

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].

Recomendação sobre a forma como a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) tratou um pedido de acesso do público a documentos relacionados com uma proposta de restrição do chumbo nas munições (processo 2124/2021/MIG)

Recomendação

Caso 2124/2021/MIG - Aberto em 17/12/2021 - Recomendação sobre 02/05/2022 - Decisão de 14/11/2022 - Instituição em causa Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (Recomendação aceite pela instituição) |

O processo diz respeito a um pedido de acesso do público a documentos na posse da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) relativos ao chumbo em munições. A EFSA demorou mais de sete meses para tratar o pedido, prorrogando o prazo em várias ocasiões. O autor da denúncia mostrou-se insatisfeito com o tempo despendido pela EFSA para tratar o pedido, alegando que a EFSA não tinha dado explicações adequadas para o atraso e que o atraso significava que não podia participar de forma significativa numa consulta pública conexa.

O Provedor de Justiça constatou má administração na forma como a EFSA tratou o pedido de acesso do queixoso e, mais especificamente, no incumprimento dos prazos estabelecidos na legislação da UE em matéria de acesso do público aos documentos. O Provedor de Justiça formula duas recomendações destinadas a melhorar a forma como a EFSA trata os pedidos de acesso do público aos documentos.

Efetuada em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu [1]

Antecedentes da denúncia



1. Em julho de 2019, a Comissão Europeia solicitou à Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA) que avaliasse o risco [2] de chumbo nas munições e na pesca e que propusesse eventuais restrições para fazer face a qualquer risco que pudesse identificar [3] .
2. Em junho de 2020, no âmbito da preparação da avaliação dos riscos para a saúde humana da ECHA, a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) forneceu à ECHA informações sobre o consumo de carne de caça e o chumbo na carne de caça.
3. Em janeiro de 2021, a ECHA concluiu a sua avaliação, propondo que a utilização de chumbo nas munições e na pesca deve ser restringida. Em seguida, a ECHA convidou o público a comentar as restrições propostas. A consulta pública esteve aberta de 24 de março de 2021 a 24 de setembro de 2021.
4. O queixoso, uma organização da sociedade civil que representa os interesses dos caçadores, pretendia participar na consulta pública. Para o efeito, pediu à EFSA o acesso do público [4] aos documentos que tinha fornecido «à ECHA em 10.6.2020 no que respeita à concentração de chumbo na carne de caça e à frequência de consumo da carne de caça na UE» . O pedido foi apresentado em 23 de fevereiro de 2021.
5. No mesmo dia, a EFSA acusou a receção do pedido do autor da denúncia [5] e informou-o de que responderia «o mais tardar até 16 de março de 2021» .
6. Em 17 de março de 2021, a EFSA prorrogou o prazo para a sua resposta até 9 de abril de 2021, afirmando que «ainda está a reunir todos os elementos» .
7. Em 9 de abril de 2021, a EFSA prorrogou novamente o prazo com base no facto de receber muitos pedidos de acesso e, por conseguinte, de avaliar um grande número de documentos na altura. A EFSA propôs, como «solução justa» [6] , responder dentro de um prazo que lhe permitisse finalizar a sua avaliação dos documentos solicitados pelo autor da denúncia e indicou que o faria até 30 de abril de 2021.
8. Em 3 de maio de 2021, a EFSA informou o autor da denúncia de que tinha identificado cinco documentos abrangidos pelo pedido: uma mensagem de correio eletrónico para a ECHA (data de 9 de junho de 2020) e quatro anexos à mensagem de correio eletrónico. A EFSA deu ao queixoso acesso a partes da mensagem de correio eletrónico e de um anexo, um quadro com informações sobre o consumo de carne de caça dos caçadores e respetivas famílias em 21 Estados-Membros da UE e no Reino Unido (Reino Unido). No que diz respeito aos três documentos restantes, a EFSA afirmou que «continuava a reunir os elementos necessários» e que enviaria outra resposta ao autor da denúncia até 26 de maio de 2021. A EFSA informou igualmente o queixoso de que poderia solicitar uma revisão da decisão sobre os dois primeiros documentos (através da apresentação de um «pedido de confirmação»), imediatamente ou após a receção da decisão da EFSA no que diz respeito aos três documentos restantes.
9. Em 28 de maio de 2021, a EFSA deu ao queixoso acesso a partes de um segundo lote de documentos (dois breves intercâmbios de correio eletrónico entre a EFSA e as autoridades de



dois Estados-Membros sobre informações sobre o consumo de alimentos dos caçadores e respetivas famílias). No que diz respeito ao restante documento, um quadro que contém dados sobre o chumbo na carne de caça em 26 Estados-Membros da UE e três países terceiros, a EFSA afirmou que *«ainda recolhe os elementos necessários»* e prorrogou o prazo até 18 de junho de 2021.

10. Em 21 de junho de 2021, a EFSA forneceu ao autor da denúncia *«uma atualização do estado da solução justa proposta»*. Escreveu: *«Asseguram-se de que estamos empenhados em finalizar o tratamento do nosso [pedido de acesso] o mais rapidamente possível. No entanto, gostaríamos de informá-lo de que é necessário tempo adicional para finalizar a avaliação (...). Voltaremos a V. Exa. o mais tardar até 9 de julho.»*

11. A EFSA prorrogou o prazo em três ocasiões seguintes: 9 de julho, 10 de agosto e 31 de agosto de 2021.

12. Em 21 de setembro de 2021, o autor da denúncia solicitou uma revisão da recusa implícita da EFSA de conceder acesso ao restante documento (através da apresentação de um «pedido confirmativo»). A queixosa referiu que duvidava da validade dos dados que a EFSA tinha fornecido à ECHA no âmbito da sua avaliação dos riscos.

13. Em 28 de setembro de 2021, a EFSA acusou a receção do pedido confirmativo do autor da denúncia e indicou que responderia até 12 de outubro de 2021.

14. Em 13 de outubro de 2021, a EFSA concedeu ao autor da denúncia acesso a grandes partes do último documento. No que diz respeito ao atraso sofrido, a EFSA pediu desculpas e declarou que *«tinha de estabelecer contactos internos com vários [departamentos] da EFSA e iniciar consultas com numerosos fornecedores de dados, a fim de finalizar a avaliação (...) que, infelizmente, era demorada»*.

15. Insatisfeito, o queixoso recorreu ao Provedor de Justiça em dezembro de 2021.

O inquérito

16. O Provedor de Justiça abriu um inquérito sobre o tempo despendido pela EFSA no tratamento do pedido de acesso do público aos documentos apresentado pelo queixoso.

17. No decurso do inquérito, a equipa de inquérito do Provedor de Justiça inspecionou os documentos em causa no pedido de acesso do queixoso, bem como partes do processo da EFSA sobre o presente processo. A equipa de inquérito reuniu-se igualmente com representantes da EFSA. Em seguida, elaborou um relatório de reunião [7] que foi partilhado com o autor da denúncia, que posteriormente apresentou as suas observações.

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça



18. O queixoso alegou que o atraso da EFSA viola a legislação da UE relativa ao acesso do público aos documentos (Regulamento n.º 1049/2001 [8]) e os princípios da boa administração.

19. Concretamente, a queixosa considerou que os argumentos apresentados pela EFSA não justificavam o atraso e que a EFSA devia ter tido conhecimento da importância e da pertinência dos documentos solicitados, à luz da consulta pública então em curso realizada pela ECHA.

20. O autor da denúncia mostrou-se particularmente preocupado com o facto de o último documento só ter sido divulgado após a conclusão da consulta pública. O facto de não ter podido aceder ao documento enquanto a consulta pública ainda estava em curso significava que não podia avaliar adequadamente as conclusões da ECHA e prejudicava a sua capacidade de contribuir de forma mais substancial para a consulta pública.

21. O autor da denúncia considerou igualmente que a EFSA não podia legitimamente propor uma «solução equitativa», uma vez que o pedido de acesso não dizia respeito a um documento muito longo ou a um grande número de documentos. Acrescentou que a EFSA não lhe pediu que reduzisse o âmbito do seu pedido de acesso.

22. A EFSA alegou que o pedido de acesso do autor da denúncia tinha sido claro, mas bastante complexo, devido ao número de documentos em causa e ao número de terceiros que tiveram de ser consultados. Embora tenha rapidamente observado que não poderia responder ao queixoso no prazo fixado, a EFSA tinha-se esforçado por avaliar (e, sempre que possível, divulgar) todos os documentos em causa, em vez de pedir ao queixoso que reduzisse o âmbito do seu pedido de acesso. Para o efeito, tinha oferecido ao autor da denúncia uma «solução equitativa», a saber, dividir o pedido de acesso em lotes de documentos e tratá-los consecutivamente.

23. Quanto ao tempo necessário, a EFSA explicou que as informações contidas nos documentos (e, em especial, nos dois quadros controvertidos) eram provenientes de vários Estados-Membros e do Reino Unido (Reino Unido). Estes «autores terceiros» tiveram de ser consultados, o que contribuiu para o atraso. Além disso, a EFSA declarou que tem vindo a registar um aumento significativo dos pedidos de acesso do público aos documentos nos últimos anos, tanto em termos de quantidade como de complexidade.

Avaliação do Provedor de Justiça que conduziu a recomendações

24. Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, um pedido de acesso do público deve ser tratado rapidamente, ou seja, no prazo de 15 dias úteis a contar do seu registo [9] . Em casos excepcionais, por exemplo, se o pedido disser respeito a um documento muito longo ou a um número muito elevado de documentos, este prazo pode ser prorrogado por 15 dias úteis, desde que o requerente seja previamente notificado e que sejam devidamente fundamentadas [10] .



25. Quando uma instituição se vê incapaz de tratar um determinado pedido de acesso público no prazo fixado, devido aos encargos administrativos desproporcionados que tal implicaria, o Regulamento n.º 1049/2001 prevê a possibilidade de chegar a acordo sobre uma «solução equitativa» com o requerente [11]. Esta solução pode, por exemplo, implicar a redução da quantidade de documentos abrangidos pelo pedido.

26. O Provedor de Justiça observa que o pedido de acesso do queixoso dizia respeito a cinco documentos, a saber, três mensagens de correio eletrónico curtas que foram divulgadas com dados pessoais limitados, e dois quadros contendo dados de vários Estados-Membros e três países terceiros. As informações contidas na primeira tabela já tinham sido do domínio público, pelo que podiam ser divulgadas sem necessidade de consultar terceiros. Quanto ao segundo quadro, a EFSA consultou os terceiros interessados, sugerindo a supressão das partes predeterminadas por um acordo entre a EFSA e os países que fazem parte da sua rede. Nenhuma das autoridades contactadas se opôs à divulgação das restantes partes do quadro.

27. Tendo em conta o que precede, não se pode afirmar que o pedido de acesso do queixoso dizia respeito a um grande número de documentos ou a um documento muito longo, na aceção do Regulamento n.º 1049/2001.

28. Embora o Provedor de Justiça reconheça os desafios que um número crescente de pedidos de acesso público pode colocar a uma instituição, os pedidos de outros requerentes não podem normalmente ser tidos em conta ao avaliar se uma instituição pode tratar o pedido específico de um requerente no prazo fixado [12].

29. Do mesmo modo, o facto de uma instituição dever consultar terceiros nas autoridades dos Estados-Membros não pode, por si só, justificar um atraso, uma vez que os Estados-Membros, tal como as instituições da UE, têm de assegurar a aplicação eficaz do Regulamento n.º 1049/2001 [13]. Isto significa que as autoridades dos Estados-Membros devem responder rapidamente quando são consultadas pela administração da UE sobre um pedido de acesso do público, mas também que a administração da UE deve consultá-los o mais rapidamente possível. Não foi este o caso neste caso. Pelo contrário, a inspeção do processo da EFSA sobre este caso revelou que a EFSA só iniciou as suas consultas em junho de 2021, ou seja, muito depois do termo do prazo máximo de 30 dias úteis para tratar um pedido. Além disso, a EFSA não consultou simultaneamente os Estados-Membros e os países terceiros em causa, mas sim consecutivamente, o que conduziu a um atraso adicional.

30. O Provedor de Justiça observa igualmente que, embora o pedido do queixoso tenha sido registado em 23 de fevereiro de 2021, a EFSA informou o queixoso de que não podia tratá-lo dentro do prazo fixado e se ofereceu para encontrar uma solução justa apenas em 9 de abril de 2021. Por outras palavras, a EFSA contactou pela primeira vez o autor da denúncia *depois* de o prazo máximo de 30 dias úteis já ter expirado.

31. Além disso, ao propor uma solução justa, a EFSA *propôs* «respostas num prazo que permita a finalização da avaliação» e afirmou que voltaria ao queixoso no prazo de 15 dias



úteis. A EFSA não explicou em toda a extensão da solução, por exemplo, que dividiria o pedido em lotes ou como. Em vez disso, informou gradualmente o autor da denúncia das medidas tomadas. Por conseguinte, o autor da denúncia não estava em condições de tomar uma decisão informada sobre a solução justa proposta e, por conseguinte, de concordar com a abordagem da EFSA.

32. De acordo com a jurisprudência da UE, uma «solução equitativa» nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 não pode implicar a prorrogação do prazo máximo de 30 dias úteis estabelecido no Regulamento n.º 1049/2001 [14]. A razão para tal é que tal solução criaria uma situação de insegurança jurídica para o queixoso, como aconteceu no caso em apreço.

33. Além disso, a EFSA não informou a queixosa sobre os documentos específicos que tinha identificado ao propor uma solução justa em abril de 2021. Não enumerou os documentos específicos, nem mencionou quantos eram. A EFSA informou o autor da denúncia apenas em 3 de maio de 2021, quando divulgou os dois primeiros documentos, de que tinha identificado uma mensagem de correio eletrónico «e quatro anexos». No entanto, a EFSA também não especificou os restantes documentos.

34. Embora seja louvável que a EFSA se esforçasse por tratar integralmente os pedidos de acesso a fim de garantir uma maior transparência, a abordagem da EFSA impediu o autor da denúncia de clarificar o seu pedido de acesso (por exemplo, decidindo restringir o âmbito de aplicação). Verificou-se que o autor da denúncia só estava interessado em dois dos cinco documentos identificados: as duas mesas. A EFSA demorou quase oito meses para tomar uma decisão sobre a divulgação de um desses documentos.

35. Por último, o Provedor de Justiça tem sistematicamente assumido a posição de que o acesso atrasado é recusado. Isto é, infelizmente, claramente ilustrado por este caso. O autor da denúncia pretendia que as informações contidas nos dois quadros controvertidos fundamentassem os seus argumentos no contexto de uma consulta pública. No entanto, a consulta pública tinha sido encerrada no momento em que foi dado acesso a um desses quadros, pelo que deixou de ser útil para o autor da denúncia. Embora os prazos estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 possam, por vezes, parecer ambiciosos, é da maior importância que a administração da UE assegure que trata os pedidos de acesso do público em tempo útil.

36. À luz do que precede, o Provedor de Justiça considera que a forma como a EFSA tratou o pedido de acesso do queixoso, que resultou num período de tempo excessivo, constituiu má administração. O Provedor de Justiça formulará duas recomendações destinadas a melhorar a prática da EFSA no tratamento do acesso aos pedidos de documentos.

37. A abordagem construtiva da EFSA ao longo deste inquérito e os seus esforços no sentido de criar um instrumento que permita um cálculo realista do tempo necessário para tratar um pedido de acesso específico após a sua receção tranquilizar o Provedor de Justiça de que irá colaborar com esta constatação de má administração e com as recomendações



correspondentes para melhorar o tratamento dos pedidos de acesso do público no futuro. A Provedora de Justiça incentiva ainda a EFSA a acompanhar o seu inquérito de iniciativa própria sobre o tempo que a Comissão leva a cabo no tratamento dos pedidos de acesso do público [15].

Recomendações

Com base no inquérito sobre esta queixa, o Provedor de Justiça formula as seguintes duas recomendações à EFSA:

Ao propor uma «solução equitativa» (nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001) para tratar os pedidos de acesso do público, a EFSA deve cessar a sua prática, refletida nas suas normas de execução [16], de prorrogar os prazos previstos para além de 30 dias úteis.

Se a EFSA considerar que um pedido de acesso do público é formulado em termos gerais, deve fornecer aos requerentes uma lista dos documentos específicos que identifica numa fase precoce, a fim de permitir que os requerentes esclareçam o seu pedido, se necessário.

A EFSA e o autor da denúncia serão informados destas recomendações. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu, a EFSA deve enviar um parecer circunstanciado até 2 de agosto de 2022.

Emily O'Reilly Provedora de Justiça Europeia

Estrasburgo, 02/05/2022

[1] Disponível em:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3
[Link]

[2] A ECHA avalia o risco para a saúde pública ou para o ambiente em relação ao fabrico, à colocação na marcação ou à utilização de uma substância específica e pode propor formas de fazer face a esse risco. Regulamento (CE) n.º 1907/2006 relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH), que cria a Agência Europeia dos Produtos Químicos:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1907-20140410> [Link].

[3] Para mais informações, visite:



<https://echa.europa.eu/hot-topics/lead-in-shot-bullets-and-fishing-weights> [Link].

[4] Nos termos do Regulamento n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Link], que se aplica à EFSA em conformidade com o artigo 41.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 178/2002 que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02002R0178-20210526> [Link].

[5] O pedido foi registado com a referência PAD 2021/024.

[6] A EFSA remeteu para o artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

[7] O relatório completo da reunião está disponível em:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/155312> [Link].

[8] Ver nota de rodapé 4.

[9] Artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001.

[10] Artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

[11] N.º 3 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

[12] Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de abril de 2005, *VKI/Comissão*, T-2/03, n.os 101 e:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60314&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&>
[Link].

[13] Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de dezembro de 2007, *Suécia/Comissão*, C-64/05 P, n.os 85 e:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71934&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&>
[Link].

[14] Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de outubro de 2014, *Strack/Comissão*, C-127/13, n.os 26 e seguintes:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158192&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&>
[Link].

[15] Inquérito estratégico OI/2/2022/MIG sobre o tempo necessário pela Comissão Europeia para tratar os pedidos de acesso do público aos documentos:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/60766> [Link].



[16] Artigo 4.º da Decisão do Conselho de Administração que estabelece as regras práticas de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e dos artigos 6.º e 7.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006: <https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/documents/wp200327-a2.pdf> [Link].