



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

21 de junho de 2012*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Acesso do público aos documentos das instituições — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Artigo 4.º, n.º 5 — Alcance — Documentos emanados de um Estado-Membro — Oposição desse Estado-Membro à divulgação desses documentos — Alcance da fiscalização, efetuada pela instituição e pelo juiz da União, aos fundamentos de oposição invocados pelo Estado-Membro — Apresentação do documento controvertido ao juiz da União»

No processo C-135/11 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 16 de março de 2011,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, com sede em Hamburgo (Alemanha), representada por S. Crosby e S. Santoro, advocaten,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por C. O'Reilly e P. Costa de Oliveira, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

Reino da Dinamarca,

República da Finlândia,

Reino da Suécia,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, J. Malenovský (relator), R. Silva de Lapuerta, E. Juhász e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 1 de março de 2012,

* Língua do processo: inglês.

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso, a IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (a seguir «IFAW») pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 13 de janeiro de 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão (T-362/08, Colet., p. II-11, a seguir «acórdão recorrido»), através do qual foi negado provimento ao seu recurso de anulação da decisão da Comissão Europeia, de 19 de junho de 2008 (a seguir «decisão controvertida»), que recusou conceder-lhe acesso a um documento enviado a essa instituição pelas autoridades alemãs no âmbito de um procedimento relativo à desclassificação de um sítio protegido nos termos da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7).

Quadro jurídico

- 2 O artigo 255.º, n.ºs 1 e 2, CE dispõe:

«1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos dos n.ºs 2 e 3.

2. Os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, não de reger o exercício do direito de acesso aos documentos serão definidos pelo Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º, no prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.»
 - 3 A Declaração n.º 35, relativa ao artigo [225.º], n.º 1, [CE], anexa à Ata Final do Tratado de Amesterdão, enuncia:

«A Conferência acorda em que os princípios e condições a que se refere o n.º 1 do artigo [255.º CE] permitirão que um Estado-Membro solicite à Comissão ou ao Conselho que não faculte a terceiros um documento emanado desse Estado sem o seu prévio acordo.»
 - 4 O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43), é aplicável a partir de 3 de dezembro de 2001, em conformidade com o seu artigo 19.º, segundo parágrafo.
 - 5 O segundo, quarto e décimo considerandos do Regulamento n.º 1049/2001 têm a seguinte redação:

«(2) Esta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático. A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6.º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- [...]
- (4) O presente regulamento destina-se a permitir o mais amplo efeito possível do direito de acesso do público aos documentos e a estabelecer os respetivos princípios gerais e limites, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 255.º do Tratado CE.

[...]

- (10) A fim de melhorar a transparência dos trabalhos das instituições, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão deverão conceder acesso não só aos documentos elaborados pelas instituições mas também a documentos por elas recebidos. Neste contexto, recorda-se que a Declaração n.º 35 [...] prevê que qualquer Estado-Membro pode solicitar à Comissão ou ao Conselho que não faculte a terceiros um documento emanado desse Estado sem o seu prévio acordo.»
- 6 O artigo 1.º do Regulamento n.º 1049/2001, sob a epígrafe «Objetivo», dispõe na alínea a):
- «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 (adiante designados ‘instituições’), previsto no artigo 255.º do Tratado CE, de modo a que o acesso aos documentos seja o mais amplo possível.»
- 7 O artigo 2.º, n.ºs 1 e 3, do referido regulamento prevê:
- «1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento.
- [...]
3. O presente regulamento é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União Europeia.»
- 8 O artigo 3.º do mesmo regulamento enuncia:
- «Para os efeitos do presente regulamento, entende-se por:
- a) ‘Documento’, qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, ações e decisões da competência da instituição em causa;
- b) ‘Terceiros’, qualquer pessoa singular ou coletiva ou qualquer entidade exterior à instituição em causa, incluindo os Estados-Membros, as restantes instituições ou órgãos comunitários e não comunitários e os Estados terceiros.»
- 9 O artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, que enumera as exceções ao direito de acesso, tem a seguinte redação:
- «1. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção:
- a) Do interesse público, no que respeita:
- à segurança pública,
 - à defesa e às questões militares,
 - às relações internacionais,
 - à política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro;

[...]

3. [...]

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

4. No que diz respeito a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das exceções previstas nos n.ºs 1 ou 2 é aplicável, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado.

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

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

7. As exceções previstas nos n.ºs 1 a 3 só são aplicáveis durante o período em que a proteção se justifique com base no conteúdo do documento. As exceções podem ser aplicadas, no máximo, durante 30 anos. No que se refere aos documentos abrangidos pelas exceções relativas à vida privada ou a interesses comerciais e aos documentos sensíveis, as exceções podem, se necessário, ser aplicáveis após aquele período.»

Antecedentes do litígio

10 A IFAW é uma organização não governamental que atua no âmbito da preservação do bem-estar dos animais e da proteção da natureza. Como se opunha à realização de um projeto industrial num sítio protegido na Alemanha (a seguir «projeto industrial em causa»), pediu o acesso a vários documentos recebidos pela Comissão no âmbito da apreciação desse projeto industrial, em particular certos documentos emanados de diversas autoridades da República Federal da Alemanha.

Quanto ao primeiro pedido de acesso aos documentos apresentado pela IFAW

11 Por carta de 20 de dezembro de 2001 dirigida à Comissão, a IFAW pediu o acesso a diversos documentos recebidos por essa instituição no âmbito da apreciação do projeto industrial em causa, a saber, certos documentos emanados da República Federal da Alemanha e do município de Hamburgo, bem como uma carta de 15 de março de 2000 enviada pelo Chanceler alemão ao presidente da Comissão (a seguir «carta do Chanceler alemão»).

12 Por considerar que o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 a proibia, na falta de acordo prévio do Estado-Membro em causa, de divulgar os documentos cuja comunicação era pedida, a Comissão adotou, em 26 de março de 2002, uma decisão de recusa à IFAW do acesso aos documentos solicitados.

13 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de junho de 2002, a IFAW interpôs recurso de anulação da referida decisão.

14 Por acórdão de 30 de novembro de 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão (T-168/02, Colet., p. II-4135), o Tribunal Geral negou provimento a esse recurso.

15 Em 10 de fevereiro de 2005, o Reino da Suécia, interveniente no processo que deu origem ao referido acórdão, interpôs recurso do mesmo no Tribunal de Justiça.

- 16 Por acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão (C-64/05 P, Colet., p. I-11389), o Tribunal de Justiça anulou o acórdão IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, já referido, bem como a decisão da Comissão de 26 de março de 2002.

Quanto ao segundo pedido de acesso aos documentos apresentado pela IFAW

- 17 Na sequência do acórdão Suécia/Comissão, já referido, a IFAW, por carta de 13 de fevereiro de 2008 dirigida à Comissão, reiterou o seu pedido de acesso aos documentos recebidos por essa instituição no âmbito da apreciação do projeto industrial em causa emanados das autoridades alemãs.
- 18 Por ofício de 20 de fevereiro de 2008, a Comissão acusou a receção da carta da recorrente de 13 de fevereiro de 2008.
- 19 Em 26 de março de 2008, a recorrente convidou mais uma vez a Comissão a responder ao seu pedido de 13 de fevereiro de 2008.
- 20 Por ofício de 7 de abril de 2008, a Comissão informou a IFAW de que estava a decorrer uma consulta às autoridades alemãs a propósito da divulgação dos documentos pedidos.
- 21 Em 9 de abril de 2008, a recorrente convidou mais uma vez a Comissão a responder ao seu pedido de 13 de fevereiro de 2008, até 22 de abril de 2008.
- 22 Por não ter obtido resposta da Comissão até essa data, a IFAW, por carta de 29 de abril de 2008, apresentou um pedido de confirmação.
- 23 Em 19 de maio de 2008, a Comissão escreveu à recorrente acusando a receção do pedido de confirmação e comunicou-lhe que lhe seria dada uma resposta no prazo previsto no Regulamento n.º 1049/2001.
- 24 Em 19 de junho de 2008, a Comissão adotou a decisão controvertida sobre o pedido de confirmação da IFAW, que lhe foi transmitida nesse mesmo dia. Nessa decisão, a Comissão divulgou todos os documentos pedidos pela recorrente, a saber, oito documentos emanados do município de Hamburgo e da República Federal da Alemanha, mas recusou aceder ao pedido de acesso à carta do Chanceler alemão, por as autoridades alemãs se terem oposto à sua divulgação.
- 25 Segundo a decisão controvertida, por um lado, as autoridades alemãs declararam que a divulgação da carta do Chanceler alemão iria prejudicar a proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais e à política económica da República Federal da Alemanha, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro e quarto travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 26 Com efeito, essa carta continha uma declaração confidencial destinada a uso puramente interno e dizia respeito à política económica da República Federal da Alemanha e de outros Estados-Membros. A sua divulgação não só poria em causa a confidencialidade, em detrimento das relações internacionais entre a República Federal da Alemanha, as instituições e outros Estados-Membros, como também comprometeria a política económica da República Federal da Alemanha e de outros Estados-Membros. Por conseguinte, o acesso à carta do Chanceler alemão tinha de ser recusado, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro e quarto travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 27 Por outro lado, as autoridades alemãs indicaram que a divulgação da carta do Chanceler alemão iria prejudicar gravemente a proteção do processo decisório da Comissão, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

- 28 Com efeito, essa carta continha uma declaração confidencial dirigida à Comissão e destinada a uso puramente interno no quadro das deliberações desta relativas à apreciação do projeto industrial em causa. A divulgação deste documento prejudicaria gravemente o processo decisório da Comissão. Por conseguinte, a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 era aplicável no que respeita à carta do Chanceler alemão.
- 29 Na decisão controvertida, a Comissão retomou, no essencial, os fundamentos invocados pelas autoridades alemãs. Além disso, verificou se existia um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, que justificasse a divulgação da referida carta. No caso vertente, considerou que não dispunha de nenhum elemento suscetível de indicar a existência de um eventual interesse público superior, na aceção dessa disposição, que primasse sobre a exigência de proteger o processo decisório da Comissão.
- 30 Quanto à questão do acesso parcial ao documento em causa, na decisão controvertida, a Comissão referiu que, em virtude do acórdão Suécia/Comissão, já referido, era obrigada a retirar as consequências do resultado do processo de consulta e a recusar o acesso à carta do Chanceler alemão, com base nas exceções invocadas pelas autoridades alemãs e nas razões que estas invocaram. Como essas autoridades se opuseram à divulgação da totalidade da carta do Chanceler alemão, também não podia ser autorizado um acesso parcial a esse documento com base no artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001.

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 31 A IFAW interpôs, em 28 de agosto de 2008, um recurso de anulação da decisão controvertida, ao qual foi negado provimento no acórdão recorrido.
- 32 Nos n.ºs 67 a 88 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral recordou, no essencial, que o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 eleva o acordo prévio do Estado-Membro a condição necessária para a divulgação de um documento deste.
- 33 Todavia, o Tribunal Geral recordou igualmente que, como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Suécia/Comissão, já referido, o Regulamento n.º 1049/2001 não confere ao Estado-Membro em causa um direito de veto geral e incondicional para se opor, de forma puramente discricionária e sem ter de fundamentar a sua decisão, à divulgação de todo e qualquer documento na posse de uma instituição pelo simples facto de o referido documento emanar desse Estado-Membro. Com efeito, o artigo 4.º, n.º 5, deste regulamento só autoriza o Estado-Membro em causa a opor-se à divulgação de documentos de si emanados com base nas exceções materiais previstas nos n.ºs 1 a 3 desse artigo e fundamentando devidamente a sua posição a esse respeito.
- 34 Segundo o Tribunal Geral, antes de recusar o acesso a um documento que emana de um Estado-Membro, compete, pois, à Comissão analisar se este baseou a sua oposição nas exceções materiais previstas nos n.ºs 1 a 3 do artigo 4.º e se fundamentou devidamente a sua posição a esse respeito.
- 35 Por último, o Tribunal Geral declarou, nos n.ºs 84 a 88 do acórdão recorrido, que, como no caso vertente estava em causa uma recusa de acesso a um documento emanado de um Estado-Membro baseada nos fundamentos de oposição invocados por este, não era necessário apurar se a Comissão, para além de uma fiscalização puramente formal da existência de um fundamento de recusa de acesso pelo Estado-Membro e de uma referência às exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001, era obrigada a proceder a uma fiscalização *prima facie* ou uma fiscalização integral dos fundamentos de oposição invocados pelo Estado-Membro.
- 36 Com efeito, o Tribunal Geral considerou que, em caso de adequação entre a decisão da Comissão relativa à divulgação de um documento emanado de um Estado-Membro, por um lado, e a posição deste em cumprimento do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, por outro, o único tipo de fiscalização pertinente é a que o juiz da União está habilitado a efetuar sobre a decisão da Comissão de recusa de acesso ao documento em causa.

- 37 Num segundo momento, a saber, nos n.ºs 101 a 127 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral analisou a justeza da recusa da Comissão de permitir o acesso à carta do Chanceler alemão.
- 38 O Tribunal Geral começou por recordar, no n.º 103 do acórdão recorrido, que, no caso da presente recusa da Comissão de acesso a um documento que emana de um Estado-Membro ao abrigo do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, a aplicação das exceções relativas ao interesse público previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), desse diploma assenta na apreciação material do Estado-Membro e não na da Comissão.
- 39 Em seguida, nos n.ºs 105 e 106 do acórdão recorrido, salientou que, no que diz respeito ao alcance da fiscalização da legalidade de uma decisão desse tipo pelo juiz da União, no quadro da aplicação de uma das exceções materiais referidas no mencionado artigo 4.º, n.º 1, alínea a), há que reconhecer à República Federal da Alemanha um amplo poder de apreciação para determinar se a divulgação de documentos dos domínios abrangidos pelas referidas exceções podem prejudicar o interesse público.
- 40 O Tribunal Geral considerou, no n.º 107 do acórdão recorrido, que a fiscalização a exercer pelo juiz da União se devia limitar à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos assim como da inexistência de erro manifesto de apreciação e de desvio de poder.
- 41 No final dessa fiscalização, o Tribunal Geral chegou à conclusão que a apreciação segundo a qual a divulgação da carta do Chanceler alemão podia prejudicar a proteção do interesse público no que respeita à política económica da República Federal da Alemanha não assentava num erro manifesto das autoridades alemãs. No n.º 138 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu que a Comissão tinha corretamente recusado essa divulgação na sequência da oposição desse Estado-Membro, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, com base na exceção relativa à proteção do interesse público no que respeita à política económica de um Estado-Membro, prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), quarto travessão, do mesmo regulamento.
- 42 Por último, quando a IFAW lhe pediu que, por meio de diligências de instrução, ordenasse à Comissão que apresentasse a carta do Chanceler alemão, o Tribunal Geral, por considerar que podia utilmente decidir sobre o recurso com base nos pedidos, fundamentos e argumentos formulados no processo, recusou ordenar a apresentação desse documento.

Pedidos das partes

- 43 A IFAW pede ao Tribunal de Justiça que:
- anule o acórdão recorrido, bem como a decisão controvertida; e
 - condene a Comissão nas despesas, tanto do processo da primeira instância como do de recurso.
- 44 A Comissão conclui pedindo que:
- seja negado provimento ao recurso; e
 - a IFAW seja condenada nas despesas.

Quanto ao presente recurso

- 45 Em apoio do seu pedido de anulação do acórdão recorrido, a recorrente invoca dois fundamentos, relativos a erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral, em primeiro lugar, no que diz respeito à interpretação do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 e, em segundo lugar, ao não proceder a um exame completo da carta do Chanceler alemão para verificar a justeza dos fundamentos de recusa de acesso a esse documento.

Quanto ao primeiro fundamento

- 46 Com o seu primeiro fundamento, a IFAW sustenta, no essencial, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não reconhecer que incumbia à Comissão proceder, a respeito do documento cuja divulgação é recusada pelo Estado-Membro em causa, a uma apreciação exaustiva dos fundamentos de oposição invocados por este com fundamento nas exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.

Argumentos das partes

- 47 A IFAW alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que não era necessário nem relevante que a Comissão procedesse a uma apreciação aprofundada dos fundamentos de recusa invocados pelo Estado-Membro em causa, violando assim o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça. Assim, segundo a recorrente, competia à Comissão, além de verificar se esse Estado-Membro tinha fundamentado a sua oposição, por um lado, fiscalizar se essa fundamentação se enquadra nas exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 e, por outro, apreciar em concreto se as exceções e os fundamentos invocados são aplicáveis ao documento em causa.
- 48 Na sua contestação, a Comissão alega que averiguou se as exceções e a fundamentação tinham sido, à primeira vista, invocadas com razão, atendendo às circunstâncias do caso vertente, e, uma vez que foi isso que sucedeu, sustenta que apresentou os fundamentos para a sua decisão de recusa.

Apreciação do Tribunal

- 49 A título preliminar, importa recordar que, como resulta do seu quarto considerando e do seu artigo 1.º, o Regulamento n.º 1049/2001 visa permitir o mais amplo efeito possível ao direito de acesso do público aos documentos na posse de uma instituição. Nos termos do artigo 2.º, n.º 3, deste regulamento, esse direito abrange não só os documentos elaborados por uma instituição mas também os recebidos de terceiros, entre os quais figuram os Estados-Membros, como expressamente é indicado no artigo 3.º, alínea b), do mesmo regulamento.
- 50 Todavia, o Regulamento n.º 1049/2001 prevê, no seu artigo 4.º, exceções ao direito de acesso aos documentos. Em particular, o n.º 5 deste artigo enuncia que qualquer Estado-Membro pode solicitar à instituição que não divulgue um documento desse Estado sem o seu prévio acordo.
- 51 No presente caso, a República Federal da Alemanha exerceu a faculdade que lhe é reconhecida pelo artigo 4.º, n.º 5, e pediu à Comissão que não divulgasse a carta do Chanceler alemão. Esse Estado-Membro baseou a sua oposição nas exceções relativas à proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais e à política económica de um Estado-Membro, previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro e quarto travessões, do referido regulamento, e na exceção relativa à proteção do processo decisório da Comissão, prevista no mesmo artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo. Consequentemente, na decisão controvertida, a Comissão baseou a recusa de acesso à carta do Chanceler alemão na oposição manifestada pelas autoridades alemãs ao abrigo do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 52 O Tribunal de Justiça já teve oportunidade de precisar, no acórdão Suécia/Comissão, já referido, o alcance da oposição apresentada por um Estado-Membro ao abrigo da referida disposição.
- 53 O Tribunal de Justiça sublinhou, assim, que esta disposição tem carácter processual, uma vez que se limita a prever a exigência de um acordo prévio do Estado-Membro em causa quando este último formulou um pedido específico nesse sentido e que trata do processo de adoção de uma decisão da União (acórdão Suécia/Comissão, já referido, n.ºs 78 e 81).

- 54 Diferentemente do n.º 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, que só confere a terceiros, no caso de documentos que deles emanem, o direito a serem consultados pela instituição em causa a respeito da aplicação de uma das exceções previstas nos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo 4.º, o seu n.º 5 eleva o acordo prévio do Estado-Membro a condição necessária à divulgação de um documento que dele emane, caso este o solicite.
- 55 O Tribunal de Justiça declarou, assim, que, quando um Estado-Membro tenha exercido a faculdade que lhe é conferida pelo artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 de solicitar que um documento específico, que dele emana, não seja divulgado sem o seu acordo prévio, a eventual divulgação desse documento pela instituição necessita da obtenção prévia de um acordo do referido Estado-Membro (acórdão Suécia/Comissão, já referido, n.º 50).
- 56 Daqui resulta, *a contrario*, que a instituição que não dispõe do acordo do Estado-Membro em causa não está habilitada a divulgar o documento em causa (acórdão Suécia/Comissão, já referido, n.º 44). No caso vertente, a decisão da Comissão relativa ao pedido de acesso à carta do Chanceler alemão dependia portanto da decisão tomada pelas autoridades alemãs no âmbito do processo de adoção da decisão controvertida.
- 57 Todavia, segundo o n.º 58 do acórdão Suécia/Comissão, já referido, o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 não confere ao Estado-Membro em causa um direito de veto geral e incondicional para se opor, de forma puramente discricionária e sem ter de fundamentar a sua decisão, à divulgação de todo e qualquer documento na posse de uma instituição, pelo simples facto de o referido documento emanar desse Estado-Membro.
- 58 Segundo o n.º 76 do acórdão Suécia/Comissão, já referido, o exercício do poder que o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 confere ao Estado-Membro em causa encontra-se enquadrado pelas exceções materiais enumeradas nos n.ºs 1 a 3 desse mesmo artigo, sendo reconhecido a esse Estado-Membro simplesmente um poder de participação na decisão da instituição. O acordo prévio do Estado-Membro em causa ao qual se refere este artigo 4.º, n.º 5, assemelha-se assim não a um direito de veto discricionário, mas a uma forma de confirmação de que não existe nenhum dos motivos de exceção enunciados nos n.ºs 1 a 3 do mesmo artigo. O processo decisório assim instituído pelo referido artigo 4.º, n.º 5, exige, portanto, que a instituição e o Estado-Membro em causa se atenham às exceções materiais previstas nos referidos n.ºs 1 a 3 (acórdão Suécia/Comissão, já referido, n.º 83).
- 59 Daqui resulta que o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 só autoriza o Estado-Membro em causa a opor-se à divulgação de documentos que dele emanam com base nas referidas exceções e fundamentando devidamente a sua posição a esse respeito (acórdão Suécia/Comissão, já referido, n.º 99).
- 60 Quanto, no caso vertente, ao alcance do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 em relação à instituição em causa, recorde-se que o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 94 do acórdão Suécia/Comissão, já referido, que, relativamente ao requerente, a intervenção do Estado-Membro em causa não afeta o carácter de ato da União da decisão que a instituição lhe dirige posteriormente em resposta ao pedido de acesso que lhe foi apresentado relativamente a um documento que está na sua posse.
- 61 A instituição em causa, enquanto autora de uma decisão de recusa de acesso a documentos, é pois responsável pela sua legalidade. Assim, o Tribunal de Justiça já declarou que essa instituição não pode dar seguimento à oposição manifestada por um Estado-Membro à divulgação de um documento que dele emana se essa oposição não tiver qualquer fundamentação ou se os fundamentos aduzidos não forem articulados com referência às exceções enumeradas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão Suécia/Comissão, já referido, n.º 88).

- 62 Daqui decorre que, antes de recusar o acesso a um documento que emana de um Estado-Membro, incumbe à instituição em causa verificar se este último baseou a sua oposição nas exceções materiais previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e se fundamentou devidamente a sua posição a esse respeito. Assim, no âmbito do processo de adoção de uma decisão de recusa de acesso, a Comissão deve assegurar-se da existência dessa fundamentação e mencioná-la na decisão que toma no final do procedimento (acórdão Suécia/Comissão, já referido, n.º 99).
- 63 Em contrapartida, contrariamente ao que sustenta a IFAW, não compete à instituição em causa proceder a uma apreciação exaustiva da decisão de oposição do Estado-Membro em causa, efetuando uma fiscalização que iria além da verificação da simples existência de uma fundamentação que faz referência às exceções visadas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 64 Com efeito, exigir essa apreciação exaustiva poderia levar a que, uma vez efetuada, a instituição em causa pudesse, erradamente, proceder à transmissão do documento em causa ao requerente, apesar da oposição, devidamente fundamentada na aceção dos n.ºs 61 e 62 do presente acórdão, do Estado-Membro do qual emana o documento.
- 65 Daqui resulta que a IFAW não tem razão quando sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não reconhecer que incumbia à Comissão proceder, a respeito do documento cuja divulgação foi recusada, a uma apreciação exaustiva dos fundamentos de oposição invocados pelo Estado-Membro com base nas exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.
- 66 Assim, há que declarar improcedente o primeiro fundamento invocado pela IFAW em apoio do seu recurso.

Quanto ao segundo fundamento

- 67 Com o seu segundo fundamento, a IFAW sustenta, no essencial, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que estava em condições de efetuar a fiscalização que lhe incumbia sem consultar o documento cuja divulgação foi recusada pela Comissão.

Argumentos das partes

- 68 A recorrente considera que o Tribunal Geral recusou erradamente ordenar a apresentação da carta do Chanceler alemão em posse da Comissão, uma vez que a apresentação deste documento era indispensável para que o Tribunal Geral efetivamente verificasse, por si próprio, a existência e, consequentemente, a aplicabilidade das exceções invocadas por essa instituição para justificar a sua decisão de recusa de transmissão desta carta e que, originariamente, foram invocadas pela República Federal da Alemanha. A este respeito, alega que o Tribunal Geral não podia cumprir a sua função sem ter visto nem analisado o documento em questão.
- 69 Em resposta, a Comissão sustenta que o Tribunal Geral dispõe de um poder de decisão discricionário no que diz respeito às medidas de instrução, incluindo a apresentação de documentos.

Apreciação do Tribunal

- 70 Decorre do n.º 87 do acórdão recorrido que, segundo o Tribunal Geral, a aplicação do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 não o impede de proceder a uma fiscalização da decisão de recusa da Comissão que vá além de uma análise à primeira vista e inclua a apreciação material da aplicabilidade, ao caso vertente, das exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 71 Esta apreciação não está ferida por nenhum erro de direito.

- 72 Com efeito, no caso de o Estado-Membro recusar, de forma fundamentada, a autorização de acesso ao documento em causa e de, conseqüentemente, a instituição em causa se encontrar obrigada a indeferir o pedido de acesso, o autor do mesmo goza de uma tutela jurisdicional. É da competência do juiz da União fiscalizar, a pedido do interessado a quem foi oposta uma recusa de acesso pela instituição solicitada, se essa recusa pode ser validamente fundamentada nas exceções, quer essa recusa resulte da apreciação das mesmas pela própria instituição ou pelo Estado-Membro em causa (v., neste sentido, acórdão Suécia/Comissão, já referido, n.ºs 90 e 94).
- 73 Assim, a garantia dessa tutela jurisdicional, em benefício do requerente ao qual a instituição em causa recusa o acesso ao um ou mais documentos emanados de um Estado-Membro na sequência da oposição deste, implica que o juiz da União aprecie, *in concreto*, a legalidade da decisão de recusa de acesso (v., a este respeito, acórdão de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, Colet., p. I-1233, n.ºs 33 a 39), à luz dos todos os elementos úteis, entre os quais figuram, antes de mais, os documentos cuja divulgação foi recusada. Para respeitar a proibição de divulgação dos documentos em causa na falta de acordo prévio do Estado-Membro em questão, compete ao Tribunal Geral efetuar a consulta destes documentos à porta fechada, de modo a que as próprias partes não tenham acesso aos documentos em causa, como previsto no artigo 67.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.
- 74 Ora, decorre dos n.ºs 152 e 153 do acórdão recorrido que o Tribunal Geral não considerou necessário ordenar a apresentação do documento cuja divulgação foi recusada no caso vertente, a saber, a carta do Chanceler alemão.
- 75 Daqui resulta que, por não ter consultado a referida carta, o Tribunal Geral não estava em condições de apreciar em concreto se o acesso ao referido documento podia validamente ser recusado com fundamento nas exceções enunciadas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e, portanto, de fiscalizar a legalidade da decisão controvertida, contrariamente ao requisito enunciado no n.º 73 do presente acórdão.
- 76 Resulta do exposto que a recorrente tem razão quando alega que o Tribunal Geral, ao considerar que estava em condições de efetuar a fiscalização que lhe incumbe, sem consultar o documento cuja divulgação foi recusada pela Comissão, cometeu um erro de direito.
- 77 Portanto, importa julgar procedente o segundo fundamento e, assim, anular o acórdão recorrido na íntegra.

Quanto ao recurso

- 78 Por força do disposto no artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, 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.
- 79 No caso em apreço, o processo não está em condições de ser julgado e, portanto, há que remetê-lo ao Tribunal Geral para que profira decisão, tendo em conta a carta do Chanceler alemão, sobre o recurso interposto pela IFAW para anulação da decisão controvertida.

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

- 1) O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 13 de janeiro de 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão (T-362/08), é anulado.**

- 2) **O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia para que decida sobre o recurso interposto pela IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH no sentido de obter a anulação da decisão da Comissão Europeia, de 19 de junho de 2008, que recusou conceder-lhe acesso a um documento enviado à Comissão Europeia pelas autoridades alemãs no âmbito de um procedimento relativo à desclassificação de um sítio protegido nos termos da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens.**
- 3) **Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Assinaturas