

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)
13 de Setembro de 2000 *

No processo T-20/99,

Denkavit Nederland BV, com sede em Voorthuizen (Países Baixos), representada por E. A. Buys, advogado no foro de Arnhem,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. van Nuffel, U. Wölker e W. Wils, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

* Língua do processo: neerlandês.

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão da Comissão de 17 de Novembro de 1998 que recusa à recorrente o acesso a um relatório referente à luta contra a peste suína nos Países Baixos,

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

composto por: B. Vesterdorf, presidente, M. Vilaras e N. Forwood, juízes,
secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 14 de Abril de 2000,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

- ¹ Em 6 de Dezembro de 1993, a Comissão e o Conselho aprovaram um código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos da Comissão e do Conselho (JO L 340, p. 41, a seguir «código de conduta»).

2 Para garantir a sua aplicação, a Comissão adoptou, em 8 de Fevereiro de 1994, a
Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom, relativa do acesso do público aos
documentos da Comissão (JO L 46, p. 58). O artigo 1.º desta decisão adopta
formalmente o código de conduta cujo texto é a esta anexado.

3 O código de conduta enuncia o seguinte princípio geral:

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

4 As circunstâncias que podem ser invocadas por uma instituição para justificar a
recusa de um pedido de acesso a documentos são enumeradas, na rubrica do
código de acesso intitulada «Regime de excepções», nos seguintes termos:

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

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

— a protecção do indivíduo e da vida privada,

— a protecção do sigilo comercial e industrial,

- a protecção dos interesses financeiros da Comunidade,

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

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

Factos na origem do recurso

- 5 Na perspectiva da realização do mercado interno e a fim de garantir a protecção da saúde pública e da saúde animal, a Comunidade aprovou um conjunto de medidas, entre as quais a Decisão 90/424/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa a determinadas despesas no domínio veterinário (JO L 224, p. 19), alterada pela Decisão 94/370/CE do Conselho, de 21 de Junho de 1994 (JO L 168, p. 31), que estabelece designadamente as modalidades da participação financeira da Comunidade nos programas de erradicação de certas doenças dos animais.

- 6 Por força do n.º 2 do artigo 3.º da Decisão 90/424, o Estado-Membro em causa deve beneficiar da participação financeira da Comunidade para a erradicação de doenças dos animais, na condição de as medidas imediatamente aplicadas incluírem, pelo menos, o sequestro da exploração a partir do momento da suspeita e de, a partir da confirmação oficial da doença, serem adoptadas certas medidas definidas por este artigo.

7 O artigo 9.º da Decisão 90/424 dispõe:

«1. A Comissão, em colaboração com as competentes autoridades nacionais, procederá a controlos no local para se certificar, do ponto de vista veterinário, da aplicação das medidas previstas.

2. Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para facilitar esses controlos e, designadamente, para garantir que os peritos disponham, a seu pedido, de todas as informações e documentos necessários para apreciar a realização das acções.»

8 Em 1997, foram assinalados casos de peste suína em diferentes regiões de produção situadas nos Países Baixos. Foram rapidamente registadas várias centenas de focos de infecção.

9 Em 3 de Março de 1997, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 413/97, que adopta medidas excepcionais de apoio ao mercado no sector da carne de suíno nos Países Baixos (JO L 62, p. 26), através do qual as autoridades neerlandesas foram autorizadas a conceder ajudas, 70% de cujo montante ficava a cargo do orçamento das Comunidades.

10 Na sequência de um dos controlos efectuados pela Comissão no mês de Agosto de 1997, as verificações e propostas dos membros da equipa de inspecção foram registadas num documento intitulado «Relatório da visita de inspecção — A luta contra a febre suína clássica nos Países Baixos em 1997 — Verificação das

despesas no âmbito dos controlos referentes à execução técnica e financeira» (a seguir «relatório» ou «relatório de inspecção»).

- 11 Com base na Decisão 90/424, e designadamente no seu artigo 3.º, a Comissão adoptou, em 15 de Dezembro de 1997, a Decisão 98/25/CE relativa a uma contribuição financeira da Comunidade para a erradicação da peste suína clássica nos Países Baixos (JO L 8, p. 28).

- 12 Ao abrigo da Decisão 98/25, foi concedido aos Países Baixos um primeiro adiantamento de 31,3 milhões de ecus para efeitos da indemnização dos proprietários das 195 primeiras explorações atingidas pela doença em causa, devendo o pagamento desta participação ser efectuado após apresentação dos documentos comprovativos. Além disso, nos termos do quinto considerando da referida decisão, este «primeiro adiantamento [foi decidido] sem prejuízo da decisão final sobre o montante global da participação e possíveis reduções». O sétimo considerando da Decisão 98/25 prevê também a possibilidade de uma participação financeira ulterior a favor dos outros proprietários de animais contaminados pela doença, em função da verificação, efectuada pela Comissão, do respeito das regras comunitárias em matéria veterinária e das condições para a concessão de uma participação financeira da Comunidade.

- 13 Por carta de 7 de Agosto de 1998, a recorrente pediu à Comissão o acesso ao relatório de inspecção.

- 14 Na falta de uma resposta, a recorrente, por carta de 5 de Outubro de 1998, enviou ao secretário-geral da Comissão um pedido de confirmação na acepção do n.º 2 do artigo 2.º da Decisão 94/90.

15 Por carta de 17 de Novembro de 1998 (a seguir «decisão impugnada»), o secretário-geral da Comissão indeferiu o pedido confirmativo da recorrente nos seguintes termos:

«1. A divulgação do referido relatório pode prejudicar a protecção do interesse público (designadamente, inspecções e inquéritos).

O trabalho de inspecção da Comissão sobre a peste suína clássica nos Países Baixos ainda não terminou e estão em curso contactos entre a Comissão e o Estado-Membro em causa. Este trabalho deve ser realizado num clima de confiança mútua. Além disso, o relatório que pede versa sobre pretensas infracções às regras comunitárias. Estas alegações devem ser examinadas e corre-se o risco, com a divulgação do relatório, de prejudicar o processo judicial que poderá ser iniciado.

2. A isto acresce que a divulgação pode afectar a protecção do sigilo comercial, uma vez que o relatório contém dados detalhados sobre explorações que são nominalmente mencionadas.»

16 Posteriormente à decisão impugnada, a Comissão adoptou a Decisão 1999/18/CE, de 22 de Dezembro de 1998, relativa a uma contribuição financeira complementar da Comunidade para a erradicação da peste suína clássica nos Países Baixos (JO L 6, p. 18), através da qual concedeu aos Países Baixos uma participação complementar nos termos da participação financeira da Comunidade. Por força do artigo 1.º da decisão, esta participação era concedida «sem prejuízo da decisão final relativa ao montante total da ajuda financeira e das correcções eventualmente necessárias».

- 17 Nos termos dos terceiro e quarto considerando desta decisão, também se sublinhava que «a Comissão [estava] ainda a verificar, em relação a todos os casos em questão, por um lado, se [tinham sido] respeitadas todas as regras comunitárias em matéria veterinária e, por outro, se [estavam] preenchidas todas as condições da contribuição financeira da Comunidade» e que «os Países Baixos [deviam submeter] também a controlos complementares as declarações por eles enviadas à Comissão, a fim de verificarem a observância das condições definidas na Decisão 90/424/CEE, nomeadamente tendo em conta as observações formuladas nesta fase pelos serviços da Comissão».

Tramitação processual

- 18 Foi nestas circunstâncias que, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 21 de Janeiro de 1999, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 19 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Primeira Secção) decidiu dar início à fase oral sem medidas de instrução prévias.
- 20 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal na audiência de 14 de Abril de 2000.

Pedidos das partes

- 21 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

22 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Quanto ao mérito

Quanto aos primeiro e segundo fundamentos, referentes à violação da Decisão 94/90 e do artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE)

Argumentos das partes

— Quanto à excepção relativa à protecção do interesse público (actividades de inspecção e inquérito)

23 A recorrente sustenta que a Comissão violou a Decisão 94/90 no que toca à aplicação da excepção referente à protecção do interesse público.

- 24 A primeira razão invocada pela Comissão na decisão impugnada, ou seja, a necessidade de manter um clima de confiança mútua com os Países Baixos durante o período de inspeção, estará viciada de erro de facto. A este respeito, a recorrente invoca que o inquérito estava terminado no momento da adopção da decisão impugnada e que, portanto, já não havia qualquer concertação com os Países Baixos. De resto, já no mês de Novembro de 1998 o porta-voz da Comissão terá declarado que teria sido decidida, a título de punição, uma redução de 25% da participação financeira comunitária inicialmente prevista.
- 25 Não será relevante o facto de não estar terminado o processo conducente à adopção de uma decisão referente ao montante final da participação financeira a conceder aos Países Baixos. Apesar de não se contestar que ainda não se verificou a adopção de uma decisão sobre esta matéria, apenas será relevante o facto de estar efectivamente encerrada a inspeção que esteve na origem do relatório.
- 26 Quanto ao segundo fundamento de aplicação da excepção, ou seja, o risco de se prejudicar um eventual processo jurisdicional, a recorrente também o considera destituído de fundamento, na medida em que o Estado-Membro em causa já dispunha do relatório de inspeção e que era do conhecimento público a existência de divergências entre este Estado-Membro e a Comissão. De resto, as autoridades neerlandesas terão indeferido o pedido de acesso ao relatório de inspeção apresentado pela recorrente invocando para tal uma instrução da Comissão.
- 27 Além disso, resulta do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Março de 1997, WWF UK/Comissão (T-105/95, Colect., p. II-313, n.º 64), que a Comissão não pode contentar-se em invocar o eventual início de um processo por incumprimento para justificar, em nome da protecção do interesse público, a recusa de acesso a todos os documentos visados pelo pedido de um cidadão. Ora, a hipótese de um processo por incumprimento não pode ser invocada num caso que se refere apenas ao controlo das despesas comunitárias. Com efeito, no caso em apreço, a única consequência desfavorável que poderá ocorrer no que respeita aos Países Baixos, na sequência deste controlo, consiste na eventual recusa da tomada em conta de certas despesas no quadro do processo de apuramento definitivo das contas apresentadas pelos Estados-Membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA).

28 Por último, é inexacto sustentar-se que a referência, na decisão impugnada, às «pretensas infracções» também significa que as infracções poderão ter sido cometidas por particulares. A decisão só visava estes últimos no âmbito da pretensa protecção dos seus dados comerciais.

29 A Comissão sublinha, a título liminar, que cada uma das excepções obrigatórias invocadas constitui, por si só, razão suficiente para a recusa do acesso ao relatório. Por conseguinte, o recurso só poderá merecer provimento caso se decida que a Comissão invocou incorrectamente as duas excepções.

30 No que toca à excepção referente à protecção do interesse público, a Comissão sustenta que a devia aplicar no caso em apreço, uma vez que o documento cujo acesso era pedido estava directamente relacionado com uma actividade de inspecção. Refere, em especial, que o objecto desta inspecção era o de verificar a boa aplicação, pelas autoridades neerlandesas, de medidas sanitárias que são parcialmente financiadas pelo orçamento das Comunidades ou para as quais era pedida a participação financeira da Comunidade. Por conseguinte, a protecção do interesse público implicava, segundo a Comissão, que se garantisse a serena tramitação do processo que deve conduzir à adopção de uma decisão sobre a recusa ou a tomada a cargo das despesas pelo orçamento comunitário, ou mesmo de uma decisão de abertura de um processo por incumprimento.

31 A este respeito, resulta da jurisprudência que os Estados-Membros têm o direito de esperar da Comissão que esta proteja a confidencialidade dos documentos relativos aos inquéritos que possam eventualmente resultar num processo por incumprimento, mesmo após o decurso de um certo lapso de tempo depois do encerramento desses inquéritos (v. acórdão WWF UK/Comissão, já referido, n.ºs 63 e 64). O mesmo vale quando a inspecção em causa não vise, a título principal, a verificação de incumprimentos com vista à abertura de um processo nos termos do artigo 169.º do Tratado CE (actual artigo 226.º CE), mas sim determinar se certas despesas podem ser tomadas a cargo pelo orçamento das Comunidades. Com efeito, existe umnexo estreito entre um processo por incumprimento e o controlo das despesas efectuadas pela Comissão, podendo este controlo ser exercido simultaneamente através da abertura de um processo nos termos do artigo 169.º do Tratado e no quadro do apuramento das contas do

FEOGA. O princípio consagrado no acórdão WWF UK/Comissão, já referido, será tanto mais aplicável no caso em apreço quanto o processo decisional referente às consequências que podem resultar da inspecção ainda não estava terminado no momento da adopção da decisão impugnada.

- 32 Por último, a Comissão alega que as «pretensas infracções» ao direito comunitário, mencionadas na decisão impugnada, respeitam principalmente as imputáveis aos Países Baixos, mas também as respeitantes aos particulares. Com efeito, o relatório contém dados individuais e observações sobre as medidas tomadas nas diferentes explorações. Portanto, com a sua divulgação corria-se o risco de perturbar a adopção, eventual, de medidas pelas autoridades neerlandesas, bem como a tramitação dos processos nacionais.

— Quanto à excepção referente à protecção do sigilo comercial

- 33 No que respeita à aplicação desta excepção, a recorrente sustenta, em primeiro lugar, que a decisão impugnada não está suficientemente fundamentada. Em vez de afirmar que o relatório contém informações detalhadas referentes a explorações que se dedicam à criação de porcos e que são individualmente mencionadas pelo seu nome, a decisão deveria ter precisado a natureza das referidas informações.

- 34 Em todo o caso, a decisão impugnada viola as disposições da Decisão 94/90. A noção de «sigilo comercial» tem em vista os dados referentes à actividade comercial de uma empresa. Ora, dados deste tipo não poderão figurar no relatório de inspecção. Com efeito, sendo o objecto desta inspecção controlar a eficácia das medidas tomadas pelas autoridades neerlandesas para combater a peste suína, a única informação referente às empresas do sector em causa apenas versará sobre o modo como acolheram as referidas medidas.

35 Mesmo supondo que o relatório contém dados qualificados de segredos comerciais, não se justifica a recusa do acesso ao conjunto do relatório. Com efeito, bastaria que os nomes das explorações mencionadas no relatório fossem tornados ilegíveis. O risco de reconhecer as empresas em causa seria então inexistente, tendo em conta o número das explorações que se dedicam à criação de porcos, avaliadas nos Países Baixos em 10 000.

36 A recorrente refere que é certo que a Comissão não estava obrigada a examinar se podia, ou devia, dar-lhe acesso a uma versão do relatório que comportasse páginas tornadas ilegíveis, na medida em que invocava uma outra excepção, referente à protecção do interesse público. Todavia, na hipótese de o Tribunal considerar, por um lado, que a Comissão invocou incorrectamente a excepção referente à protecção do interesse público e, por outro, que o relatório comporta efectivamente segredos de natureza comercial, incumbir-lhe-á examinar se a recorrente poderá ter um acesso parcial ao relatório.

37 A Comissão considera que a decisão expõe de forma suficientemente explícita a razão pela qual as informações contidas no relatório não podem ser divulgadas: trata-se de dados comerciais referentes a explorações que são nominalmente mencionadas. Tendo em conta o objecto do relatório, verifica-se claramente que os dados em causa dizem respeito ao número dos animais abatidos, às indemnizações pagas e ao desrespeito de certas obrigações. A aplicação, a título subsidiário, da excepção referente à protecção do sigilo comercial estará, portanto, justificada no caso em apreço.

38 Quanto ao argumento de que deveria ter fornecido uma versão não confidencial do relatório, a Comissão replica que, nas circunstâncias do caso em apreço, não era necessário examinar se um acesso parcial podia ser concedido, na medida em que o acesso ao conjunto do documento devia ser recusado por outras razões.

Apreciação do Tribunal

- 39 Há que recordar, a título liminar, que o código de conduta adoptado através da Decisão 94/90 prevê duas categorias de excepções ao direito de acesso aos documentos da Comissão. A primeira categoria, redigida em termos imperativos, reúne as «excepções obrigatórias» que se destinam a proteger ou os interesses de terceiros ou o interesse do público em geral. A segunda, redigida em termos facultativos, abrange as deliberações internas da instituição que apenas põem em causa os interesses desta (v. acórdão WWF UK/Comissão, já referido, n.º 60).
- 40 A este respeito, há que sublinhar que, assim como tem o direito de invocar conjuntamente uma excepção da primeira categoria e uma excepção da segunda categoria para recusar o acesso aos documentos em seu poder (v. acórdão WWF UK/Comissão, já referido, n.º 61; no que respeita ao Conselho, v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Junho de 1998, Svenska Journalistförbundet/Conselho, T-174/95, Colect., p. II-2289, n.º 114), a Comissão pode também ser levada a invocar conjuntamente várias excepções da primeira categoria. Com efeito, não se pode excluir que a divulgação de certos documentos possa prejudicar tanto o interesse público como os interesses particulares de terceiros.
- 41 No caso em apreço, a decisão impugnada, que rejeita o pedido de acesso da recorrente a um relatório de inspecção da Comissão, funda-se na aplicação conjunta de duas excepções obrigatórias referentes à protecção, uma do interesse público, outra do sigilo comercial.
- 42 Tratando-se de um pedido de acesso a um único documento, há pois que examinar se a Comissão tinha o direito de invocar uma ou outra das excepções obrigatórias para o indeferir, constituindo cada uma das excepções, por força da Decisão 94/90, razão suficiente para a recusa de acesso.

43 No que respeita à primeira excepção invocada, referente à protecção do interesse público, há que recordar que, entre os casos que se inserem nesta excepção, o código de conduta refere expressamente a hipótese de documentos referentes a «actividades de inspecção e inquérito».

44 Ora, é forçoso considerar que o documento cujo acesso é pedido se inscreve efectivamente nessa actividade. Com efeito, é ponto assente entre as partes que o documento constitui um relatório de inspecção elaborado pelos serviços da Comissão na sequência de um dos controlos efectuados nos Países Baixos em aplicação do artigo 9.º da Decisão 90/424, para se assegurar da execução das medidas por si previstas a fim de erradicar a peste suína clássica.

45 Todavia, a circunstância de o documento em causa respeitar a uma actividade de inspecção não basta, por si só, para justificar a aplicação da excepção invocada. Com efeito, segundo a jurisprudência, qualquer excepção ao direito de acesso aos documentos da Comissão prevista na Decisão 94/90 deve ser interpretada e aplicada em termos estritos (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Janeiro de 2000, Países Baixos e van der Wal/Comissão, C-174/98 P e C-189/98 P, Colect., p. I-1, n.º 27).

46 Portanto, incumbe ao Tribunal verificar se, no caso em apreço, a Comissão não cometeu um erro de apreciação ao considerar que a divulgação do relatório poderia prejudicar a protecção do interesse público.

47 A este respeito, há que referir que o processo em que se inscrevia a missão de inspecção que foi objecto do referido relatório ainda não estava terminado no momento da adopção da decisão impugnada, em 17 de Novembro de 1998. Nessa data, a Comissão tinha apenas tomado uma única decisão relativa à contribuição financeira da Comunidade que podia ser concedida aos Países Baixos, decisão que autorizava um primeiro adiantamento a favor do referido país, sem prejuízo do montante final da contribuição a ser-lhe concedida ou das possíveis reduções a efectuar, em função do resultado das verificações que deviam ainda ser efectuadas (v., *supra*, n.º 12).

- 48 Portanto, sendo embora certo que estava terminada a inspecção específica que deu origem ao relatório cujo acesso é pedido, também não é menos certo que, na data de 17 de Novembro de 1998, a Comissão prosseguia as suas «actividades de inspecção e inquérito» com vista a assegurar-se do respeito das regras comunitárias em matéria veterinária e das condições necessárias à concessão de uma contribuição financeira. Esta conclusão é confirmada pela Decisão 1999/18, que concede um segundo adiantamento provisório aos Países Baixos e que, apesar de ser posterior à decisão impugnada, sublinha que a Comissão procede ainda a controlos (v., *supra*, n.º 17).
- 49 Donde resulta que a Comissão pôde legitimamente considerar que o prosseguimento dos trabalhos de inspecção a efectuar nos Países Baixos exigia que não fosse divulgado o relatório cujo acesso era pedido, a fim de manter um clima de confiança mútua necessário à serena tramitação deste processo.
- 50 Donde se conclui que há que negar provimento ao recurso, sem que seja necessário examinar se também se justifica a recusa de acesso ao relatório em virtude da outra excepção obrigatória invocada e referente à protecção do sigilo comercial.

Quanto às despesas

- 51 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, será condenada nas despesas suportadas pela recorrida, em conformidade com o pedido desta.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.
- 2) A recorrente suportará as suas próprias despesas, bem como as efectuadas pela recorrida.

Vesterdorf

Vilaras

Forwood

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Setembro de 2000.

O secretário

O presidente

H. Jung

B. Vesterdorf