processo a seguir quando haja intenção de indeferir um pedido de acesso a documentos:

«Caso os serviços competentes da instituição em causa tencionem propor a essa instituição que indefira o pedido do interessado, informá-lo-ão da sua intenção, comunicando-lhe que dispõe do prazo de um mês para solicitar um pedido de informação à instituição, tendo em vista a revisão dessa posição, sem o que se considerará que o interessado renunciou ao seu pedido inicial.

Se for apresentado tal pedido de confirmação, e no caso de a instituição em causa decidir recusar a facultação do documento, esta decisão, que deverá ser tomada no mês seguinte à apresentação do pedido de confirmação, será comunicada o mais rapidamente possível e por escrito ao requerente. A decisão deverá ser devidamente fundamentada e indicar as vias de recurso possíveis, ou seja, o recurso judicial e a queixa ao provedor de Justiça, nas condições previstas respectivamente nos artigos 173.° e 138.°-E do Tratado que institui a Comunidade Europeia.»

9 O código de conduta enumera as circunstâncias que podem ser invocadas por uma instituição para justificar o indeferimento de um pedido de acesso a documentos, nos termos seguintes:

«As instituições recusam o acesso a qualquer documento cuja divulgação possa prejudicar:

— a protecção do interesse público (segurança pública, relações internacionais, estabilidade monetária, processos judiciais, inspecções e inquéritos),

— a protecção do indivíduo e da vida privada,

— a protecção do sigilo comercial e industrial,

— a protecção dos interesses financeiros da Comunidade,

— a protecção da confidencialidade solicitada pela pessoa singular ou colectiva que forneceu a informação ou exigida pela legislação do Estado-Membro que forneceu a informação.

As instituições podem igualmente recusar o acesso a um documento para salvaguardar o interesse da instituição no que respeita ao sigilo das suas deliberações.»

Os factos que estão na origem do recurso

10 Em 1991, as autoridades irlandesas anunciaram a sua intenção de construir um centro de observação da natureza em Mullaghmore, no Burren National Park, no Oeste da Irlanda. Para este efeito, pediram para beneficiar dos fundos estruturais comunitários. O recorrente, o WWF UK (Worldwide Fund for Nature) (a seguir «WWF UK»), apresentou à Comissão uma queixa contra o referido projecto, pelo facto de este violar as disposições comunitárias relativas à protecção do ambiente e constituir uma utilização errada dos fundos estruturais.

11 Em consequência, a Comissão abriu um inquérito sobre o projecto referido e, em especial, sobre a alegada violação do direito do ambiente e a questão da atribuição de fundos estruturais nessas condições. Em 7 de Outubro de 1992, a Comissão anunciou que considerava que o projecto não violava o direito comunitário do ambiente e que, por conseguinte, não tinha intenção de iniciar um processo por incumprimento contra a Irlanda. Por carta da mesma data, Bruce Millan, o membro da Comissão encarregado das questões de política regional, informou as autoridades irlandesas desta decisão, acrescentando que não havia obstáculos a que o projecto fosse financiado por fundos estruturais.

12 Esta decisão da Comissão, de 7 de Outubro de 1992, foi objecto de um recurso de anulação no Tribunal de Primeira Instância, intentado pelo recorrente e pela An Taisce — The National Trust for Ireland, uma organização não governamental irlandesa. Por acórdão de 23 de Setembro de 1994, An Taisce e WWF UK/ /Comissão (T-461/93, Colect., p. II-733), o Tribunal de Primeira Instância julgou o recurso inadmissível. O acórdão do Tribunal de Primeira Instância foi objecto de recurso, ao qual foi negado provimento por despacho do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1996, An Taisce e WWF UK/Comissão (C-325/94 P, Colect., p. I-3727).

13 Por duas cartas separadas, mas redigidas em termos idênticos, de 4 de Novembro de 1994, dirigidas respectivamente aos directores-gerais das Direcções-Gerais Ambiente, Segurança Nuclear e Protecção Civil (DG XI) e Políticas Regionais (DG XVI) da Comissão, o advogado do recorrente pediu, com base na Decisão 94/90, para ter acesso a todos os documentos da Comissão relativos à apreciação do projecto Mullaghmore e, em especial, à análise da questão de saber se podiam ser utilizados fundos estruturais para este projecto. Estes pedidos estavam formulados nos seguintes termos:

«On 21 June 1991 WWF UK lodged a complaint with the Commission against the project of the Irish Department of Finance concerning the construction of an interpretative centre for visitors at Mullaghmore (Ireland). An Taisce subsequently joined this complaint. My clients objected against the project and, in particular, that Community structural funds may be used by Ireland for the project. They argued that the project would violate EC environmental law.

In the following, several letters were exchanged between the Commission's services and my clients. They concerned the questions (1) whether the Commission would initiate proceedings under Article 169 of the Treaty against Ireland with regard to the project, and (2) whether the Commission would allow structural funds to be used for the project. On 7 October 1992 the Commission issued a press release stating that it had decided not to initiate infringement proceedings against Ireland. On the same day, Commissioner Bruce Millan (responsible for regional policies) wrote to Mr Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) a letter stating that following the decision not to initiate infringement proceedings there would now be no obstacle of structural funds assistance for the project.

On behalf of my clients I respectfully request access to all Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination whether structural funds may be used for the project. Preferably, we should like to receive copies of the relevant documents.»

[«Em 21 de Junho de 1991, o WWF UK apresentou uma queixa à Comissão contra o projecto do Ministério das Finanças irlandês relativo à construção de um centro de observação da natureza em Mullaghmore (Irlanda). Seguidamente, An Taisce associou-se a esta queixa. Os meus clientes contestavam este projecto, nomeadamente o facto de serem utilizados pela Irlanda fundos estruturais comunitários para este efeito. Consideravam que este projecto violava o direito comunitário do ambiente.

Em consequência, foram trocadas diversas cartas entre os serviços da Comissão e os meus clientes. As cartas diziam respeito às questões de saber 1) se a Comissão iniciaria contra a Irlanda um processo por incumprimento ao abrigo do artigo 169.° do Tratado acerca do projecto e 2) se a Comissão autorizaria a utilização de fundos estruturais para o projecto. Em 7 de Outubro de 1992, a Comissão publicou um comunicado à imprensa, anunciando que tinha decidido não iniciar qualquer processo por incumprimento contra a Irlanda. No mesmo dia, o comissário Bruce Millan (responsável pela política regional) enviou uma carta a Noel Treacy (ministro adjunto no Ministério das Finanças irlandês) informando que a referida decisão de não iniciar um processo por incumprimento eliminava todos os obstáculos à concessão de fundos estruturais para o projecto.

Em nome dos meus clientes, peço-lhe respeitosamente para ter acesso a todos os documentos da Comissão relativos à apreciação do projecto Mullaghmore, nomeadamente à questão de saber se podem ser utilizados fundos estruturais para a sua execução. Desejaríamos, de preferência, obter cópias dos documentos relevantes.»]

14 Por cartas de 17 e 24 de Novembro de 1994, respectivamente, os Srs. Krämer, funcionário na DG XI, e Landaburu, director-geral da DG XVI, informaram o advogado do recorrente do indeferimento deste pedido.

15 Na carta da DG XI de 17 de Novembro de 1994, o indeferimento era justificado da seguinte forma:

«I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exceptions serve to protect public and private interests, and to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. I attach a list of them for your information, and can inform you that the relevant exemptions in the case of the documents you have requested are the protection of the public interest (in particular, inspections and investigations) and the protection of the Commission's interest in the confidentiality of its own proceedings. The documents you have requested relate to the investigation of complaints, as well as to the Commission's internal deliberations.»

[«Lamento informá-lo de que os documentos que pediu são abrangidos pelas excepções ao direito de acesso previstas no âmbito da política relativa ao acesso aos documentos. Por conseguinte, não tenho a intenção de tornar esses documentos disponíveis.

As excepções destinam-se a proteger os interesses públicos e privados e a assegurar que as deliberações internas da Comissão sejam secretas. Junto em anexo, para informação, uma lista destas excepções, desde já o informando de que, no caso dos documentos que pediu, as excepções pertinentes são as relativas à protecção do interesse público (em especial, das actividades de inspecção e de inquérito) e à protecção do interesse da Comissão relativo ao sigilo das suas deliberações. Os documentos que pediu dizem respeito à apreciação de queixas e a deliberações internas da Comissão.»]

16 Na carta da DG XVI de 24 de Novembro de 1994, o indeferimento do pedido era justificado da seguinte forma:

«I regret to inform you that the additional documents you have requested fall under the exemptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exemptions serve in particular to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. Such documents would include all internal notes, exchange of letters between services including the Legal Service, and all other information whose disclosure would infringe the confidentiality of the Commission's deliberations.»

[«Lamento informá-lo de que os documentos suplementares que pediu são abrangidos pelas excepções ao direito de acesso previstas no âmbito da política relativa ao acesso aos documentos. Por conseguinte, não tenho a intenção de tornar esses documentos disponíveis.

As excepções destinam-se, em especial, a assegurar que as deliberações internas da Comissão sejam secretas. Esses documentos abrangem todas as notas internas, todas as cartas trocadas entre os serviços, incluindo o Serviço Jurídico, e todas as outras informações cuja divulgação seria susceptível de violar o sigilo das deliberações da Comissão.»]

17 Não concordando com as posições anteriormente referidas da Comissão, o advogado do recorrente apresentou ao secretário-geral da Comissão, por cartas de 19 de Dezembro de 1994, pedidos de confirmação em conformidade com o procedimento previsto no código de conduta.

18 Por carta separada do mesmo dia, dirigida ao secretário-geral da Comissão, o advogado do recorrente, referindo-se ao pedido que tinha apresentado em 4 de Novembro de 1994 à DG XVI e à resposta desta última datada de 17 de Novembro de 1994, contestou, nos termos seguintes, a recusa dessa direcção-geral de lhe dar acesso aos documentos em seu poder:

«Mr Krämer argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure, and the protection of public interest (in particular, inspections and investigations).

On behalf of my clients I write to confirm my application for access to the above mentioned documents and formally to request that you review your intention to refuse access.

The right of public access to Commission documents has been granted in order to provide for transparency in the Commission's decision making process. In addition, the process is intended to strengthen the confidence of the public in the administration (cf. the preamble of the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents; OJ 1994 No L 46/60). These objectives can only be achieved if access is granted to the greatest extent possible. Thus, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable. Consequently, the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

Moreover, the Code of Conduct merely provides that the Commission *may* refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings. Thus, this exemption is not mandatory. The Commission can only

invoke this exemption if the particular circumstances of a case make it necessary to keep the internal deliberation procedure confidential. No such circumstances were mentioned by the Director General. Indeed, it is clear from the list of circumstances in which the exemption policy may be applied that none are relevant to this case.

Finally, the present application constitutes a request for access to documents relating to proceedings which have been closed since October 1992. In such case the ability of the Commission to think in private is no longer at stake. This is also mentioned in the internal guidelines of the Commission [COM Doc. SEC(94) 321 of 16 February 1994]. Therefore, the Commission can, in our view, not rely on the exemption of the protection of public interest.

In any event, the exemptions could only justify to refuse access to some of the documents for which access has been requested.»

[«O Sr. Krämer alegou que os documentos são abrangidos pelas excepções ao direito de acesso previstas no âmbito da política da Comissão em matéria de acesso aos documentos. Indicou que as excepções pertinentes eram as relativas ao sigilo do processo de deliberação interna da Comissão e à protecção do interesse público (em especial, das actividades de inspecção e de inquérito).

Em nome dos meus clientes, envio a presente carta para confirmar o meu pedido de acesso aos documentos acima referidos e solicito, formalmente, que seja reapreciada a intenção de recusar o acesso a esses documentos.

O direito de acesso do público aos documentos é concedido para garantir a transparência do processo decisório da Comissão. Além disso, este processo destina-se a reforçar a confiança do público na administração (v. o preâmbulo do código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos da Comissão e do Conselho, JO 1994, L 46, p. 60). Estes objectivos só podem ser atingidos se o acesso for concedido do modo mais amplo possível. Portanto, a Comissão só deve recusar o acesso a estes documentos se isso for absolutamente indispensável. Por conseguinte, as excepções ao direito de acesso aos documentos da Comissão devem ser interpretadas estritamente.

Além disso, o código de conduta dispõe simplesmente que a Comissão *pode* recusar o acesso para proteger o interesse da instituição relativamente ao sigilo das suas deliberações. Portanto, esta excepção não é obrigatória. A Comissão só pode invocar esta excepção se as circunstâncias específicas do caso tornarem necessária a manutenção do sigilo do processo de deliberação interna. Nenhuma circunstância desta ordem foi mencionada pelo director-geral. Com efeito, resulta claramente da lista dos casos em que as regras em matéria de excepções são de aplicar que nenhuma excepção é pertinente no caso em apreço.

Finalmente, o presente pedido constitui um pedido de acesso a documentos relativos a um processo que terminou em Outubro de 1992. Num caso como este, a possibilidade de a Comissão reflectir em privado já não está em causa. Isto consta igualmente das directrizes internas da Comissão [COM Doc. SEC(94) 321, de 16 de Fevereiro de 1994]. Daqui resulta que a Comissão não pode, em nosso entender, invocar a excepção relativa à protecção do interesse público.

Em todo o caso, as excepções só podem justificar a recusa de acesso a determinados documentos a que nós não pedimos para aceder.»]

19 No mesmo dia, 19 de Dezembro de 1994, o recorrente enviou ao secretário-geral uma carta relativa ao pedido que tinha feito à DG XVI. Esta carta estava redigida em termos idênticos aos da carta referida no n.° 18, *supra*, com excepção do primeiro parágrafo, que estava assim redigido:

«The Director General argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure.»

(«O director-geral alega que os documentos são abrangidos pelas excepções previstas no âmbito da política da Comissão em matéria de acesso aos documentos. Indicou como excepção relevante o sigilo das deliberações internas da Comissão.»)

20 Por carta única de 2 de Fevereiro de 1995, o secretário-geral da Comissão respondeu às cartas acima referidas do advogado do recorrente e confirmou, nos termos seguintes, o indeferimento dos pedidos dirigidos às DG XI e XVI e os argumentos avançados pela Comissão:

«Thank you for your letters of 19 December 1994 in which you seek a review of the intention of Mr Krämer (DG XI) and Mr Landaburu (DG XVI) to refuse access to the Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination of whether structural funds may be used for the project.

In your letters you argue that in the interests of promoting transparency in the Commission's decision making process and strengthening the confidence of the public in the administration, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable, and that the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

That is actually the way the Commission applies its policy of transparency: each request is treated individually and thoroughly examined on a case-by-case basis. The fundamental principle guiding the consideration of each request is that the public will have the widest possible access to documents held by the Commission, albeit with certain exemptions to protect public and private interests which could be damaged if access to certain documents were permitted, and to ensure that the Commission can deliberate in confidence.

These exceptions were expressly envisaged by the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents, adopted on 8 February 1994.

Having examined your request, I have to confirm the position of Mr Landaburu and Mr Krämer, for the reason that the disclosure of these documents could affect the protection of the Commission interest in the confidentiality of its proceedings, and the protection of the public interest, in particular the proper progress of the infringement proceeding.

Indeed, it is essential for the Commission to be able to investigate matters with which it is concerned as guardian of the Treaties, whilst respecting the confidential nature of such proceedings. It is clear that it is indispensable for the Commission to ensure that a climate of mutual confidence is maintained, which would risk being severely disrupted by publicity. Such publicity is not easily reconciled with the search for a settlement to a dispute at a preliminary stage.

The disclosure, particularly of letters exchanged between the Commission and the Member State concerned, could prejudice the treatment of infringements of Community law.

Actually, in the case of the Interpretative Centre in Ireland, the Commission has made available to the public — in a press release — its reasons for not issuing infringement proceedings against Ireland on environmental grounds.

Finally, I should like to draw your attention to the means of redress that are available, i. e., judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified respectively in Articles 173 and 138e of the Treaty establishing the European Community.»

[«Agradeço as suas cartas de 19 de Dezembro de 1994, nas quais pede um reexame da intenção dos Srs. Krämer (DG XI) e Landaburu (DG XVI) de recusarem o acesso aos documentos da Comissão relativos à apreciação do projecto de Mullaghmore e, em especial, à questão de saber se podem ser utilizados nesse projecto fundos estruturais.

Nas suas cartas, alega que, para promover a transparência do processo decisório da Comissão e o reforço da confiança do público na administração, a Comissão só deve recusar o acesso aos seus documentos quando isso for absolutamente indispensável, e que as excepções ao direito de acesso aos documentos da Comissão devem ser interpretadas estritamente.

Essa é, na realidade, a maneira como a Comissão aplica a sua política de transparência: cada pedido é tratado individualmente e analisado em detalhe, caso a caso. O princípio fundamental que preside à análise de cada pedido é o de que o público

deve ter o acesso mais amplo possível aos documentos em poder da Comissão, embora algumas excepções tenham em vista, por um lado, proteger os interesses públicos e privados que poderiam ser prejudicados se o acesso a determinados documentos fosse autorizado e, por outro lado, assegurar que a Comissão possa deliberar em sigilo.

Estas excepções foram expressamente previstas no código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos da Comissão e do Conselho, adoptado em 8 de Fevereiro de 1994.

Após apreciação do seu pedido, devo confirmar a posição dos Srs. Landaburu e Krämer, pois a divulgação desses documentos poderia comprometer a protecção do interesse da Comissão relativo ao sigilo das suas deliberações, bem como a protecção do interesse público, em especial o bom desenrolar dos processos por incumprimento.

Com efeito, é essencial que a Comissão possa efectuar inquéritos nos domínios que se inserem no âmbito da sua competência como guardiã dos Tratados, sem deixar de respeitar o carácter confidencial desses processos. É evidente ser indispensável que a Comissão cuide de preservar um clima de confiança mútua, que poderia ficar seriamente comprometido por uma eventual publicidade. Essa publicidade é dificilmente conciliável com a procura de uma solução amigável do litígio na sua fase preliminar.

Em especial, a divulgação das cartas trocadas entre a Comissão e o Estado-Membro em causa poderia prejudicar a apreciação das infracções ao direito comunitário.

De facto, no processo relativo ao centro de observação da natureza na Irlanda, a Comissão tornou públicas — em comunicado à imprensa — as razões por que não intentou contra a Irlanda um processo por incumprimento do direito do ambiente.

Finalmente, permito-me chamar a sua atenção para as vias de recuso possíveis, ou seja, os recursos jurisdicionais e a queixa ao provedor de Justiça, nas condições previstas, respectivamente, nos artigos 173.° e 138.°-E do Tratado que institui a Comunidade Europeia.»]

21 Esta carta do secretário-geral da Comissão, de 2 de Fevereiro de 1995, contém a decisão impugnada no presente recurso (a seguir «decisão em litígio»).

Tramitação processual e pedidos das partes

22 Foi nestas circunstâncias que, por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 18 de Abril de 1995, o recorrente interpôs o presente recurso. Na sequência da apresentação da contestação, o recorrente informou o Tribunal, por carta recebida em 10 de Agosto de 1995, de que renunciava a apresentar réplica.

23 Por despacho do presidente da Quarta Secção do Tribunal de 16 de Novembro de 1995, o Reino da Suécia foi autorizado a intervir em apoio da posição do recorrente e a República Francesa, a Irlanda e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foram autorizados a intervir em apoio da posição da recorrida. Subsequentemente, a Irlanda desistiu da sua intervenção.

24 A fase escrita do processo terminou em 31 de Maio de 1996. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Todavia, fez uma pergunta por escrito à Comissão, que respondeu em 18 de Julho de 1996.

25 Com excepção da República Francesa, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas do Tribunal na audiência de 18 de Setembro de 1996.

26 O recorrente, apoiado pelo Reino da Suécia, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão da Comissão contida na carta de 2 de Fevereiro de 1995 e

— condenar a Comissão nas despesas.

27 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso e

— condenar o recorrente nas despesas.

28 A República Francesa e o Reino Unido, intervenientes, concluem pedindo que o Tribunal:

— negue provimento ao recurso.

Quanto ao mérito

29 O recorrente invoca dois fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro baseia-se na violação do código de conduta e da Decisão 94/90. O segundo, na violação do artigo 190.° do Tratado.

30 Tendo em conta a interdependência dos argumentos invocados no âmbito destes dois fundamentos, o Tribunal considera que é conveniente analisá-los conjuntamente.

Quanto aos primeiro e segundo fundamentos reunidos, baseados na violação da Decisão 94/90, do código de conduta e do artigo 190.° do Tratado

Argumentos das partes

— Quanto à violação da Decisão 94/90 e do código de conduta

31 O recorrente alega que a Comissão violou a Decisão 94/90, ao invocar de modo errado as excepções ao princípio do acesso aos documentos previstas pelo código de conduta adoptado ao abrigo do artigo 1.° daquela decisão. O recorrente invoca, em primeiro lugar, a natureza jurídica do código de conduta e a interpretação dos termos deste que é conveniente adoptar.

32 Assim, o recorrente alega, em primeiro lugar, que a Decisão 94/90 e o código de conduta têm natureza vinculativa em relação à Comissão e que têm por fim dar ao público na Comunidade o direito de ter «o acesso mais amplo possível aos documentos da Comissão».

33 A este respeito, o recorrente é apoiado pelo Governo sueco, que salienta que, vistos em conjunto, a Decisão 94/90 e o código de conduta constituem um acto jurídico vinculativo que confere direitos aos cidadãos e impõe obrigações à Comissão.

34 A Comissão contesta a natureza jurídica que o recorrente atribui à Decisão 94/90 e ao código de conduta. Explica, com efeito, que estes documentos mais não constituem do que a aplicação prática da orientação política contida nas declarações dos Estados-Membros e do Conselho Europeu, citadas nos n.^{os} 1 a 3, *supra*. A Comissão considera que, interpretados correctamente, a Decisão 94/90 e o código de conduta não conferem ao cidadão um direito absoluto ou fundamental de acesso aos documentos, mas apenas o direito de verem os seus pedidos de acesso aos documentos tratados de acordo com princípios e processos por aqueles estabelecidos.

35 Seguidamente, o recorrente recorda que as excepções previstas no código de conduta devem ser interpretadas restritivamente, *a fortiori*, quando o princípio geral em causa seja importante, e à luz deste princípio geral, para não porem em cheque o objectivo específico do código de conduta, que consiste em conferir ao público «o acesso mais amplo possível aos documentos». Em apoio da sua tese, o recorrente menciona os princípios desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à livre circulação de pessoas e à liberdade de estabelecimento (acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de Dezembro de 1968, Salgoil, 13/68, Colect. 1965-1968, p. 903; de 21 de Junho de 1974, Reyners, 2/74, Colect., p. 325; e de 27 de Outubro de 1977, Bouchereau, 30/77, Colect., p. 715), bem como à livre circulação de mercadorias (acórdãos do Tribunal de Justiça de 25 de Janeiro de 1977, Bauhuis, 46/76, Colect., p. 1, e de 17 de Junho de 1981, Comissão/Irlanda, 113/80, Recueil, p. 1625).

36 Além disso, o recorrente considera que, face à importância do objectivo prosseguido pelo código de conduta e à sua história legislativa, a Comissão não pode invocar as excepções de modo geral, antes devendo estabelecer, para cada situação particular, as «razões imperativas» pelas quais as condições de aplicação da excepção estão preenchidas. A este respeito, o recorrente cita o despacho proferido pelo Tribunal de Justiça em 6 de Dezembro de 1990, Zwartveld e o. (C-2/88 Imm, Colect., p. I-4405, n.os 11 e 12).

37 A Comissão retorque que o recorrente compreendeu mal o valor jurídico do código de conduta e a natureza das suas excepções, constituindo estas últimas apenas os limites ou os parâmetros da obrigação que a Comissão se impôs a si própria. Considera que o código de conduta não tem o mesmo valor que as regras fundamentais que resultam do Tratado, pois destina-se simplesmente a pôr em prática uma orientação política geral. A jurisprudência invocada pelo recorrente não é, por conseguinte, pertinente.

38 A Comissão acrescenta ainda que é conveniente distinguir as excepções previstas pelo código de conduta consoante o seu carácter obrigatório ou facultativo. A Comissão precisa ainda que, quando invoca uma «excepção obrigatória», não tem que proceder a uma ponderação dos seus interesses com os de quem pede o acesso aos documentos. Com efeito, a Comissão pretende que, neste caso, a ponderação dos interesses foi efectuada no momento da adopção do código de conduta, tendo em conta a natureza dos interesses em causa no âmbito das «excepções obrigatórias». Em contrapartida, quando invoca uma «excepção facultativa», a ponderação dos interesses efectua-se, segundo a Comissão, nesse momento.

39 Em segundo lugar, o recorrente denuncia a referência, na decisão em litígio, à excepção baseada na protecção do interesse público e à excepção baseada na protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações.

40 Assim, por um lado, o recorrente considera que a Comissão interpretou de forma demasiado lata a excepção baseada na protecção do interesse público, ao recusar-lhe o acesso a todos os documentos relativos aos processos por incumprimento, sem ter em conta o conteúdo desses documentos, as circunstâncias específicas dos diferentes inquéritos e o lapso de tempo decorrido desde o termo dos inquéritos. O recorrente considera que essa interpretação compromete seriamente os dois objectivos principais da política da Comunidade relativa ao acesso aos documentos, ou seja, o aumento da transparência do processo decisório e o reforço da confiança do público na administração comunitária. Alega, com efeito, que nenhuma razão permite justificar que, regra geral, os processos por incumprimento sejam levados a cabo em condições de absoluta confidencialidade. Além disso, a Comissão não pode recusar o acesso aos documentos relativos aos processos por incumprimento, sem indicar, caso a caso, as razões imperativas pelas quais a comunicação dos documentos é susceptível de prejudicar a protecção do interesse público.

41 Por outro lado, o recorrente considera que a utilização da excepção baseada, na decisão em litígio, na protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações não preenche as condições impostas pelo código de conduta. Assim, o recorrente salienta que a Comissão se limitou a alegar que os documentos em causa diziam respeito às suas deliberações internas, sem ponderar os seus próprios interesses com o direito da recorrente de ter acesso aos documentos em causa. Além disso, o recorrente considera que, dado que os documentos em questão dizem respeito a um processo encerrado desde Outubro de 1992, apenas circunstâncias excepcionais poderiam justificar o facto de a Comissão continuar a invocar essa excepção. O recorrente salienta igualmente que a Comissão não forneceu as «razões imperativas» requeridas, contrariamente às exigências da jurisprudência (despacho Zwartveld e o., já referido, n.os 11 e 12).

42 O Governo sueco, sem deixar de reconhecer que a Comissão beneficia de uma margem de apreciação quando invoca a excepção baseada na protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações, afirma que a ponderação dos interesses deve ser efectuada separada e individualmente em relação a cada documento. Ora, o Governo sueco recorda que o recorrente não somente pediu para ter

acesso aos documentos relativos a uma eventual infracção ao direito comunitário cometida pela Irlanda, mas também aos documentos relativos à questão da utilização de fundos estruturais para o projecto de Mullaghmore. O facto de o recorrente não ter recebido qualquer documento demonstra que a Comissão não procedeu à ponderação dos interesses relativamente a cada documento.

43 A Comissão contesta ter feito erradamente referência, na decisão em litígio, às excepções previstas pelo código de conduta. Assim, por um lado, a Comissão verifica que o carácter obrigatório de certas excepções consagradas no código de conduta resulta do texto deste último, que precisa que «as instituições recusam o acesso a qualquer documento cuja divulgação possa prejudicar...». A excepção assente na protecção do interesse público pertence a estas «excepções obrigatórias».

44 Resulta, pois, da redacção do código de conduta que, quando exista o risco de a comunicação de documentos poder prejudicar a protecção do interesse público, a aplicação da excepção é obrigatória e a Comissão é obrigada a recusar o acesso a esses documentos. A Comissão acrescenta que essas «excepções obrigatórias» constituem, em si mesmas, razões imperativas. A Comissão salienta, de resto, que o código de conduta dá exemplos dos diversos interesses que devem ser protegidos.

45 A Comissão precisa que a relação que mantém com os Estados-Membros no âmbito dos processos por incumprimento é um elemento da sua obrigação de cooperação leal com eles, consagrada no artigo 5.° do Tratado. Esta cooperação permite às partes iniciarem negociações para atingir um acordo amigável. Ora, no caso em apreço, foi precisamente este diálogo franco e aberto que permitiu chegar a um compromisso com as autoridades irlandesas. A Comissão considera, portanto, que o acesso aos documentos relativos a um processo por incumprimento deve ser recusado, tendo em conta a protecção do interesse público imposta no código de conduta.

46 Por conseguinte, não se pode acusar a Comissão de não ter tomado em conta as particularidades próprias do caso de Mullaghmore, pois, uma vez que o inquérito relativo a um eventual incumprimento recai automaticamente no âmbito da excepção resultante da protecção do interesse público, não é necessário fundamentar a aplicação da excepção em relação a cada inquérito particular.

47 A Comissão salienta ainda que o decurso de um certo lapso de tempo depois do encerramento do processo de Mullaghmore em Outubro de 1992 não é susceptível de a privar do benefício da excepção resultante da protecção do interesse público. A Comissão alega, com efeito, que, não tendo nenhuma decisão sido tomada no âmbito de qualquer processo, as autoridades irlandesas eram obrigadas a respeitar as garantias que tinham dado, tendo em conta a sua obrigação de cooperação leal prevista no artigo 5.° do Tratado. Além disso, a Comissão recorda que o caso de Mullaghmore continuava a ser objecto de um litígio, pois, nessa época, o processo de recurso do referido acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância, em 23 de Setembro de 1994, no processo An Taisce e WWF UK/Comissão, estava ainda pendente no Tribunal de Justiça (An Taisce e WWF UK/Comissão, C-325/94 P, já referido).

48 Os Governos francês e do Reino Unido sustentam igualmente que a redacção do código de conduta implica claramente que a excepção baseada na protecção do interesse público é obrigatória e que, em consequência, a Comissão deve recusar o acesso aos documentos em seu poder quando a sua divulgação seja susceptível de prejudicar o interesse público. Os Governos destes dois Estados-Membros confirmam, de resto, a necessidade de criar um clima de confiança mútua durante as discussões que precedem um eventual processo por incumprimento. Alegam que é do interesse da Comunidade permitir à Comissão discutir eventuais incumprimentos dos Estados-Membros ao direito comunitário em condições de absoluta confidencialidade, com vista a obter uma solução amigável. Além disso, segundo o Governo do Reino Unido, a mera possibilidade de estes documentos serem divulgados no futuro basta para deteriorar este clima de confiança, de modo que o encerramento de um processo não põe termo à aplicação desta excepção.

49 Por outro lado, a Comissão apoia-se na utilização do termo «podem», na redacção da excepção baseada na protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações, para declarar que dispõe, nesse caso, de um poder discricionário. Além disso, a Comissão sublinha que resulta claramente dos termos da decisão em litígio que o sigilo das suas deliberações por si invocado não diz respeito a processos internos ou a deliberações de natureza administrativa, mas a um tipo particular de processos de natureza quase jurisdicional, ou seja, a apreciação e o inquérito relativos aos incumprimentos, incluindo os contactos entre a Comunidade e os Estados-Membros a propósito desses inquéritos. Uma vez que o sigilo das deliberações diz respeito a elementos idênticos aos abrangidos pela excepção baseada na protecção do interesse público, o direito da Comissão de invocar a primeira excepção é estritamente idêntico ao seu direito de invocar a segunda. Além disso, a Comissão refuta o argumento do Governo sueco e salienta que, se fosse obrigada a fundamentar a aplicação da excepção relativa à confidencialidade em relação ao conteúdo de cada documento individual, esta excepção ficaria privada da sua utilidade.

— Quanto à violação do artigo 190.° do Tratado

50 O recorrente pretende que a decisão em litígio não satisfaz a exigência de fundamentação suficiente prevista no artigo 190.° do Tratado, pois contém apenas simples afirmações genéricas que não dizem respeito a circunstâncias específicas do processo. O recorrente insiste de novo na falta de referência às «razões imperativas» susceptíveis de justificar a recusa da Comissão e na falta de ponderação dos interesses em presença.

51 O Governo sueco observa que a decisão em litígio não indica as razões que justificam a recusa de acesso a cada documento individual. Sustenta igualmente que os termos da decisão em litígio não indicam claramente a excepção com base na qual foi recusado o acesso a cada documento individual.

52 A Comissão responde que a decisão em litígio expõe claramente os elementos de direito e de facto em que se baseia. Alega que os argumentos desenvolvidos pelo recorrente no âmbito do segundo fundamento se baseiam numa concepção errada da obrigação imposta pelo artigo 190.° do Tratado, na medida em que estes argumentos visam contestar não o carácter suficiente da fundamentação da decisão em litígio mas a sua validade.

Apreciação do Tribunal

53 Em primeiro lugar, afigura-se necessário determinar, por um lado, a natureza jurídica da Decisão 94/90 que adopta, no seu artigo 1.°, o código de conduta e, por outro lado, o alcance das excepções inscritas no código de conduta.

54 Assim, verifica-se, em primeiro lugar, que a Decisão 94/90 constitui a resposta da Comissão aos pedidos do Conselho Europeu para consagrar, a nível comunitário, o direito, reconhecido pela maior parte das legislações dos Estados-Membros, de acesso dos cidadãos aos documentos em poder das autoridades públicas. Não tendo o legislador comunitário adoptado uma regulamentação geral relativa ao direito de acesso do público aos documentos em poder das instituições comunitárias, incumbe a estas tomarem, em virtude do seu poder de organização interna, as medidas necessárias para tratar os — e dar resposta aos — pedidos de acesso aos documentos de um modo que corresponda aos interesses de uma boa administração [v. acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Abril de 1996, Países Baixos/ /Conselho, C-58/94, Colect., p. I-2169, n.^{os} 34 a 37, que diz respeito à decisão equivalente adoptada pelo Conselho (Decisão 93/731/CE, de 20 de Dezembro de 1993, relativa ao acesso do público aos documentos do Conselho; JO L 340, p. 43, a seguir «Decisão 93/731»)].

55 Ao adoptar a Decisão 94/90, a Comissão indicou aos cidadãos que desejam obter acesso aos documentos em seu poder que os seus pedidos serão tratados segundo os procedimentos, condições e excepções previstos para esse efeito. A Decisão

94/90 é, por conseguinte, um acto susceptível de conferir aos terceiros direitos que a Comissão é obrigada a respeitar, mesmo que essa decisão implique efectivamente uma série de obrigações que a Comissão se impõe voluntariamente a si própria como medidas de organização interna.

56 Seguidamente, há que precisar o alcance das excepções inscritas no código de conduta. A este propósito, deve recordar-se que, quando um princípio geral é estabelecido e são previstas excepções a esse princípio, estas últimas devem ser interpretadas e aplicadas restritivamente, de modo a não pôr em causa a aplicação do princípio geral. No caso em apreço, os fundamentos do indeferimento de um pedido de acesso a documentos da Comissão, inscritos no código de conduta como excepções, devem, pois, ser interpretados de tal modo que não tornem impossível a realização do objectivo de transparência expresso na resposta da Comissão aos pedidos do Conselho Europeu (v., *supra,* n.os 2 e 54).

57 Ora, o Tribunal verifica que existem duas categorias de excepções ao princípio geral de acesso dos cidadãos aos documentos da Comissão, que figuram no código de conduta e que correspondem, de resto, ao disposto no artigo 4.° da Decisão 93/731.

58 O texto da primeira categoria, redigido em termos imperativos, prevê que «as instituições recusam o acesso a qualquer documento cuja divulgação possa prejudicar [... nomeadamente] a protecção do interesse público (segurança pública, relações internacionais, estabilidade monetária, processos judiciais, inspecções e inquéritos)» (v., *supra,* n.° 9). Daqui resulta que a Comissão é obrigada a recusar o acesso aos documentos que se insiram numa das excepções desta primeira categoria, quando a prova desta última circunstância for apresentada (v., para as disposições

correspondentes da Decisão 93/731, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Outubro de 1995, Carvel e Guardian Newspapers/Conselho, T-194/94, Colect., p. II-2765, n.° 64).

59 Em contrapartida, o texto da segunda categoria, elaborado em termos facultativos, prevê que a Comissão pode «igualmente recusar o acesso a um documento para salvaguardar o interesse da instituição no que respeita ao sigilo das suas deliberações» (v., *supra*, n.° 9). Consequentemente, a Comissão goza de um poder de apreciação que lhe permite indeferir, eventualmente, um pedido de acesso a documentos que se refiram às suas deliberações. A Comissão deve, no entanto, exercer esse poder de apreciação, ponderando realmente, por um lado, o interesse do cidadão em obter acesso a esses documentos e, por outro, o seu eventual interesse em preservar o sigilo das suas deliberações (v., para as disposições correspondentes da Decisão 93/731, o acórdão Carvel e Guardian Newspapers/Conselho, já referido, n.^{os} 64 e 65).

60 O Tribunal considera que a distinção entre as duas categorias de excepções previstas no código de conduta se explica pela natureza dos interesses que as categorias respectivas têm por objectivo proteger. A primeira categoria, que reúne as «excepções obrigatórias», protege com efeito os interesses de terceiros e do público em geral, no caso de a divulgação de certos documentos pela instituição em causa poder prejudicar pessoas que poderiam legitimamente recusar o acesso a esses documentos, se estes estivessem na sua posse. Em contrapartida, a segunda categoria abrange as deliberações internas da instituição que apenas põem em causa os interesses desta.

61 É conveniente acrescentar que a Comissão tem o direito de invocar conjuntamente uma excepção da primeira categoria e uma excepção da segunda categoria para recusar o acesso aos documentos em seu poder, já que nenhuma disposição da Decisão 94/90, nem mesmo o código de conduta, lho proíbe. Com efeito, não pode excluir-se que a divulgação de determinados documentos pela Comissão prejudique simultaneamente os interesses protegidos pela primeira categoria de excepções e o interesse da Comissão em preservar o sigilo das suas deliberações.

62 Tendo em conta estes elementos, importa verificar, em segundo lugar, se os documentos relativos ao inquérito sobre um eventual incumprimento do direito comunitário, que podem levar à abertura de um processo ao abrigo do artigo 169.° do Tratado, reúnem as condições exigidas para que a Comissão possa invocar a excepção resultante da protecção do interesse público, que se insere na primeira categoria de excepções previstas no código de conduta.

63 A este respeito, o Tribunal considera que a confidencialidade que os Estados-Membros têm o direito de esperar da Comissão nestas situações justifica, no âmbito da protecção do interesse público, a recusa de acesso aos documentos relativos aos inquéritos que possam eventualmente resultar num processo por incumprimento, mesmo após o decurso de um certo lapso de tempo depois do encerramento desses inquéritos.

64 Importa, todavia, precisar que a Comissão não pode contentar-se em invocar o eventual início de um processo por incumprimento para justificar, em nome da protecção do interesse público, a recusa de acesso a todos os documentos visados pelo pedido de um cidadão. O Tribunal considera, com efeito, que a Comissão é obrigada a indicar, no mínimo por categoria de documentos, as razões por que considera que os documentos mencionados no pedido que lhe é dirigido estão ligados à eventual abertura de um processo por incumprimento, precisando a que é que os documentos em causa se referem e, nomeadamente, se dizem respeito a actividades de inspecção e de inquérito que impliquem a declaração de um eventual incumprimento ao direito comunitário.

65 A obrigação em causa no número anterior não significa, no entanto, que a Comissão seja obrigada a indicar, em relação a cada documento, as «razões imperativas» que justificam a aplicação da excepção resultante da protecção do interesse público, sob pena de comprometer a função essencial da excepção em causa, tal como resulta da própria natureza do interesse público que deve ser protegido e do carácter obrigatório desta excepção. Pode, com efeito, ser possível indicar as razões que justificam a confidencialidade em relação a cada documento, sem divulgar o conteúdo deste último e, portanto, sem privar a excepção da sua finalidade essencial.

66 Em terceiro lugar, há que examinar se a decisão em litígio satisfaz as exigências de fundamentação resultantes do artigo 190.° do Tratado. A este respeito, importa recordar, em primeiro lugar, que a obrigação de fundamentar as decisões individuais tem o duplo objectivo de permitir, por um lado, aos interessados conhecer as justificações da medida adoptada para defenderem os seus direitos e, por outro lado, ao juiz comunitário, exercer a sua fiscalização da legalidade das decisões (v., nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, n.° 15, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Janeiro de 1995, Branco/Comissão, T-85/94, Colect., p. II-45, n.° 32).

67 O Tribunal salienta seguidamente que, na decisão em litígio, o secretário-geral da Comissão, para justificar a sua recusa em facultar o acesso a todos os documentos visados pelos pedidos do recorrente, tanto no que respeita à DG XVI como à DG XI e sem fazer distinção entre os diferentes documentos em poder das direcções-gerais respectivas, invoca tanto a excepção resultante da protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações como a excepção resultante da protecção do interesse público. Na decisão em litígio, o secretário-geral da Comissão confirma, além disso, as decisões de recusa em relação ao recorrente, por um lado, pela DG XVI, apenas com base na excepção resultante da protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações (v., *supra*, n.° 16), e, por outro lado, pela DG XI, com base conjuntamente na excepção resultante da protecção do interesse público e na excepção resultante da protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações (v., *supra*, n.° 15). Para verificar se a fundamentação da decisão em litígio preenche as exigências do artigo 190.° do Tratado, impõe-se analisar conjuntamente o conteúdo desta e das cartas da DG XVI de 24 de Novembro de 1994 (v., *supra*, n.° 16) e da DG XI de 17 de Novembro de 1994 (v., *supra*, n.° 15).

68 No que se refere à recusa oposta ao pedido de acesso do recorrente aos documentos em poder da DG XVI, é forçoso constatar que, além da referência geral à excepção resultante da protecção do interesse público, a decisão em litígio confirma os termos da carta da DG XVI de 24 de Novembro de 1994. Ora, nessa carta, a DG XVI invoca unicamente a excepção resultante da protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações.

69 Tendo-se a Comissão contentado em confirmar, na decisão em litígio, os termos da carta da DG XVI de 24 de Novembro de 1994, sem precisar que a referência geral à excepção resultante da protecção do interesse público abrangia também os documentos visados pelo pedido do recorrente dirigido à DG XVI nem que existiria um nexo entre os documentos em poder desta direcção-geral e o eventual início de um processo por incumprimento, deve daqui deduzir-se que a decisão em litígio limitou a sua fundamentação de recusa deste pedido à excepção resultante da protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações, tal como exposta na carta da DG XVI de 24 de Novembro de 1994.

70 Ora, não resulta da decisão em litígio nem da carta da DG XVI de 24 de Novembro de 1994 que a Comissão observou a sua obrigação de ponderar realmente os interesses em presença, prescrita pelas disposições do código de conduta (v., *supra*, n.° 59), pois tanto a decisão em litígio como a carta da DG XVI de 24 de Novembro de 1994 se contentam em mencionar a excepção resultante da protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações para indeferir o pedido do recorrente, sem efectuar qualquer ponderação dos interesses em presença.

71 Além disso, a Comissão não pode presentemente afirmar ao Tribunal, como fez na sua carta de 18 de Julho de 1996 em resposta a uma pergunta do Tribunal (v., *supra*, n.° 24), que todos os documentos em causa, incluindo os que estão em poder da DG XVI, são abrangidos pela excepção resultante da protecção do interesse público, pois a decisão em litígio remete expressamente para a carta da DG XVI de 24 de Novembro de 1994, que não cita a excepção resultante da protecção do interesse público.

72 Daqui resulta que, na medida em que incide sobre o pedido do recorrente relativo aos documentos detidos pela DG XVI, a decisão em litígio não preenche as condições de fundamentação do artigo 190.° do Tratado e deve, por conseguinte, ser anulada nessa medida.

73 No que diz respeito à recusa oposta ao pedido de acesso do recorrente aos documentos em poder da DG XI, forçoso é constatar que tanto a decisão em litígio como a carta da DG XI de 17 de Novembro de 1994, cujos termos a decisão em litígio confirma (v., *supra,* n.° 20), invocam conjuntamente a excepção resultante da protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações e a excepção resultante da protecção do interesse público, o que em si não pode ser considerado incompatível com as disposições do código de conduta (v., *supra,* n.° 61).

74 Todavia, o Tribunal observa, em primeiro lugar, que, embora na decisão em litígio a Comissão exponha, em termos gerais, as razões pelas quais considera que a excepção baseada na protecção do interesse público deve ser aplicada a documentos relativos aos inquéritos sobre um eventual incumprimento do direito comunitário, que possam conduzir ao início de um processo ao abrigo do artigo 169.° do Tratado, não indica, pelo menos por categoria de documentos, as razões por que considera que todos os documentos mencionados no pedido dirigido pelo recorrente à DG XI estavam relacionados com a eventual abertura de um processo por incumprimento (v., *supra,* n.° 64).

75 Seguidamente, há que declarar que, na sua carta de 17 de Novembro de 1994, a DG XI também não indicou, pelo menos por categoria de documentos, as razões por que considerou que todos os documentos que lhe eram pedidos estavam abrangidos pela excepção resultante da protecção do interesse público. Com efeito, contentou-se em explicar que, «no caso dos documentos que pediu, as excepções pertinentes são as relativas à protecção do interesse público (em especial, das actividades de inspecção e de inquérito) e à protecção do interesse da Comissão relativo ao sigilo das suas deliberações. Os documentos que pediu dizem respeito à apreciação de queixas e a deliberações internas da Comissão» (v., *supra,* n.° 15).

76 Finalmente, como a Comissão não indicou na decisão em litígio nem na carta da DG XI de 17 de Novembro de 1994 que todos os documentos visados pelo pedido que o recorrente dirigiu à DG XI estavam abrangidos pela excepção resultante da protecção do interesse público, e como invocou conjuntamente a excepção resul-

tante da protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações, o recorrente não podia excluir que o acesso a uma parte dos documentos em poder da DG XI lhe era recusada por esses documentos estarem abrangidos apenas pela excepção baseada na protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações. Ora, nem o conteúdo da decisão em litígio nem o da carta da DG XI de 17 de Novembro de 1994 permitem ao recorrente e, por consequência, ao Tribunal verificar se a Comissão cumpriu a sua obrigação de, efectivamente, ponderar os interesses em presença, prescrita pelas disposições do código de conduta (v., *supra*, n.° 59), pois ambas invocam a excepção resultante da protecção do interesse da instituição relativo ao sigilo das suas deliberações, sem efectuar qualquer ponderação dos interesses em presença.

77 Daqui resulta que, na medida em que se pronuncia sobre o pedido do recorrente dirigido à DG XI, a decisão em litígio também não cumpre as exigências de fundamentação do artigo 190.° do Tratado e deve, portanto, ser anulada nessa medida.

78 Por estas razões, o Tribunal considera que o recurso é procedente e que a decisão em litígio deve ser anulada.

Quanto às despesas

79 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 87.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que, face ao pedido do recorrente, condená-la nas despesas. Por força do disposto no n.° 4 do artigo 87.° do mesmo regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo suportam as suas próprias despesas. Em consequência, o Reino da Suécia, que interveio em apoio da posição do recorrente, e a República Francesa e o Reino Unido, que intervieram em apoio da posição da Comissão, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção Alargada)

decide:

1) A decisão da Comissão de 2 de Fevereiro de 1995, que recusa ao recorrente o acesso aos documentos da Comissão relativos à apreciação do projecto de construção de um centro de observação da natureza em Mullaghmore (Irlanda), é anulada.

2) A Comissão suportará, além das suas próprias despesas, as despesas do recorrente.

3) O Reino da Suécia, a República Francesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas próprias despesas.

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Março de 1997.

O secretário

H. Jung

O presidente

K. Lenaerts