Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

17 de outubro de 2013*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Direito de acesso aos documentos das instituições — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo — Proteção do processo decisório das instituições — Nota do Secretariado-Geral do Conselho sobre as propostas apresentadas no âmbito do processo legislativo de alteração do próprio Regulamento n.º 1049/2001 — Acesso parcial — Recusa de acesso aos dados relativos à identidade dos Estados-Membros autores das propostas»

No processo C-280/11 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 31 de maio de 2011,

Conselho da União Europeia, representado por B. Driessen e C. Fekete, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiado por:

República Checa, representada por M. Smolek e D. Hadroušek, na qualidade de agentes,

Reino de Espanha, representado por S. Centeno Huerta, na qualidade de agente,

República Francesa, representada por G. de Bergues e N. Rouam, na qualidade de agentes,

intervenientes no presente recurso,

sendo as outras partes no processo:

Access Info Europe, com sede em Madrid (Espanha), representada por O. Brouwer e J. Blockx, advocaten,

recorrente em primeira instância,

apoiada por:

Parlamento Europeu, representado por A. Caiola e M. Dean, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente no presente recurso,

República Helénica, representada por E.-M. Mamouna e K. Boskovits, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: inglês.

Reino Unido da Grã Bretanha e da Irlanda do Norte,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano (relator), presidente de secção, K. Lenaerts, vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Primeira Secção, A. Borg Barthet, E. Levits e M. Berger, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 21 de fevereiro de 2013,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de maio de 2013,

profere o presente

Acórdão

1 Com o seu recurso, o Conselho da União Europeia pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho (T-233/09, Colet., p. II-1073, a seguir «acórdão recorrido»), através do qual foi anulada a decisão do Conselho de 26 de fevereiro de 2009 (a seguir «decisão controvertida»), que recusa à Access Info Europe (a seguir «Access Info») o acesso a determinadas informações contidas na nota de 26 de novembro de 2008 enviada pelo Secretariado-Geral do Conselho ao grupo de trabalho Informação, instituído no Conselho, sobre a proposta de um novo regulamento relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (a seguir «documento solicitado»).

Quadro jurídico

2 O considerando 6 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43), tem a seguinte redação:

«Deverá ser concedido maior acesso aos documentos nos casos em que as instituições ajam no exercício dos seus poderes legislativos, incluindo por delegação, embora simultaneamente, preservando a eficácia do processo decisório institucional. O acesso direto a estes documentos deverá ser tão amplo quanto possível.»

3 O artigo 1.º deste regulamento dispõe:

«O presente regulamento tem por objetivo:

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

[...]»

4 O artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do referido regulamento prevê:

«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.»

Antecedentes do litígio

5 Por correio eletrónico de 3 de dezembro de 2008, a Access Info pediu ao Conselho o acesso ao documento solicitado. Este documento reunia as propostas de alteração ou de novas redações apresentadas por diversos Estados-Membros na reunião de 25 de novembro de 2008 do grupo de trabalho Informação, referido no n.º 1 do presente acórdão.

6 Pela decisão controvertida, o Conselho concedeu um acesso parcial ao documento solicitado. Em especial, essa instituição enviou à Access Info uma versão desse documento que não permitia identificar os Estados-Membros autores das referidas propostas.

7 O Conselho justificou a sua recusa de divulgar a identidade dos Estados-Membros em causa com base na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, pelo motivo de que a divulgação dessas identidades prejudicaria gravemente o seu processo decisório e não era exigida por um interesse público superior. Com efeito, tendo em conta o caráter preliminar dos debates então em curso, a divulgação das identidades dos Estados-Membros em causa teria reduzido a margem de manobra das delegações durante as negociações que caracterizam o processo legislativo no Conselho e teria, assim, comprometido a sua capacidade de chegar a um acordo.

8 Em 26 de novembro de 2008, isto é, no mesmo dia em que foi produzido o documento solicitado, foi tornada acessível ao público no sítio Internet da organização Statewatch uma versão integral daquele documento, sem que essa divulgação tivesse sido autorizada (a seguir «divulgação não autorizada»).

Acórdão recorrido

9 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de junho de 2009, a Access Info interpôs recurso de anulação da decisão controvertida, que teve provimento no acórdão recorrido.

10 A título preliminar, o Tribunal Geral expôs os princípios fundamentais em matéria de acesso aos documentos. Em especial, nos n.ºs 55 a 58 desse acórdão, recordou que o direito de acesso aos documentos das instituições está associado ao caráter democrático destas últimas e que o artigo 1.º do Regulamento n.º 1049/2001 visar garantir um direito de acesso o mais amplo possível, de modo que as exceções à divulgação devem ser interpretadas e aplicadas estritamente. Estes princípios adquirem uma pertinência especial quando o Conselho age, como no caso em apreço, na sua qualidade de legislador.

11 Em seguida, nos n.ºs 59 e 60 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral especificou que a simples circunstância de um documento respeitar a um interesse protegido por uma exceção não basta para justificar a aplicação desta última, semelhante aplicação só podendo ser justificada se o acesso a esse documento for suscetível de prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido. Além disso, esse risco não pode ser puramente hipotético e deve ser razoavelmente previsível. Cabe à instituição em causa ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação de uma parte do documento solicitado — no caso em apreço, a identidade dos Estados-Membros autores das propostas — e o interesse geral de que esse documento seja acessível na sua totalidade.

12 Ao aplicar esses princípios, o Tribunal Geral, nos n.os 68 a 80 do acórdão recorrido, examinou a razão principal invocada pelo Conselho para justificar o caráter parcial da divulgação do documento solicitado, a saber, a pretensa redução da margem de manobra das delegações no seio do Conselho resultante da circunstância de a divulgação da identidade dos Estados-Membros responsáveis pelas propostas dar lugar a uma pressão da opinião pública sobre esses Estados de uma amplitude tal que não seria possível a uma delegação desses Estados apresentar uma proposta no sentido de limitar a transparência.

13 Em primeiro lugar, nos n.os 69 a 74 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral começou por considerar que é precisamente o princípio da legitimidade democrática que impõe aos autores das propostas contidas no documento solicitado responder pelos seus atos perante a opinião pública, tanto mais quando esse documento se insere no processo legislativo. Em seguida, o Tribunal Geral considerou que a divulgação das identidades dos autores de uma proposta não impedia as delegações de se afastarem depois da mesma. Com efeito, uma proposta é feita para ser discutida, quer seja ou não anónima, e não tem vocação para permanecer inalterada depois dessa discussão quando a identidade do seu autor é conhecida. A opinião pública é perfeitamente capaz de compreender esta característica das propostas no processo legislativo. Além disso, segundo o Tribunal Geral, não se pode presumir que toda a opinião pública se oponha como um todo à limitação do princípio da transparência. Por último, o Tribunal Geral considerou que a própria divulgação não autorizada não teve consequências prejudiciais no processo decisório do Conselho.

14 Em segundo lugar, nos n.os 75 e 76 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedente o argumento do Conselho segundo o qual se devia ter em consideração o caráter preliminar dos debates para apreciar o risco de prejudicar o processo decisório associado à redução da margem de manobra dos Estados-Membros. Segundo o Tribunal Geral, o caráter preliminar dos debates não permite justificar, enquanto tal, a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que esta disposição não estabelece nenhuma distinção em função da fase em que se encontram os debates.

15 Em terceiro lugar, nos n.os 77 e 78 do referido acórdão, o Tribunal Geral julgou improcedente o argumento segundo o qual se devia ter em conta o caráter especialmente sensível das propostas feitas, no caso em apreço, pelas delegações dos Estados-Membros. A este respeito, o Tribunal Geral salientou que as propostas de alteração em causa se inserem no curso normal do processo legislativo. Por conseguinte, não são particularmente sensíveis, no sentido de que um interesse fundamental da União ou dos Estados-Membros podia ser posto em causa se fosse divulgada a identidade dos autores das propostas, tanto mais que não é o conteúdo das propostas feitas pelo Estados-Membros que estava em causa no caso em apreço, mas tão-só a identificação das delegações autoras. Além disso, o Tribunal Geral considerou que decorre da própria natureza do debate democrático que uma proposta de alteração de um projeto de regulamento seja objeto de comentários tanto positivos como negativos, por parte do público e dos meios de comunicação social.

16 Em quarto lugar, no n.º 79 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedente o argumento segundo o qual o período de tempo excecionalmente longo para a aprovação do novo regulamento em matéria de acesso aos documentos estaria relacionado com as dificuldades que a divulgação não autorizada teria criado para as negociações. Na realidade, segundo o Tribunal Geral, existem outras razões de natureza política e jurídica que permitiam explicar a duração do processo legislativo.

17 Por último, nos n.os 82 e 83 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedente o argumento do Conselho destinado a demonstrar que era devido à divulgação não autorizada que os relatórios das reuniões dos seus grupos de trabalho eram menos exaustivos, nomeadamente no que se refere à identificação das delegações. A este respeito, o Tribunal Geral declarou que esta alteração também podia ser explicada pela interposição, pela Access Info, do recurso da decisão controvertida. Em todo o caso, a não existência de nexo de causalidade entre a divulgação ao público da identidade das delegações e o prejuízo grave do processo decisório era confirmada por um documento posterior à

divulgação não autorizada, que não se limitava a indicar de forma anónima as propostas de alteração do texto legislativo, mas que especificava a identidade das delegações, pelo menos na versão original desse documento.

18 Foi nomeadamente com base nas considerações precedentes que o Tribunal Geral deu provimento ao recurso e anulou a decisão controvertida.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

19 Por despacho de 17 de outubro de 2011, por um lado, a República Checa e o Reino de Espanha foram admitidos a intervir em apoio dos pedidos do Conselho e, por outro, o Parlamento Europeu foi admitido a intervir em apoio dos pedidos da Access Info. Por despacho de 2 de fevereiro de 2012, a República Francesa foi admitida a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

20 O Conselho, a República Checa, a República Helénica, o Reino de Espanha e a República Francesa pedem ao Tribunal que:

— anule o acórdão recorrido;

— se pronuncie a título definitivo sobre as questões objeto do presente recurso; e

— condene a Access Info nas despesas das duas instâncias.

21 A Access Info e o Parlamento Europeu pedem ao Tribunal que negue provimento ao recurso e condene o Conselho nas despesas.

Quanto ao presente recurso

22 No essencial, o Conselho invoca três fundamentos de recurso.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

23 Com o seu primeiro fundamento, o Conselho, apoiado neste ponto pelo Reino de Espanha, alega que o Tribunal Geral ignorou o equilíbrio garantido tanto pelo direito primário — artigo 207.º, n.º 3, CE e artigo 255.º CE, aplicáveis *ratione temporis* — como pelo direito derivado — considerando 6 e artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 — entre, por um lado, o acesso alargado aos documentos relacionados com a atividade legislativa das instituições e, por outro, a necessidade de preservar a eficácia do processo decisório. Em especial, o Tribunal Geral, nomeadamente no n.º 69 do acórdão recorrido, interpretou o referido artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, atribuindo uma consideração indevida e excessiva à transparência do processo decisório, sem nunca ter em conta as exigências ligadas à sua eficácia.

24 Mais especificamente, o Conselho, apoiado a este respeito pela República Checa, a República Helénica e o Reino de Espanha, alega que o seu processo legislativo é muito fluido e exige uma grande flexibilidade por parte dos Estados-Membros para que estes possam alterar uma posição inicial, aumentando assim as possibilidades de se chegar a um acordo. Para garantir um «espaço de negociação» e preservar assim a eficácia desse processo legislativo, é necessário assegurar aos referidos Estados uma margem de manobra máxima nos debates, e isso desde as primeiras fases do processo. Ora, uma tal margem de manobra seria reduzida se a identidade das delegações fosse divulgada

demasiado cedo no decurso do processo, na medida em que isso provocaria pressões por parte da opinião pública, que privariam as próprias delegações da flexibilidade necessária para assegurar a eficácia do processo decisório do Conselho.

25 A este propósito, a República Checa e o Reino de Espanha acrescentam que, no caso em apreço, a divulgação da identidade das delegações não era necessária para atingir o objetivo do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, o acesso integral ao conteúdo do documento solicitado era suficiente para garantir a manutenção de um debate democrático sobre as questões a que o documento se refere. Além disso, a única consequência de uma divulgação da identidade das delegações era a de permitir exercer pressões não sobre o Conselho, mas sobre os Estados-Membros.

26 A Access Info responde que, nos termos do seu primeiro fundamento, o Conselho só critica três números do acórdão recorrido, a saber, por um lado, os n.os 57 e 58 do referido acórdão, nos quais o Tribunal Geral se limitou a recordar a jurisprudência pertinente, e, por outro, o n.º 69 desse acórdão, nos termos do qual, segundo a Access Info, apoiada a este respeito pelo Parlamento, o Tribunal Geral procede precisamente à ponderação das exigências de transparência e da proteção do processo decisório, concluindo daí que a divulgação das identidades dos Estados-Membros não era, no caso em apreço, suscetível de prejudicar o processo decisório do Conselho.

Apreciação do Tribunal

27 Para decidir sobre o presente fundamento, há que recordar que, em conformidade com o seu considerando 1, o Regulamento n.º 1049/2001 se inscreve na vontade, expressa no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, de assinalar uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Como recorda o considerando 2 desse regulamento, o direito de acesso do público aos documentos das instituições está associado ao caráter democrático destas últimas (acórdãos 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 34; 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, n.º 68; e de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, Colet., p. I-6237, n.º 72).

28 Para este efeito, o Regulamento n.º 1049/2001 tem por objetivo, como indicado no seu considerando 4 e no seu artigo 1.º, permitir um direito de acesso o mais amplo possível do público aos documentos das instituições (acórdãos, já referidos, Suécia e Turco/Conselho, n.º 33; Suécia e o./API e Comissão, n.º 69; e Suécia/MyTravel e Comissão n.º 73).

29 É certo que este direito não deixa de estar sujeito a determinados limites baseados em razões de interesse público ou privado. Mais especificamente, e em conformidade com o seu considerando 11, o referido regulamento prevê, no seu artigo 4.º, um regime de exceções que autoriza as instituições a recusar o acesso a um documento, no caso de a divulgação do mesmo poder prejudicar um dos interesses protegidos por este artigo (v. acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, Colet., p. I-1233, n.º 62; Suécia e o./API e Comissão, já referido, n.os 70 e 71; e Suécia/MyTravel e Comissão, já referido, n.º 74).

30 Não obstante, uma vez que estas exceções derrogam o princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (acórdãos, já referidos, Sison/Conselho, n.º 63; Suécia e Turco/Conselho, n.º 36; Suécia e o./API e Comissão, n.º 73; e Suécia/MyTravel e Comissão, n.º 75).

31 Assim, por um lado, quando a instituição em causa decide recusar o acesso a um documento cuja comunicação lhe tinha sido solicitada, incumbe-lhe, em princípio, explicar as razões pelas quais o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma

exceção prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, que essa instituição invoca. Por outro lado, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (acórdão Suécia/MyTravel e Comissão, já referido, n.º 76 e jurisprudência referida).

32 Acresce que, quando uma instituição aplica uma das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, incumbe-lhe ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa e, nomeadamente, o interesse geral em que esse documento se torne acessível tendo em conta as vantagens que decorrem, como assinala o considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001, de uma transparência mais ampla, a saber, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático (acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido, n.º 45).

33 O Tribunal de Justiça declarou também que estas considerações são, sem dúvida, particularmente pertinentes quando o Conselho age na qualidade de legislador, como resulta do considerando 6 do Regulamento n.º 1049/2001, segundo o qual deverá ser concedido maior acesso aos documentos precisamente nesse caso. A transparência neste domínio contribui para reforçar a democracia, permitindo aos cidadãos controlar todas as informações que constituíram o fundamento de um ato legislativo. Com efeito, a possibilidade, para os cidadãos, de conhecer os fundamentos dos atos legislativos é uma condição do exercício efetivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos (acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido, n.º 46).

34 É com base nestes princípios que há que examinar o primeiro fundamento, pelo qual o Conselho alega, no essencial, que o Tribunal Geral não teve de forma alguma em conta as exigências relacionadas com a proteção do seu processo decisório.

35 Ora, há que observar que, no n.º 69 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral recordou precisamente, em conformidade com a jurisprudência mencionada no n.º 30 do presente acórdão, que o acesso do público a todo o conteúdo dos documentos do Conselho constitui o princípio e que esse princípio está sujeito a exceções que devem ser interpretadas e aplicadas estritamente.

36 Contrariamente ao que alega o Conselho, o Tribunal Geral teve em conta as exigências associadas à eficácia do processo decisório. Com efeito, nos n.ºs 69 a 83 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral procedeu a um exame aprofundado dos argumentos aduzidos pelo Conselho para justificar a aplicação, no caso em apreço, da exceção relativa à proteção do processo decisório da instituição em causa.

37 Assim, longe de ignorar o equilíbrio entre o princípio da transparência e a preservação da eficácia do processo decisório do Conselho, o Tribunal Geral, em conformidade com os princípios recordados nos n.ºs 31 a 33 do presente acórdão, examinou, quanto ao mérito, todos os argumentos invocados pelo Conselho a fim de justificar a aplicação, no caso em apreço, da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

38 Foi só depois de ter examinado esses argumentos e considerado que nenhum de entre eles permitia estabelecer que a divulgação das informações relativas à identidade dos Estados-Membros em questão teria dado lugar a um risco concreto de prejuízo grave ao interesse protegido pela exceção em causa que o Tribunal Geral, no n.º 84 do acórdão recorrido, concluiu que o Conselho tinha violado o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 ao opor-se, nos termos da decisão controvertida, à divulgação dessas informações.

39 De resto, na medida em que a censura do Conselho podia ser entendida como visando pôr em causa a apreciação que o Tribunal Geral efetuou dos referidos argumentos, há que observar que o Conselho, em apoio do presente fundamento, não invoca nenhum elemento para refutar a conclusão do Tribunal Geral de que os argumentos do Conselho em primeira instância não estavam

suficientemente definidos para estabelecer que a divulgação das informações relativas à identidade dos Estados-Membros em questão teria dado lugar a um risco concreto de prejuízo grave ao processo decisório do Conselho.

40 Por último, no que se refere ao argumento da República Checa e do Reino de Espanha segundo o qual a divulgação da identidade das delegações não era necessária para atingir o objetivo do Regulamento n.º 1049/2001, basta observar que, como recordado no n.º 28 do presente acórdão, o artigo 1.º do Regulamento n.º 1049/2001 tem por objetivo conferir ao público um direito de acesso o mais amplo possível aos documentos. É à luz deste princípio que o Tribunal Geral especificou, com razão, no n.º 69 do acórdão recorrido, que o Regulamento n.º 1049/2001 visa garantir o acesso do público a todo o conteúdo dos documentos do Conselho, incluindo, no caso em apreço, à identidade dos autores das diferentes propostas, não podendo o acesso a todo o conteúdo dos referidos documentos ser limitado com base nas exceções a esse direito previstas nesse regulamento, que, por sua vez, se devem basear num risco concreto de prejuízo dos interesses que protegem. Uma vez que o Tribunal Geral excluiu, no caso em apreço, a existência desse risco, um acesso parcial ao documento solicitado não pode ser considerado suficiente para atingir o objetivo prosseguido pelo referido regulamento.

41 Nestas condições, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento

Argumentos das partes

42 Com o seu terceiro fundamento, que deve ser analisado em segundo lugar e que se divide em três partes, o Conselho acusa o Tribunal Geral de ter cometido diversos erros de direito que o levaram a concluir que essa instituição não tinha demonstrado «suficientemente em termos de direito e de facto» o risco de prejuízo grave para o seu processo decisório.

43 Com a primeira parte do seu terceiro fundamento, o Conselho, apoiado pela República Helénica e pelo Reino de Espanha, acusa o Tribunal Geral de, nos n.ºs 73 e 74 do acórdão recorrido, ter exigido a prova de um prejuízo efetivo ao interesse protegido pela exceção em causa. Ora, segundo o Conselho, para a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, o mero risco de prejuízo basta para justificar o recurso a essa exceção, de modo que a instituição que recebe um pedido de acesso aos documentos se deve limitar a demonstrar a probabilidade de um prejuízo para o processo decisório dessa instituição resultar da divulgação desse documento.

44 Por seu turno, a Access Info e o Parlamento sustentam que o Tribunal Geral, longe de exigir que o Conselho fizesse prova de um prejuízo efetivo para o processo decisório, limitou-se a examinar, nos referidos n.ºs 73 e 74, o argumento suscitado pelo próprio Conselho, de que o processo decisório desta instituição tinha sofrido um prejuízo efetivo e concreto devido à divulgação não autorizada.

45 Com a segunda parte do seu terceiro fundamento, o Conselho, seguido a este respeito pela República Helénica, considera que o Tribunal Geral, no n.º 76 do acórdão recorrido, não teve devidamente em conta a importância da fase em que se encontravam os debates para apreciar o risco de prejuízo grave para o processo decisório representado pela divulgação da identidade das delegações. Segundo o Conselho, o facto de reconhecer ao público um direito de controlo sobre todos os trabalhos preparatórios durante o processo decisório dissuade as delegações de exprimirem os seus pontos de vista na fase inicial do processo. Com efeito, tendo em conta as especificidades associadas ao funcionamento do Conselho, essas opiniões, sobretudo as relativas a *dossiers* técnicos, têm frequentemente um caráter exploratório e não refletem necessariamente a posição específica e definitiva do Estado-Membro de que emanam essas delegações, de modo que essas opiniões são suscetíveis de evoluir no decurso do processo. Reconhecer um direito de controlo a partir dessa fase

inicial do processo teria como consequência que as delegações só expressariam o seu ponto de vista depois de terem obtido, por parte dos respetivos governos nacionais, uma posição de negociação, o que seria suscetível de tornar o processo legislativo mais rígido.

46 Em resposta a esses argumentos, a Access Info alega, antes de mais, que o Conselho não precisou em que é que consistem as alegadas especificidades do seu processo decisório. Em seguida, foi só na fase do presente recurso que o Conselho suscitou o argumento relativo a um alegado obstáculo à possibilidade de as delegações dos Estados-Membros modificarem o seu ponto de vista durante o processo. Em todo o caso, como o Tribunal Geral declarou no n.º 76 do acórdão recorrido, o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 não faz referência à fase das negociações como critério a ter em consideração para justificar a aplicação da exceção ao direito de acesso. É verdade que este elemento pode ser considerado para efeitos da avaliação de um risco de prejuízo para o interesse protegido por esta disposição. Contudo, a identificação das delegações que apresentam propostas numa fase inicial dos debates não é suscetível de impedir essas delegações de mudarem a sua posição. Por último, a Access Info salienta que é precisamente no momento em que o processo é iniciado que a transparência deve ser alargada ao máximo. Com efeito, numa fase em que os debates já tiveram lugar e em que foram encontradas posições de compromisso, a transparência e o debate público deixam de ter utilidade.

47 Com a terceira parte do seu terceiro fundamento, o Conselho sustenta, no essencial, que, contrariamente às exigências colocadas pelo n.º 69 do acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido, o Tribunal Geral não teve devidamente em conta, nos n.ºs 72 e 79 a 83 do acórdão recorrido, o caráter sensível do documento solicitado para apreciar o risco de prejuízo grave para o processo decisório criado pela divulgação integral do documento. Segundo o Conselho, o caráter sensível do referido documento decorre, no caso em apreço, do facto de as propostas em questão serem relativas às exceções ao princípio da transparência que o novo regulamento relativo ao acesso aos documentos deve prever. Aliás, a sensibilidade destas questões é confirmada, por um lado, pelo facto de os órgãos jurisdicionais da União se terem recentemente pronunciado sobre a interpretação dessas exceções e, por outro, pelo debate e pelas pressões da opinião pública que essas questões suscitam.

48 Em apoio desta parte, o Conselho invoca vários argumentos. Antes de mais, sustenta que o acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido, permite à instituição invocar a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 quando o ato solicitado tem um caráter especialmente sensível. Ora, o Tribunal Geral interpretou essa disposição, no n.º 78 do acórdão recorrido, no sentido de que só é aplicável quando esteja em causa um interesse fundamental da União ou dos Estados-Membros. Essa interpretação não é justificada pela redação da referida disposição ou de outras partes do regulamento nem pelo próprio acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido. Além disso, esta interpretação, tendo em conta o nível elevado de prova exigido pelo Tribunal Geral para demonstrar o prejuízo, tornaria quase impossível invocar o benefício da referida disposição.

49 Em seguida, para salientar o caráter sensível das questões em causa, o Conselho acusa o Tribunal Geral de ter cometido um erro ao considerar, no n.º 79 do acórdão recorrido, que o período de tempo excecionalmente longo do processo legislativo em causa era devido a razões jurídicas e políticas associadas à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, às eleições do Parlamento e à renovação da Comissão. O Conselho, fazendo referência a determinadas alterações introduzidas nas modalidades de redação de documentos emanados dos seus grupos de trabalho a partir do segundo semestre de 2008 — isto é, depois da divulgação não autorizada –, afirma que, na realidade, esse atraso resulta, pelo menos em parte, da diminuição da exaustividade e da falta de transparência no âmbito dos debates que se seguiram à divulgação não autorizada, o que provocou uma perda de eficácia do processo decisório no seio da instituição.

50 Por último, o bloqueio do processo legislativo em questão ficou também a dever-se, pelo menos parcialmente, ao facto de os Estados-Membros, precisamente por causa da divulgação não autorizada, terem tido grandes dificuldades em se afastarem das suas posições iniciais de negociação. Em especial,

as delegações desses Estados que queriam propor alterações suscetíveis de serem entendidas pela opinião pública no sentido de restringirem o direito de acesso do público ficaram reticentes em fazê-lo. O Conselho alega que foi sem razão que o Tribunal Geral não reconheceu esses efeitos negativos no processo decisório do Conselho, produzidos pela divulgação não autorizada. Por um lado, o Tribunal Geral cometeu um erro ao declarar improcedente esse argumento no n.º 72 do acórdão recorrido, tendo em conta o facto de que uma das propostas em questão, posterior à divulgação não autorizada, restringia o direito de acesso do público, quando essa proposta, contrariamente ao que o Tribunal Geral considerou, não tinha sido apresentada pela delegação de um Estado-Membro, mas pela própria Comissão. Por outro lado, o Tribunal Geral, nos n.os 82 e 83 do acórdão recorrido, rejeitou erradamente os elementos apresentados pelo Conselho para explicar a menor exaustividade dos relatórios do processo em causa que eram relativos à identificação nominativa das delegações nos grupos de trabalho. Ao passo que o Tribunal Geral justificou esse facto pela interposição do recurso perante si, segundo o Conselho, atendendo ao caráter sensível das questões em causa, esta alteração deveu-se precisamente à divulgação não autorizada. O Conselho ilustra esta diminuição de nível do detalhe fazendo referência a um relatório do grupo de trabalho em causa, de julho de 2009, no qual a identidade das delegações já não era mencionada, utilizando agora expressões como «um certo número de delegações» e «outras delegações».

51 A Access Info alega, antes de mais, que o Tribunal Geral se referiu a uma situação em que um «interesse fundamental da União ou dos Estados-Membros» é posto em causa só para dar um exemplo de uma situação em que uma questão podia ser considerada como sendo «especialmente sensível», sem exigir que só essas situações possam ser consideradas sensíveis. Em seguida, contrariamente ao documento em causa no processo que deu origem ao acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido, o documento solicitado não contém pareceres jurídicos, mas apenas propostas de alteração de um projeto de legislação. A Access Info acrescenta, por último, que o Conselho não fundamentou a sua recusa de forma circunstanciada, embora o referido acórdão Suécia e Turco/Conselho o exija.

52 Quanto ao restante, a Access Info considera que a terceira parte do terceiro fundamento do Conselho deve ser julgada inadmissível na medida em que põe em causa a apreciação do Tribunal Geral quanto ao caráter sensível do documento solicitado e às razões que justificaram um período de tempo excecionalmente longo do processo legislativo em questão. Em todo o caso, a Access Info, apoiada no essencial pelo Parlamento, considera, em primeiro lugar, que o Conselho baseia o caráter sensível das questões objeto do documento solicitado na circunstância de essas questões suscitarem um debate público e serem objeto de jurisprudência dos órgãos jurisdicionais da União. Ora, segundo a Access Info, o Conselho não fundamentou as suas afirmações a este respeito. Além disso, grande parte dos processos legislativos dizem respeito a questões que podem dar lugar a pressões de grupos de interesses ou a debates nos meios de comunicação social. Contudo, isso é precisamente o que implica a transparência e a democracia, e não demonstra o caráter sensível de uma questão que justifique um tratamento confidencial de um documento como o solicitado. Por outro lado, se as questões examinadas fossem sensíveis a esse ponto, não se deveria ter divulgado não só as identidades dos Estados-Membros mas também o conteúdo das propostas. Em segundo lugar, a Access Info contesta o argumento do Conselho segundo o qual o período de tempo excecionalmente longo do processo legislativo em causa tinha sido causado pela divulgação não autorizada. Na realidade, o atraso também pode ser justificado pela inexistência de um acordo político entre o Conselho e o Parlamento relativamente à revisão do regulamento. Em terceiro lugar, a Access Info contesta o facto de a divulgação não autorizada ter implicado alterações no detalhe dos relatórios do grupo de trabalho.

Apreciação do Tribunal

53 No que se refere à primeira parte do terceiro fundamento do Conselho, há que observar que a mesma se baseia numa leitura errada do acórdão recorrido.

54 Com efeito, no n.º 59 do referido acórdão, o Tribunal Geral precisou, acertadamente, que a aplicação das exceções ao direito de acesso se justifica perante um risco de prejuízo para um dos interesses protegidos, devendo esse risco ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético.

55 Para verificar se, no caso em apreço, existia esse risco, o Tribunal Geral começou por declarar, nos n.os 70 a 72 do acórdão recorrido, que o Conselho não tinha demonstrado a premissa em que baseou os seus argumentos, a saber, o facto de a divulgação da identidade das delegações ter tido como consequência que a pressão exercida pela opinião pública era tal que estas já não podiam apresentar uma proposta no sentido de limitar a transparência. Na falta dessa demonstração, o Tribunal Geral considerou, com razão, que a divulgação da identidade das delegações que pretendiam formular essas propostas não era suscetível de prejudicar o processo decisório do Conselho.

56 Em seguida, nos n.os 73 e 74 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral examinou o argumento — resumido no n.º 50 do referido acórdão e que não é criticado pelo Conselho — segundo o qual a divulgação não autorizada «teve um impacto negativo na sinceridade e na exaustividade das discussões no grupo de trabalho do Conselho, o que impediu as delegações de proporem soluções ou alterações diferentes com vista a alcançar um consenso sobre as questões mais controversas».

57 Ora, nos referidos n.os 73 e 74, o Tribunal Geral limitou-se a responder a esse fundamento e concluiu que, contrariamente às alegações do Conselho, a referida divulgação não era, no caso em apreço, suscetível de prejudicar o processo decisório dessa instituição.

58 Nestas condições, a primeira parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente.

59 No que respeita à segunda parte do presente fundamento, segundo a qual o Tribunal Geral não teve em conta a importância da fase em que se encontravam os debates para apreciar o risco de prejuízo grave para o processo decisório do Conselho que representa a divulgação integral das posições das delegações, há que observar que esta parte também se baseia numa leitura errada do acórdão recorrido.

60 Com efeito, no n.º 76 desse acórdão, o Tribunal Geral precisou que o caráter preliminar dos debates não permitia justificar, enquanto tal, a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Assim, na medida em que o Tribunal Geral excluiu o facto de os outros argumentos do Conselho serem suscetíveis de demonstrar um risco de prejuízo para o seu processo decisório, considerou, acertadamente, que a simples circunstância de o pedido de divulgação ter sido apresentado numa fase muito precoce do processo legislativo não era suficiente para permitir a aplicação da referida exceção.

61 Por conseguinte, a segunda parte é improcedente.

62 Por último, no que respeita à terceira parte do terceiro fundamento apresentado pelo Conselho, há que salientar, em primeiro lugar, que, quando o Tribunal Geral, no n.º 78 do acórdão recorrido, considerou que as questões objeto do documento solicitado não eram particularmente sensíveis, não se estava a referir, com razão, ao acórdão Suécia e Turco/Comissão, já referido, uma vez que o n.º 69 desse acórdão, no qual se baseia esta parte do fundamento, só diz respeito a documentos específicos, a saber, aos pareceres jurídicos. No caso em apreço, não só o documento solicitado foi elaborado no âmbito de um processo legislativo como também não pertence a nenhuma das categorias de documentos relativamente às quais o Regulamento n.º 1049/2001 reconhece um interesse digno de ser especificamente protegido, como a dos pareceres jurídicos.

63 Em todo o caso, mesmo admitindo que o Tribunal Geral tinha erradamente considerado que o critério cuja aplicação permite estabelecer o caráter especialmente sensível de um documento é o do risco de a divulgação desse documento pôr em causa um interesse fundamental da União ou dos Estados-Membros, há que constatar que não foi com base nesse critério que, no n.º 77 do acórdão

recorrido, o Tribunal Geral excluiu, no presente caso, o caráter especialmente sensível do documento solicitado. Para o efeito, considerou que as diferentes propostas de alteração ou de nova redação apresentadas pelas quatro delegações dos Estados-Membros que são mencionadas no documento solicitado se inserem no curso normal do processo legislativo, o que implica que não podiam ser consideradas sensíveis à luz de um único critério relativo à colocação em causa de um interesse fundamental da União ou dos Estados-Membros, mas à luz de outro critério qualquer.

64 Por conseguinte, é sem razão que o Conselho acusa o Tribunal Geral de ter ignorado o caráter particularmente sensível do documento solicitado.

65 Em segundo lugar, no que se refere aos outros argumentos invocados pelo Conselho em apoio da terceira parte do seu terceiro fundamento, há que recordar a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual resulta do artigo 256.º TFUE e do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia que só o Tribunal Geral é competente, por um lado, para apurar a matéria de facto, exceto nos casos em que a inexatidão material das suas conclusões resulte dos documentos dos autos que lhe foram apresentados, e, por outro, para apreciar esses factos. Quando o Tribunal Geral apurou ou apreciou os factos, o Tribunal de Justiça é competente, nos termos do artigo 256.º TFUE, para fiscalizar a qualificação jurídica desses factos e as consequências jurídicas daí extraídas pelo Tribunal Geral. O Tribunal de Justiça não é, pois, competente para apurar os factos nem, em princípio, para examinar as provas que o Tribunal Geral considerou determinantes no apuramento de tais factos. Esta apreciação não constitui, por isso, a não ser em caso de desvirtuação desses elementos, uma questão de direito sujeita, como tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdão de 19 de março de 2009, Archer Daniels Midland/Comissão, C-510/06 P, Colet., p. I-1843, n.º 105, e despacho de 10 de novembro de 2011, Agapiou Joséphidès/Comissão e EACEA, C-626/10 P, n.º 107).

66 Ora, com o seu argumento segundo o qual foi sem razão que o Tribunal Geral imputou o período de tempo excecionalmente longo do processo em causa a razões de natureza jurídica e política associadas nomeadamente à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, às eleições do Parlamento e à renovação da Comissão, o Conselho, sem invocar uma desvirtuação dos elementos de prova, pretende pôr em causa a apreciação do Tribunal Geral de que o período excecionalmente longo do processo legislativo não se deveu a dificuldades provocadas pela divulgação das informações relativas à identidade dos autores das propostas, mas às referidas razões de natureza jurídica e política, como, de resto, salienta o próprio Conselho, como decorre do n.º 46 do acórdão recorrido.

67 Do mesmo modo, no que respeita às pretensas consequências da divulgação não autorizada no processo decisório do Conselho, essa instituição pretende apenas contestar, sem invocar claramente uma desvirtuação dos elementos de prova, por um lado, a apreciação que o Tribunal Geral fez no n.º 72 do acórdão recorrido de um elemento de prova — isto é, a versão pública de um documento que continha as propostas escritas apresentadas pelas delegações relativas ao processo legislativo em causa, a saber, o documento n.º 9716/09, de 11 de maio de 2009 — deduzindo daí que essa divulgação, contrariamente ao que o Conselho sustentava em primeira instância, não tinha obrigado as delegações a evitar submeter propostas no sentido de limitar a transparência. Por outro lado, o Conselho põe em causa a apreciação que o Tribunal Geral efetuou, nos n.ºs 82 e 83 do acórdão recorrido, de outro elemento de prova — a saber, o documento 10859/1/09 VER 1 — do qual o Tribunal Geral deduziu que a prática do Conselho posterior à divulgação não autorizada se alterou, na medida em que os dados de identificação dos Estados-Membros que formularam observações e sugestões relativamente à proposta da Comissão passaram a ser omitidos, podendo essa alteração ser explicada pelo facto de a Access Info ter interposto um recurso para contestar a legalidade da decisão controvertida.

68 Por conseguinte, sendo estes últimos argumentos inadmissíveis, há que julgar o terceiro fundamento parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

Argumentos das partes

69 Com o seu segundo fundamento, o Conselho alega, no essencial, que o raciocínio do Tribunal Geral se opõe à jurisprudência do Tribunal de Justiça que autoriza as instituições a invocarem considerações de ordem geral para recusarem a divulgação de certas categorias de documentos. Com efeito, como sustenta também a República Helénica, a decisão controvertida indica as considerações gerais que justificavam as razões pelas quais o documento solicitado não podia ser divulgado, bem como as razões pelas quais essas considerações eram efetivamente aplicáveis ao documento solicitado. Assim, o Conselho não limitou o seu exame à natureza do documento, tendo baseado a sua recusa em explicações detalhadas relativas ao caráter sensível das questões tratadas e ao facto de estas surgirem no âmbito de debates preliminares ao processo legislativo propriamente dito.

70 A Access Info começa por salientar que o segundo fundamento é inadmissível e inoperante porque não faz referência expressa a nenhum número preciso do acórdão recorrido. Em todo o caso, segundo a Access Info, apoiada neste ponto pelo Parlamento, o Conselho não especificou, nem no seu recurso nem na decisão controvertida, em que presunção geral se baseou a sua recusa de acesso. Por outro lado, contrariamente às exigências da jurisprudência na matéria, nenhuma disposição do direito da União nem nenhum princípio geral do direito permitiam basear uma presunção geral de confidencialidade para documentos como o documento solicitado, tanto mais que este se inseria num processo de natureza legislativa.

Apreciação do Tribunal

71 Antes de mais, há que salientar que, contrariamente ao que a Access Info alega, este fundamento é admissível, uma vez que, embora seja verdade que o Conselho não indica nenhum número preciso do acórdão recorrido que contenha um erro de direito, resulta claramente da exposição dos argumentos em apoio deste fundamento que o Conselho acusa o Tribunal Geral de não ter considerado que lhe era possível justificar a recusa de acesso ao documento solicitado com fundamento numa presunção de confidencialidade baseada em considerações gerais.

72 No que respeita ao mérito, cumpre recordar que, segundo jurisprudência constante, se para justificar a recusa de acesso a um documento não basta, em princípio, que esse documento seja relativo a uma atividade ou a um interesse mencionados no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, devendo a instituição em causa fornecer igualmente 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, a instituição em causa pode todavia 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 (acórdãos Suécia e Turco/Conselho, já referido, n.º 50; de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Colet., p. I-5885, n.º 54; e de 28 de junho de 2012, Comissão/Agrofert Holding, C-477/10 P, n.º 57).

73 Nessa hipótese, cabe contudo à instituição em causa especificar em que considerações de ordem geral baseia a presunção de que a divulgação desses documentos prejudicaria um dos interesses protegidos pelas exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, sem ser obrigada a efetuar uma apreciação concreta do conteúdo de cada um destes documentos (v., neste sentido, acórdão Suécia e o./API e Comissão, já referido, n.º 76).

74 Ora, no caso em apreço, mesmo admitindo que o Conselho tenha invocado em primeira instância que podia recusar o acesso a um documento, como o documento solicitado, com base numa presunção fundada nas considerações resumidas no n.º 43 do acórdão recorrido e tendo em conta a necessidade

de preservar a margem de manobra das delegações durante os debates preliminares sobre a proposta legislativa da Comissão, há que constatar que, por um lado, nos n.os 70 a 79 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral examinou essas considerações e, no n.º 80 do mesmo acórdão, considerou que não eram suficientes para determinar a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Por outro lado, foi em vão que o Conselho tentou pôr em causa essa apreciação, nos termos do terceiro fundamento do recurso, pelo que este fundamento foi rejeitado.

75 Por conseguinte, o Conselho não pode validamente sustentar que podia recusar o acesso ao documento solicitado com base numa presunção assente nessas considerações.

76 Em face do exposto, são inoperantes os argumentos destinados a demonstrar que o Tribunal Geral não teve em conta as razões pelas quais o Conselho tinha considerado que essas considerações de ordem geral eram aplicáveis, no caso em apreço, ao documento solicitado.

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

78 Tendo em conta todas as considerações procedentes, deve ser negado provimento ao presente recurso.

Quanto às despesas

79 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas. O artigo 138.º, n.º 1, do mesmo regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, dispõe que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. O artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as suas próprias despesas.

80 Sendo negado provimento ao recurso do Conselho, há que, em conformidade com os pedidos da Access Info, condená-lo a suportar, para além das suas próprias despesas, as despesas da Access Info.

81 A República Checa, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa e o Parlamento suportarão as suas próprias despesas.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas da Access Info Europe.

3) A República Checa, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa e o Parlamento Europeu suportam as suas próprias despesas.

Assinaturas