

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].

Decisão no processo 1611/2019/KR sobre a recusa do Conselho de conceder acesso do público aos documentos relativos ao gasoduto «Nord Stream 2»

Decisão

Caso 1611/2019/KR - **Aberto em** 04/09/2019 - **Decisão de** 27/03/2020 - **Instituição em causa** Conselho da União Europeia (Não se verificou má administração) |

O processo dizia respeito a pedidos de acesso do público a documentos relativos a uma recomendação da Comissão ao Conselho no sentido de lhe conferir um mandato para negociar com a Rússia a exploração do gasoduto Nord Stream 2.

Nord Stream 2 é um controverso gasoduto, atualmente em construção, para trazer gás russo sob o Mar Báltico para a Alemanha. Prevê-se que esteja operacional até 2021.

O Conselho argumentou que a divulgação dos documentos prejudicaria as relações internacionais. O Provedor de Justiça realizou um inquérito e inspecionou os documentos em questão. Embora reconhecendo a forte necessidade de um controlo democrático e público deste projeto, o Provedor de Justiça reconhece que, nos termos do direito da UE, o Conselho pode determinar que o acesso do público aos documentos, no momento do pedido, prejudicaria as relações internacionais.

O Provedor de Justiça encerrou o inquérito concluindo que não havia má administração por parte do Conselho.

Antecedentes da denúncia

1. Em 10 de maio de 2019, o queixoso solicitou ao Conselho da União Europeia («Conselho») que lhe desse acesso à «Recomendação» da Comissão de 2017 para uma decisão do Conselho que autorizasse a abertura de negociações sobre um acordo entre a União Europeia



e a Federação da Rússia sobre a exploração do gasoduto Nord Stream 2» e o anexo dessa recomendação.

2. Em 5 de junho de 2019, o Conselho recusou o acesso aos documentos solicitados.

3. Em 23 de junho de 2019, o queixoso solicitou ao Conselho que reconsiderasse a sua decisão (o chamado «pedido confirmativo»). O Conselho respondeu em 26 de julho de 2019, confirmando a sua decisão de recusar o acesso aos documentos solicitados.

4. Insatisfeito com a decisão do Conselho, o queixoso recorreu ao Provedor de Justiça em 27 de agosto de 2019.

O inquérito

5. O Provedor de Justiça abriu um inquérito para apurar se o Conselho tinha recusado indevidamente o acesso aos documentos solicitados.

Durante o inquérito, a equipa de inquérito do Provedor de Justiça inspecionou os documentos e reuniu-se com representantes do Conselho para esclarecer certos aspetos das questões suscitadas pela queixa [\[1\] \[Link\]](#).

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

Pelo autor da denúncia:

6. O queixoso alegou que algumas das exceções invocadas pelo Conselho não deveriam ser consideradas válidas, nomeadamente a proteção das relações internacionais e a proteção do processo decisório. Tal deveu-se ao facto de as informações relativas aos documentos em causa já estarem do domínio público, por exemplo, através de um comunicado de imprensa emitido pela Comissão. Segundo o autor da denúncia, é pouco provável que os documentos solicitados contenham informações sobre os objetivos de negociação da UE que difiram significativamente das informações já disponíveis ao público.

7. O queixoso argumentou igualmente que o Conselho não tinha razão ao invocar a exceção relativa à proteção dos processos judiciais, sobretudo porque não havia processos judiciais em curso quando o pedido de acesso público foi apresentado.

8. O autor da denúncia alegou que, mesmo que as exceções invocadas pelo Conselho fossem aplicáveis, existia um interesse público superior na divulgação dos documentos, nomeadamente o interesse público de uma maior transparência no funcionamento das instituições da UE.

Pelo Conselho:



9. O Conselho rejeitou o pedido de acesso do público por considerar que a divulgação do documento prejudicaria as relações internacionais, o seu próprio processo decisório e os processos judiciais em curso [2] .

10. No que diz respeito à proteção das relações internacionais, o Conselho afirmou que os documentos solicitados refletem «orientações» e «diretivas» para as negociações dos gasodutos com a Rússia. O Conselho considerou que tornar estes documentos públicos revelaria os objetivos estratégicos da UE para as negociações e prejudicaria provavelmente o clima de confiança mútua.

11. No que diz respeito ao interesse público na proteção do processo decisório, o Conselho salientou que os documentos sob inspeção dizem respeito a um mandato que ainda não tinha sido adotado. Por conseguinte, tornar estes documentos públicos poderia ser prejudicial para a posição da UE nas negociações com a Rússia no domínio do aprovisionamento energético. Além disso, o Conselho afirmou que o processo de tomada de decisão está sob intensa atenção externa e mediática. A divulgação dos documentos que contêm posições de negociação pode, por conseguinte, conduzir a pressões externas indevidas.

12. No que diz respeito à proteção dos processos judiciais em curso, o Conselho informou o queixoso, na sua decisão, de que o consórcio Nord Stream 2 tinha dado início a um processo de resolução de litígios no qual, nos termos do Tratado da Carta da Energia, contestava as regras da UE em matéria de ligação do gás. Caso não seja possível chegar a uma resolução amigável neste quadro, poderá recorrer-se a processos judiciais ou a arbitragem internacional.

13. O Conselho explicou ao Provedor de Justiça que alguns dos riscos referidos na sua decisão se concretizaram agora. Por exemplo, o consórcio Nord Stream 2 intentou processos de arbitragem contra a UE [3] . Além disso, o consórcio Nord Stream 2 intentou uma ação contra o Conselho no Tribunal Geral, pedindo a anulação da Diretiva Gás [4] [Link].

14. No que diz respeito ao comunicado de imprensa emitido pela Comissão Europeia em 9 de junho de 2017, referindo-se ao pedido de mandato [5] [Link], qualificou-o de caráter geral. O facto de esta declaração ter sido emitida não podia justificar uma divulgação (parcial) dos documentos.

Avaliação do Provedor de Justiça

15. O Provedor de Justiça avaliou cuidadosamente os argumentos do Conselho para rejeitar o pedido de acesso do público. A sua equipa de inquérito inspecionou os documentos em questão e realizou uma reunião com representantes do Conselho.

16. O Conselho invocou três exceções para justificar a recusa de acesso: a proteção das relações internacionais; a proteção dos processos judiciais; e a proteção dos seus processos de tomada de decisão



17. Algumas das exceções ao direito de acesso do público a um documento exigem que uma instituição pondere se existe um interesse público superior no acesso ao documento.

Concretamente, se for invocada uma das exceções referidas no artigo 4.º, n.º 2, ou no artigo 4.º, n.º 3, do regulamento, a instituição deve ponderar se existe um interesse público superior na concessão de acesso, ainda que a exceção seja aplicável. No entanto, se se aplicar uma das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, do regulamento, como a necessidade de proteger as relações internacionais, os interesses protegidos por essas exceções não podem ser anulados.

18. A avaliação do Provedor de Justiça quanto à questão de saber se a divulgação de um documento prejudicaria as relações internacionais [6] [Link] implica determinar se era «razoavelmente previsível» que as informações, se divulgadas no momento do pedido, prejudicassem as relações com países terceiros.

19. Na reunião entre os representantes do Conselho e a equipa de inquérito do Provedor de Justiça, o Conselho forneceu informações complementares sobre o contexto internacional em que os documentos foram elaborados. Esta informação permitiu à equipa de inquérito do Provedor de Justiça, que teve a oportunidade de ler atentamente os documentos solicitados, apreciar a sensibilidade do conteúdo dos documentos. Especificamente, tendo em conta estas explicações e uma análise cuidadosa do conteúdo dos documentos, o Provedor de Justiça concluiu que era, pelo menos razoavelmente previsível, que a divulgação dos documentos prejudicaria as relações internacionais.

20. Ao chegar a esta conclusão, e sem necessidade de fazer referência, na presente decisão, ao conteúdo do documento ou às informações contextuais pormenorizadas fornecidas pelo Conselho, o Provedor de Justiça observa que as negociações dizem respeito a um interesse estratégico fundamental, a saber, o aprovisionamento energético e a segurança. É de importância vital para a UE, os seus Estados-Membros e os seus cidadãos que as instituições não sejam de modo algum prejudicadas nessas negociações, pela divulgação de documentos sensíveis num momento crítico. O Provedor de Justiça contrasta esta situação com negociações destinadas a celebrar acordos comerciais gerais, em que é adequado um elevado grau de transparência [7] [Link].

21. Uma vez que a exceção relativa à proteção das relações internacionais foi validamente invocada, o Provedor de Justiça não reviu, na presente decisão, a aplicação das outras duas exceções.

22. No que diz respeito ao facto de a Comissão ter emitido um comunicado de imprensa sobre o envio de uma recomendação ao Conselho, o Provedor de Justiça observa que o comunicado de imprensa era de natureza geral. Após ter examinado os documentos solicitados, o Provedor de Justiça observa que o seu conteúdo é muito mais pormenorizado do que o comunicado de imprensa da Comissão. O Provedor de Justiça observa igualmente que, embora o comunicado de imprensa contenha determinadas informações de fundo, o comunicado de imprensa não contém extratos textuais do documento solicitado. Pelo contrário, o comunicado de imprensa é



uma síntese geral de algumas das informações contidas nos documentos solicitados. A publicação do comunicado de imprensa não significa, portanto, que o acesso parcial possa ser concedido através da simples publicação de determinados extratos dos documentos solicitados.

23. O Provedor de Justiça reconhece que a transparência é alcançada não só através do acesso do público aos documentos, mas também através da publicação proativa de informações, por exemplo através de comunicados de imprensa. Por conseguinte, a publicação pela Comissão do seu comunicado de imprensa contribuiu para garantir um certo grau de transparência em relação às negociações em curso com a Rússia sobre o gasoduto.

24. No entanto, o Provedor de Justiça reconhece que o projeto Nord Stream 2 se revelou altamente controverso e que é vital um controlo democrático e público adequado do projeto.

Conclusão

Com base no inquérito, o Provedor de Justiça encerra este caso com a seguinte conclusão:

No caso em apreço, não houve má administração por parte do Conselho.

O queixoso e o Conselho serão informados desta decisão .

Emily O'Reilly

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 27/03/2020

[1] [Link]<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/126137> [Link]

[2] [Link] Regulamento n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, disponível em:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Link].

[3] [Link] Nos termos do Tratado da Carta da Energia (TCE) contra a Diretiva do Gás alterada da UE (Diretiva (UE) 2019/692 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, que altera a Diretiva 2009/73/CE que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural (Texto relevante para efeitos do EEE) e as ações da UE relacionadas com essa diretiva.

[4] [Link] O Conselho forneceu ao Provedor de Justiça mais pormenores sobre esta questão,



que é de natureza confidencial.

[5] [Link] «A Comissão procura obter um mandato dos Estados-Membros para negociar com a Rússia um acordo sobre o Nord Stream 2 », ver:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1571 [Link].

[6] [Link] Artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001.

[7] [Link] Ver, por exemplo, a decisão do Provedor de Justiça que encerra o inquérito de iniciativa própria sobre os esforços da Comissão Europeia para tornar as negociações da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) transparentes e acessíveis ao público: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/58668>