Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 7 de abril de 2016[1]

Processo C-673/13 P

Comissão Europeia
contra

Stichting Greenpeace Nederland e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)

«Recurso — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Acesso aos documentos das instituições — Regulamento (CE) n.º 1367/2006 — Acesso a informações sobre ambiente — Informações relacionadas com emissões para o ambiente — Documentos relativos à primeira autorização de colocação no mercado da substância ativa glifosato — Recusa parcial de acesso — Risco de prejudicar interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva — Interesse público superior»

I – **Introdução**

1. O glifosato é uma das substâncias ativas mais utilizadas em produtos fitofarmacêuticos. Por conseguinte, encontram-se vestígios desta substância na cadeia alimentar e, ultimamente, na cerveja alemã. Ao mesmo tempo, é controverso se esta substância ativa é cancerígena. Não surpreende, pois, que a Greenpeace e a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) tentem obter, há já muito tempo, acesso à documentação relativa à autorização desta substância ativa para utilização em produtos fitofarmacêuticos.

2. Embora a Comissão tenha divulgado uma parte dos documentos em questão, reteve outros para proteção dos interesses comerciais das empresas em causa. O Tribunal Geral decidiu, pelo contrário, que os documentos retidos dizem igualmente respeito a emissões para o ambiente e, portanto, deve pressupor-se obrigatoriamente a existência de um interesse superior na sua divulgação.

3. Por conseguinte, no presente recurso, importa esclarecer o significado de informações relacionadas com emissões para o ambiente.

1 — Língua original: alemão.

II – **Quadro jurídico**

A – *Direito internacional*

4. O direito de acesso a informações em matéria de ambiente está consagrado na Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente [2] (a seguir «Convenção de Århus»), que foi assinada pela Comunidade Europeia, em 25 de junho de 1998, em Århus (Dinamarca) [3].

5. O artigo 4.º, n.º 4, alínea d), da referida Convenção regula a recusa de divulgação de informações ambientais em virtude da confidencialidade das informações comerciais e industriais:

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

[…]

d) A confidencialidade das informações comerciais e industriais, no caso de tal confidencialidade ser protegida por lei com o objetivo de proteger um interesse económico legítimo. Neste contexto, deverão ser divulgadas as informações relativas às emissões que sejam relevantes para efeitos da proteção do ambiente;

[…]»

6. A proteção de segredos comerciais, transmitidos às autoridades públicas, é também objeto do artigo 39.º, n.º 3, do Acordo TRIPs [4]:

«Sempre que subordinem a aprovação da comercialização de produtos farmacêuticos ou de produtos químicos para a agricultura que utilizem novas entidades químicas à apresentação de dados não divulgados referentes a ensaios ou outros, cuja obtenção envolva um esforço considerável, os membros protegerão esses dados contra qualquer utilização comercial desleal. Além disso, os membros protegerão esses dados contra a divulgação, exceto quando necessário para proteção do público, ou a menos que sejam tomadas medidas para garantir a proteção dos dados contra qualquer utilização comercial desleal.»

B – *Direito da União*

1. Regulamento (CE) n.º 1049/2001

7. O Regulamento n.º 1049/2001 [5] define os princípios, as condições e os limites do direito de acesso aos documentos destas instituições, previsto no artigo 255.º CE.

2 — JO 2005, L 124, p. 4.

3 — Aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).

4 — Acordo sobre os Aspetos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio, que constitui o Anexo 1C do Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (OMC), assinado em Marraquexe, em 15 de abril de 1994, e aprovado pela Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1).

5 — Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43).

8. O artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 define os limites deste direito:

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

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

[…]

exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.»

2. Regulamento de Århus

9. O Regulamento de Århus [6] implementa a Convenção de Århus no que respeita às instituições da União. O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento de Århus altera, para esse efeito, as exceções previstas no Regulamento n.º 1049/2001 quanto ao direito de acesso a documentos relativos a informações relacionadas com emissões para o ambiente:

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

3. Diretiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos

10. A diretiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos [7] regulava inicialmente a autorização, a colocação no mercado, a utilização e o controlo de produtos fitofarmacêuticos, bem como a colocação no mercado e o controlo das substâncias ativas utilizadas nos referidos produtos. Em particular, os produtos fitofarmacêuticos necessitam de uma autorização por parte dos Estados-Membros. Esta autorização pressupõe uma análise quanto aos seus efeitos.

11. O artigo 14.º regula a proteção das indicações apresentadas no procedimento de autorização:

«Sem prejuízo do disposto na [diretiva relativa às informações sobre ambiente [8]], os Estados-Membros e a Comissão assegurarão que as indicações apresentadas pelos requerentes e que constituem segredo industrial ou comercial sejam mantidas confidenciais no caso de a pessoa interessada na inclusão de uma substância ativa no anexo I ou o requerente da autorização de um produto fitofarmacêutico assim o solicitar e se o Estado-Membro ou a Comissão aceitar a justificação fornecida.

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

7 — Diretiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (JO 1991, L 230, p. 1).

8 — Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (JO 2003, L 41, p. 26).

A confidencialidade não se aplica:

[…]»

12. Através da Diretiva 2001/99/CE[9], a Comissão autorizou a substância ativa glifosato com base na diretiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos.

4. Regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos

13. Nos termos do seu artigo 84.º, o regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos[10] é aplicável desde 14 de junho de 2011 e substitui a diretiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos.

14. O considerando 39 do referido regulamento dispõe:

«Os estudos constituem um investimento importante. Este investimento deverá ser protegido para estimular a investigação. Por isso, os testes e os estudos — exceto os que envolvam ensaios com animais vertebrados, que serão subordinados a partilha de dados obrigatória — apresentados a um Estado-Membro por um requerente deverão ser protegidos contra a utilização por outro requerente. Esta proteção deverá ser, contudo, limitada no tempo para permitir a concorrência. Deverá ainda ser circunscrita a estudos que sejam verdadeiramente necessários para efeitos regulamentares, a fim de evitar a apresentação de novos estudos desnecessários com o objetivo exclusivo de prolongar artificialmente o prazo de proteção. Os operadores comerciais, em particular as pequenas e médias empresas, deverão dispor das mesmas possibilidades em matéria de acesso ao mercado.»

15. O considerando 41 do regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos centra-se no pedido de informações. Refere o seguinte:

«Uma vez que as regras de acesso e confidencialidade aplicáveis aos documentos são diferentes consoante os Estados-Membros, a Comissão e a Autoridade, convém clarificar as disposições relativas ao acesso e à confidencialidade da informação contida nos documentos detidos por essas autoridades.»

16. O artigo 63.º, n.º 2, do regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos precisa quais as informações cuja divulgação prejudicaria, em geral, determinados interesses legítimos:

«Em geral, considera-se que a divulgação das informações a seguir indicadas prejudica a proteção dos interesses comerciais ou da privacidade e da integridade dos interessados:

a) Método de fabrico;

b) Especificação das impurezas da substância ativa, exceto no caso das impurezas consideradas relevantes do ponto de vista toxicológico, ecotoxicológico ou ambiental;

c) Resultados dos lotes de produção da substância ativa, incluindo impurezas;

d) Métodos de análise das impurezas contidas na substância ativa, tal como fabricada, exceto no caso das impurezas consideradas relevantes do ponto de vista toxicológico, ecotoxicológico ou ambiental;

9 — Diretiva da Comissão, de 20 de novembro de 2001, que altera o anexo I da Diretiva 91/414/CEE, com o objetivo de incluir, designadamente, a substância ativa glifosato (JO 2001, L 304, p. 14).

10 — Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho (JO 2009, L 309, p. 1).

e) Ligações entre um produtor ou importador e o requerente ou o titular da autorização;

f) Informações relativas à composição completa de um produto fitofarmacêutico;

g) Nomes e endereços das pessoas que participam nos testes em animais vertebrados.»

17. De acordo com o artigo 63.º, n.º 3, do regulamento relativo aos produtos farmacêuticos, o presente artigo não prejudica, porém, a aplicação da diretiva relativa às informações sobre ambiente.

18. O artigo 80.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 contém diferentes medidas transitórias, entre as quais as medidas previstas no seu n.º 5:

«Os pedidos de autorizações de produtos fitofarmacêuticos que:

a) Nos termos do artigo 4.º da Diretiva 91/414/CEE, estejam pendentes nos Estados-Membros; ou

b) Devam ser alterados ou retirados na sequência de uma inclusão no anexo I da Diretiva 91/414/CEE ou na sequência de uma aprovação nos termos do n.º 1 do presente artigo;

em 14 de junho de 2011 são objeto de decisão com base na legislação nacional em vigor antes dessa data.

Após essa decisão, é aplicável o presente regulamento.»

19. Nos termos do seu artigo 84.º, n.º 1, o regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos entrou em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, ou seja, em 14 de dezembro de 2009. Este artigo prevê igualmente, porém, que o presente regulamento é aplicável a partir de 14 de junho de 2011.

III – **Matéria de facto e procedimento administrativo**

20. A Stichting Greenpeace Nederland e a PAN Europe requereram à Comissão, em 20 de dezembro de 2010, o acesso a vários documentos relativos à primeira autorização de colocação no mercado do glifosato como substância ativa, emitida nos termos da Diretiva 91/414/CEE.

21. Após consultar a Alemanha, o Estado-Membro cujas autoridades prepararam a primeira autorização concedida pela Comissão, esta última indeferiu parcialmente o pedido em 10 de agosto de 2011. A divulgação dos documentos a que fora recusado o acesso prejudicaria os interesses comerciais das empresas que os apresentaram para obter a primeira autorização. A Comissão esclareceu que apesar de o método de fabrico do glifosato ser, em princípio, conhecido, os métodos específicos dos respetivos produtores não o são. Estes podem, contudo, ser deduzidos nomeadamente a partir das impurezas do produto e da sua composição precisa. Não é visível um interesse público superior na divulgação destes documentos. Em particular, as informações neles contidas não estavam relacionadas com emissões para o ambiente.

IV – **Quanto ao acórdão recorrido do Tribunal Geral**

22. A Stichting Greenpeace Nederland e a PAN Europe interpuseram recurso desta decisão junto do Tribunal Geral.

23. O Tribunal Geral anulou a decisão da Comissão, na medida em que esta recusou o acesso a documentos que têm por objeto, em primeiro lugar, a «identidade» e a quantidade de todas as impurezas contidas na substância ativa notificada por cada operador, em segundo lugar, as impurezas presentes nos diferentes lotes e as quantidades mínima, mediana e máxima de cada uma dessas impurezas, e, em terceiro lugar, a composição dos produtos fitofarmacêuticos desenvolvidos pelos operadores [11].

24. O Tribunal Geral constatou, em primeiro lugar, que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 estabelece uma presunção legal de que o interesse público na divulgação de informações relacionadas com emissões para o ambiente prevalece sobre os interesses comerciais no seu tratamento confidencial. Em seguida, o Tribunal Geral concluiu que as informações acima indicadas dizem respeito a emissões para o ambiente.

V – **Quanto aos pedidos das partes**

25. Em 17 de dezembro de 2013, a Comissão interpôs recurso do acórdão proferido pelo Tribunal Geral. A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1) anular o acórdão do Tribunal Geral;

2) em aplicação do disposto no artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, decidir definitivamente a respeito do primeiro e terceiro fundamentos ou remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento quanto a esses fundamentos; e

3) condenar as recorridas no pagamento das despesas.

26. A Stichting Greenpeace Nederland e a PAN Europe concluíram, ao invés, pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1) negar provimento ao recurso;

2) condenar a Comissão no pagamento das despesas.

27. O Presidente do Tribunal de Justiça autorizou a Alemanha, bem como, através dos despachos de 3 de março de 2015, a European Crop Protection Association, a CropLife International, a CropLife America, Inc., a National Association of Manufacturers of the United States of America e o American Chemistry Council, Inc., o European Chemical Industry Council e a European Crop Care Association como intervenientes em apoio da Comissão. Estes participaram por escrito e, à exceção da Alemanha, oralmente no processo.

28. Na audiência de 4 de fevereiro de 2016, a Suécia constituiu-se interveniente a favor da Stichting Greenpeace Nederland e da PAN Europe.

VI – **Apreciação**

29. No seu recurso, a Comissão contesta a interpretação do artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 feita pelo Tribunal Geral. De acordo com esta «cláusula relativa às emissões», existe um interesse público superior na divulgação face nomeadamente à proteção dos segredos comerciais, quando a informação solicitada estiver relacionada com emissões para o ambiente.

11 — Acórdão Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe/Comissão (T-545/11, EU:T:2013:523).

30. No entanto, o Tribunal Geral segue em grande medida o entendimento por mim já defendido nas conclusões apresentadas no processo Stichting Natuur en Milieu e o., designadamente, quanto à interpretação do artigo 4.º, n.º 2, quarto período, da diretiva relativa às informações sobre ambiente. Esta disposição contém uma cláusula relativa às emissões equivalente ao artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento de Århus. De acordo com a posição por mim defendida na altura, tanto as informações sobre a libertação de substâncias, enquanto tal, como as informações sobre os efeitos de uma libertação neste sentido devem ser consideradas informações sobre emissões para o ambiente [12]. Contudo, o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou a este respeito.

31. Por conseguinte, gostaria de esclarecer logo neste ponto que as objeções da Comissão apresentadas como primeira e terceira partes do fundamento de recurso não me convencem. A primeira parte refere-se ao contexto sistemático das diferentes disposições relativas ao direito de acesso aos documentos, que se baseia no Regulamento n.º 1049/2001, no Regulamento de Århus e no artigo 4.º, n.º 4, da Convenção de Århus [a este respeito, v. ponto A, *infra*]. A terceira parte diz respeito à ponderação dos diferentes direitos fundamentais, bem como ao Acordo TRIPs [a este respeito, v. ponto B, *infra*].

32. Em contrapartida, a segunda parte do fundamento de recurso, que tem por objeto regras setoriais específicas da legislação relativa aos produtos fitofarmacêuticos, obriga-me a reconsiderar a minha posição, uma vez que a Comissão se refere a disposições do regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos que, *ratione temporis*, não eram objeto do processo Stichting Natuur en Milieu e o. [a este respeito, v. ponto C, *infra*].

A – *Quanto ao contexto sistemático das regras de acesso*

33. Ao contrário do estabelecido no artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a Comissão não identifica com precisão os pontos do acórdão recorrido por ela contestados com a primeira parte do seu fundamento de recurso. Embora quase no final das suas alegações a Comissão mencione alguns pontos, nomeadamente os n.ºs 53, 57, 69 e 71, esta referência serve somente para ilustrar a alegada fragilidade da abordagem adotada pelo Tribunal Geral. Não obstante, uma leitura atenta dos argumentos apresentados pela Comissão e do acórdão recorrido permitem compreender o que pretende a Comissão. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça não deve rejeitar esta parte do fundamento por inadmissível.

1. Quanto ao efeito útil da proteção dos segredos comerciais

34. A Comissão baseia-se no facto de todas as substâncias deverem, em algum momento, ser libertadas para o ambiente. Assim, a Comissão considera que a presunção de um interesse público superior na divulgação de informações relacionadas com emissões para o ambiente deve ser entendida em sentido restrito. Caso contrário, as exceções ao direito de acesso à informação, face às quais se deve presumir este interesse superior, ficariam privadas de efeito útil. Consequentemente, a Comissão pretende limitar a presunção a informações sobre emissões reais libertadas por determinadas instalações.

12 — V. as minhas conclusões no processo Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:546, n.ºs 93 a 95).

35. Relativamente a este entendimento, há que admitir que nem toda a relação entre uma informação e a libertação de substâncias para o ambiente pode conduzir imediatamente à aplicação da cláusula relativa às emissões. Pelo contrário, devem tratar-se de informações sobre a libertação enquanto tal [13]. Isto inclui, porém, informações relativas aos efeitos da libertação, como os estudos sobre os resíduos de um produto fitofarmacêutico [14]. Efetivamente, estas informações dizem respeito às propriedades das substâncias libertadas.

36. Entendendo-se a cláusula relativa às emissões neste sentido, a exceção a favor dos segredos comerciais não fica esvaziada de conteúdo, contrariamente ao que a Comissão sustenta. Esta cláusula pode, em princípio, continuar a ser aplicada a informações relativas ao manuseamento de substâncias antes de estas serem libertadas. A cláusula relativa às emissões só é aplicável na medida em que essas informações permitam tirar conclusões sobre as propriedades das substâncias libertadas.

2. Quanto à aplicação da cláusula relativa às emissões a emissões «hipotéticas»

37. Com base nas minhas conclusões apresentadas no processo Ville de Lyon, a Comissão continua a alegar que a cláusula relativa às emissões abrange apenas emissões reais, e não hipotéticas. As informações disponíveis não se referem, porém, a emissões reais.

38. É verdade que, nessas conclusões, considerei que a proteção de segredos comerciais deve terminar logo que as substâncias a que se referem as informações que são mantidas confidenciais tenham sido libertadas [15].

39. O conceito de informação sobre ambiente exige desde logo, de igual modo, no caso de emissões, que estas afetem ou possam afetar os elementos do ambiente na aceção do artigo 2.º, alínea d), ponto ii), do Regulamento de Århus. Sendo um efeito no máximo hipotético, esta diretiva não é sequer aplicável.

40. Assim, deve concordar-se com a Comissão que as informações sobre emissões hipotéticas não são abrangidas pela cláusula relativa às emissões.

41. No entanto, os produtos fitofarmacêuticos autorizados são geralmente libertados em conformidade com as regras. Deve, portanto, considerar-se que as informações relativas à sua autorização não têm por objeto emissões hipotéticas.

3. Quanto à limitação a emissões provenientes de instalações

42. Por último, a Comissão pretende excluir totalmente a libertação de produtos fitofarmacêuticos da cláusula relativa às emissões, limitando-a às emissões provenientes de instalações.

43. Este entendimento não encontra qualquer fundamento na redação do Regulamento de Århus, uma vez que este não limita o conceito de emissão às emissões com origem em instalações, nem faz referência a outras diretivas onde isso acontece.

13 — V. as minhas conclusões no processo Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:546, n.º 93). V., igualmente, as minhas conclusões no processo Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, n.os 73 e 74).

14 — V. as minhas conclusões no processo Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:546, n.º 93).

15 — V. as minhas conclusões no processo Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, n.os 73 e 74).

44. No entanto, a Comissão fundamenta a limitação desta cláusula às emissões provenientes de instalações com base no Guia de Aplicação da Convenção de Århus. Este guia propôs inicialmente a utilização da definição constante do artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva PCIP [16] para efeitos de aplicação da cláusula relativa às emissões da Convenção de Århus [17]. Na segunda edição [18], este guia remete, em vez disso, para a definição de emissão em termos idênticos do artigo 3.º, n.º 4, da diretiva relativa às emissões industriais [19]. Ambas as definições limitam o conceito de emissão a libertações provenientes de instalações.

45. É certo que o guia de aplicação pode ser considerado um documento explicativo, que pode eventualmente ser consultado, para além de outros aspetos, para interpretar a Convenção. Porém, as análises nele contidas não são vinculativas e não têm o alcance normativo atribuído às disposições da Convenção de Århus [20].

46. Em relação à presente questão, importa sublinhar que o guia de aplicação não apresenta qualquer justificação para que se deva aplicar, em particular, a definição da Diretiva PCIP e da diretiva relativa às emissões industriais. Poder-se-ia, por exemplo, também recorrer à definição constante do artigo 2.º, n.º 8, da diretiva relativa à responsabilidade ambiental [21], que não tem em conta se a emissão tem origem numa instalação, mas sim apenas se a mesma resulta de atividades humanas.

47. Não existe tão-pouco qualquer relação particular entre a Diretiva PCIP ou a diretiva relativa às emissões industriais e o direito de acesso às informações sobre ambiente que pudesse justificar uma aplicação precisamente da definição de emissão centrada nas instalações. É verdade que a Diretiva PCIP e as secções correspondentes da diretiva relativa às emissões industriais contribuem para a implementação da Convenção de Århus [22]. Contudo, as disposições desta Convenção, que se referem a instalações, têm um âmbito de aplicação nitidamente mais restrito do que o direito de acesso às informações sobre ambiente.

48. Por outro lado, ao analisar-se de forma mais aprofundada a cláusula relativa às emissões do artigo 4.º, n.º 4, alínea d), da Convenção de Århus, torna-se claro que uma limitação às emissões provenientes de instalações é mesmo inapropriada. Com efeito, ao abrigo desta Convenção, devem ser divulgadas as informações relativas às emissões que sejam relevantes para efeitos da proteção do ambiente. O facto de as emissões terem origem em instalações não é, no entanto, pertinente. Pense-se apenas nas emissões do tráfego automóvel [23]. Consequentemente, o guia de aplicação indica, do mesmo modo, imediatamente antes da referência à definição de emissão da diretiva relativa às emissões industriais que, em princípio, todas as informações sobre emissões devem ser abrangidas pela cláusula relativa às emissões da Convenção [24].

49. Por conseguinte, não é igualmente possível acolher este argumento.

16 — Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO 1996, L 257, p. 26).

17 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, p. 60 (p. 76 da versão francesa).

18 — Ebbesson/Gaugitsch/Miklau/Jendrośka/Stec/Marshall, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2.ª ed. 2014, p. 88.

19 — Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO 2010, L 334, p. 17).

20 — Acórdãos Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 36) e Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.º 27).

21 — Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO 2004, L 143, p. 56).

22 — V. considerando 27 da diretiva relativa às emissões industriais.

23 — V., desde logo, as minhas conclusões no processo Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:546, n.º 90).

24 — Ebbesson e o., já referido na nota 18, p. 88.

B – *Quanto aos direitos fundamentais e ao Acordo TRIPs*

50. Com a terceira parte do fundamento de recurso, a Comissão contesta a tomada em consideração insuficiente dos direitos fundamentais das empresas em causa e do acordo TRIPs nos n.os 44 e 45 do acórdão recorrido. Nestes pontos, o Tribunal Geral recusou interpretar, contrariamente à sua redação, a cláusula relativa às emissões em consonância com os direitos fundamentais e o acordo TRIPs. A formulação à primeira vista brusca desta passagem segue, de resto, o modelo adotado pelo Tribunal de Justiça no processo Interseroh Scrap and Metals Trading, em que estava em causa a questão de saber se as obrigações de informação em matéria de transporte de resíduos devem ser restringidas devido aos segredos de negócios [25].

51. A crítica dirigida pela Comissão a estes pontos assenta numa leitura errada do acórdão recorrido. Mediante esta argumentação, o Tribunal Geral explica simplesmente que a cláusula relativa às emissões fundamenta a presunção legal de um interesse superior na divulgação de informações relacionadas com emissões para o ambiente. Porém, a Comissão não coloca em causa esta presunção, contestando antes o alcance atribuído pelo Tribunal Geral à cláusula relativa às emissões [26]. Neste contexto, nos n.os 47 a 76 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral não abordou, contudo, nem a interpretação em conformidade com os direitos fundamentais, nem o acordo TRIPs. Esta situação poderia, na verdade, constituir um erro de direito, que a Comissão, todavia, quanto muito alega implicitamente.

52. No entanto, também esta acusação (implícita) não poderia, quanto ao mérito, ser acolhida. Com efeito, o interesse do público em saber como pode ser afetado pelas emissões e, em especial, quais os riscos existentes para a saúde humana e o ambiente prevalece, em geral, face aos interesses comerciais das empresas que beneficiam da libertação.

53. A eventual proteção destes interesses pelos direitos fundamentais [27] ou pelo artigo 39.º do acordo TRIPs em nada afeta esta situação. Estas posições jurídicas podem, com efeito, ser limitadas em favor de um interesse superior [28].

54. Se relativamente a cada pedido de acesso se devesse proceder à necessária ponderação de interesses a este respeito, seria de esperar que as empresas em causa defendessem os seus interesses com grande empenho. Esta situação poderia provocar uma sobrecarga de trabalho considerável para as autoridades competentes, sendo de recear que essas informações só fossem divulgadas após longos e dispendiosos processos judiciais. Este risco poderia dissuadir a maior parte dos interessados. Para evitar estes inconvenientes, o legislador podia antecipar esta ponderação aquando da adoção da cláusula relativa às emissões.

55. É verdade que, deste modo, deixa de ser possível uma ponderação dos diferentes interesses no caso concreto. Tal abordagem, não é, todavia, novidade para o direito da União de acesso a documentos. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça já renunciou repetidamente a uma análise do caso concreto e reconheceu presunções gerais [29]. Embora estas presunções dissessem respetivamente respeito à recusa de acesso, deve de igual modo ser possível estabelecer presunções a favor do acesso.

25 — Acórdão Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, n.º 44).

26 — V. n.os 29 e 30, bem como n.º 34 do recurso.

27 — V. acórdãos Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, n.º 49) e Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, n.º 43), bem como quanto à proteção de direitos de propriedade intelectual, o acórdão do TEDH de 11 de janeiro de 2007, Anheuser-Busch Inc. c. Portugal (petição n.º 73049/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-I, § 72).

28 — V. acórdãos Nelson e o. (C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, n.º 81) e Križan e o. (C-416/10, Slg, EU:C:2013:8, n.os 113 a 115) e as minhas conclusões no processo Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:546, n.º 95).

29 — Acórdãos Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.º 61); Suécia/API e Comissão (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 94); Comissão/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, n.º 64); Comissão/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P e C-554/10 P, EU:C:2012:682, n.º 123); e LPN/Comissão (C-514/11 P E C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 49).

C – *Quanto à legislação relativa aos produtos fitofarmacêuticos*

56. Através da segunda parte do fundamento de recurso, a Comissão contesta os n.os 38, 40 e 41 do acórdão recorrido. Nestes pontos, o Tribunal Geral não tomou em devida conta a relação entre o direito de acesso a documentos, em particular da cláusula relativa às emissões, e as disposições especiais da legislação relativa aos produtos fitofarmacêuticos.

57. Este argumento sofre igualmente da já assinalada leitura errada do acórdão recorrido. De facto, a Comissão acusa o Tribunal Geral de não ter tomado em consideração a relação entre a cláusula relativa às emissões e as disposições especiais da legislação relativa aos produtos fitofarmacêuticos quando determinou, nos n.os 47 a 76 do acórdão recorrido, o alcance da referida cláusula.

58. Na medida em que as disposições especiais da legislação relativa aos produtos fitofarmacêuticos foram debatidas no processo Stichting Natuur en Milieu e o., nomeadamente no que se refere ao artigo 14.º da diretiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos, penso, do mesmo modo, que estas disposições não colocam em causa a aplicação da cláusula relativa às emissões. Pelo contrário, esta cláusula deve ser tida em consideração também no âmbito do artigo 14.º da diretiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos [30].

59. Com efeito, esta disposição só protege os segredos comerciais sem prejuízo da diretiva relativa às informações sobre ambiente, que contém uma cláusula relativa às emissões comparável a ter em conta pelos Estados-Membros. No entanto, não é permitido interpretar a cláusula relativa às emissões, aplicável às instituições da União, de forma diferente. Além disso, convém notar que as duas cláusulas foram adotadas muito tempo após a diretiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos.

60. No entanto, o regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos adotado *após* as cláusulas relativas às emissões altera a situação jurídica, uma vez que o n.º 2 do seu artigo 63.º define determinadas informações cuja divulgação prejudicaria a proteção dos interesses comerciais. Entre estas encontram-se informações relativas à composição completa de um produto fitofarmacêutico, a impurezas contidas na substância ativa, exceto no caso das impurezas consideradas relevantes do ponto de vista toxicológico, ecotoxicológico ou ambiental, e aos resultados dos lotes de produção da substância ativa, incluindo impurezas [alíneas b), c) e f)]. Esta é precisamente a informação controvertida.

61. O regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos é igualmente aplicável no processo principal. Com efeito, nos termos do n.º 1 do seu artigo 84.º, este regulamento é aplicável desde 14 de junho de 2011 e devia ser aplicado desde então, tal como confirma a disposição transitória prevista no n.º 5 do artigo 80.º, a procedimentos de autorização e de alteração pendentes. Em contrapartida, a decisão impugnada só foi proferida em 10 de agosto de 2011.

62. Em termos formais, o catálogo de informações que necessitam de proteção não se opõe, nos termos do artigo 63.º, n.º 2, do regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos, a uma aplicação da cláusula relativa às emissões.

63. Em primeiro lugar, de acordo com o artigo 63.º, n.º 3, do regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos, o presente catálogo não prejudica tão-pouco a aplicação da diretiva relativa às informações sobre ambiente, que contém de igual modo uma cláusula relativa às emissões. Por conseguinte, este catálogo deveria ser também aplicável sem prejuízo do Regulamento n.º 1049/2001 em conjugação com o Regulamento de Århus, que se limitam a aplicar a diretiva relativa às informações sobre ambiente às instituições.

30 — V. as minhas conclusões no processo Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:546, n.os 81 e 82).

64. Em segundo lugar, este catálogo esclarece apenas quais as informações abrangidas pela proteção prevista para certas exceções ao direito de acesso. A questão de saber se estas informações devem, não obstante, ser divulgadas devido a interesses públicos superiores não fica condicionada por este motivo. No caso de informações que dizem respeito a emissões para o ambiente, esta questão precisa é regulada pela cláusula relativa às emissões no sentido da existência de uma presunção legal de um interesse público superior.

65. Contudo, uma tal abordagem formal negligenciaria o facto de, ao definir o catálogo, o legislador dever ter presente que estas informações estão relacionadas com a autorização dos produtos fitofarmacêuticos. Se o legislador tivesse tido em consideração que as informações constantes do procedimento de autorização são abrangidas pela cláusula relativa às emissões, visto que os produtos fitofarmacêuticos se destinam a ser libertados para o ambiente, este teria definido um catálogo de informações especialmente protegidas pelo seu caráter confidencial, que careceria de qualquer efeito útil. Com efeito, relativamente a estas informações seria, então, sempre aplicável a presunção de um interesse público superior na sua divulgação. Todavia, como a Comissão observa acertadamente, não se pode presumir que o legislador pretendesse adotar uma regulamentação ineficaz em termos práticos.

66. Consequentemente, deve considerar-se que o legislador reavaliou implicitamente a ponderação antecipada entre os direitos fundamentais e os princípios em causa e clarificou, assim, em sentido restritivo o alcance da cláusula relativa às emissões.

67. Esta reavaliação tem em conta, nomeadamente, a necessidade de proteger informações relativas à composição completa do produto fitofarmacêutico e às impurezas contidas nas substâncias ativas. Como a Comissão observou aquando da recusa de acesso [31], estas informações são sensíveis particularmente devido ao facto de permitirem tirar conclusões quanto ao processo de produção e, portanto, facilitarem a contrafação. Consequentemente, esta reavaliação pelo legislador corresponde à deliberação do Tribunal de Justiça no acórdão ABNA e o. [32].

68. Assim sendo, a cláusula relativa às emissões não é aplicável às informações referidas no artigo 63.º, n.º 2, do regulamento relativo aos produtos fitofarmacêuticos. Quanto ao acesso a estas informações, há, portanto, que decidir, de acordo com o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 e o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento de Århus, com base numa ponderação do caso concreto.

69. Por conseguinte, o Tribunal Geral determinou erradamente o alcance da cláusula relativa às emissões ao ter declarado no n.º 75 que a referida cláusula abrange informações sobre as impurezas contidas na substância ativa e a composição dos produtos fitofarmacêuticos desenvolvidos pelos operadores.

70. Para decidir corretamente, o Tribunal Geral deveria, pelo contrário, ter excluído estas informações do âmbito de aplicação da cláusula relativa às emissões e, consequentemente, ter rejeitado o segundo fundamento. O acórdão recorrido deve, portanto, ser anulado.

D – *Quanto à avocação do litígio*

71. De acordo com o artigo 61.º, n.º 1, do seu Estatuto, quando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Pode, neste caso, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.

31 — V. n.º 21, *supra*.

32 — Acórdão ABNA e o. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, n.ºs 82 e 83).

72. A Stichting Greenpeace e a PAN Europe aduziram dois fundamentos que não foram examinados pelo Tribunal Geral. Através do primeiro fundamento, estas contestam o facto de a Comissão ter adotado o parecer desfavorável da Alemanha quanto à divulgação dos documentos em causa. O terceiro fundamento critica o facto de a Comissão não ter examinado uma ameaça concreta dos interesses comerciais dos operadores em causa resultante da divulgação dos documentos em questão.

73. Nenhuma das questões era objeto do processo no Tribunal de Justiça nem foi, em particular, abordada na audiência. Além disso, o Tribunal Geral consultou os documentos controvertidos e o Tribunal de Justiça, ao contrário, não.

74. Por conseguinte, considero que o presente litígio não está em condições de ser julgado.

75. No entanto, no caso de, apesar disso, o Tribunal de Justiça decidir definitivamente do recurso, considero relevante, no que se refere ao terceiro fundamento, um aspeto que não foi abordado pela Comissão na sua decisão sobre a recusa de acesso. Com efeito, aquando da decisão da Comissão impugnada, os dados em causa tinham mais de 20 anos. É, por conseguinte, duvidoso que estes pudessem continuar a fornecer informações sobre os métodos de produção relevantes atualmente utilizados pelos produtores em causa. Além disso, os concorrentes puderam, entretanto, analisar de forma exaustiva a composição e impurezas com base no produto efetivamente vendido, e assim deduzir os métodos de produção. Por esta razão, a objeção formulada pela Stichting Greenpeace e pela PAN Europe no terceiro fundamento afigura-se-me totalmente plausível.

VII – **Conclusão**

76. Com base nas considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que decida do seguinte modo:

1) O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 8 de outubro de 2013, Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe/Comissão (T-545/11, EU:T:2013:523), é anulado.

2) O segundo fundamento do recurso de anulação interposto pela Stichting Greenpeace Nederland e pela Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) é rejeitado.

3) O processo é remetido ao Tribunal Geral para decisão quanto ao primeiro e ao terceiro fundamento.

4) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.