

Bruxelas, 4 de outubro de 2018
(OR. en)

12828/18

INF 176
API 107

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	3 de outubro de 2018
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2018) 663 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO sobre a aplicação, em 2017, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2018) 663 final.

Anexo: COM(2018) 663 final

Bruxelas, 3.10.2018
COM(2018) 663 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

sobre a aplicação, em 2017, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão

INTRODUÇÃO

Em 2017, a Comissão Europeia continuou a cumprir o seu firme compromisso de aumentar a transparência e a responsabilização. Um dos meios que utiliza para esse fim é a promoção do exercício efetivo do direito de acesso aos documentos¹ das instituições da UE. Este direito está consagrado no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, no artigo 15.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da UE e no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão².

Programa em prol de uma maior transparência

A Comissão Europeia deu vários passos importantes para aumentar a transparência dos processos legislativo e de execução de políticas, nomeadamente nos seus contactos com partes interessadas e representantes de grupos de interesses.

Em 2017, a Comissão Europeia continuou a pôr em prática a sua iniciativa «Legislar melhor», que pretende que a União Europeia funcione melhor e de forma mais transparente, com uma forte tónica em ações simples e apenas nos domínios relevantes para os cidadãos. Desde 2017, o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) da Comissão tem procurado identificar oportunidades para simplificação e redução de custos desnecessários sempre que a Comissão Europeia propõe a revisão da legislação existente. As iniciativas daí resultantes são incluídas anualmente no programa de trabalho da Comissão e podem ser consultadas no painel de avaliação REFIT.

No âmbito do REFIT, a ação da Comissão Europeia incide especialmente nos domínios em que as empresas e outras partes interessadas detetam custos e encargos excessivos. Nesse contexto, a Comissão Europeia criou um portal em linha, a plataforma REFIT, que permite a qualquer pessoa apresentar sugestões e beneficiar do aconselhamento de um grupo de peritos de alto nível. Desde a sua criação, foram adotados 58 pareceres na plataforma REFIT, baseados em mais de 280 sugestões formuladas pelo público para tornar a legislação da UE mais eficaz e eficiente.

Em abril de 2016, as três instituições celebraram o Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor». Durante 2017, prosseguiram os trabalhos entre as instituições sobre a conceção da futura base de dados legislativa comum prevista no acordo. Estando este aspeto acordado, estão agora em curso os trabalhos para definir as especificações e começar a elaborar a futura ferramenta, que será um portal convivial, destinado ao público em geral, que presta acesso simples a informações sobre os processos legislativos em curso, apresentados num formato de cronograma, disponibilizando hiperligações para fontes mais pormenorizadas.

Em dezembro de 2017, foi lançado o novo Registo Interinstitucional dos Atos Delegados³ em linha. Trata-se de uma ferramenta conjunta da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, que dá acesso a todo o ciclo de vida dos atos delegados, desde o seu planeamento pela Comissão Europeia até à sua publicação no *Jornal Oficial*. Este registo aumenta, por conseguinte, a transparência do processo de elaboração, adoção e escrutínio dos atos delegados e serve de balcão único para todas as partes interessadas neste tipo de atos.

¹ Os beneficiários do direito de acesso aos documentos são os cidadãos da UE e as pessoas que residem ou têm a sua sede social num Estado-Membro. Dele beneficiam igualmente os cidadãos e as pessoas coletivas de países terceiros que não residam ou não tenham a sua sede social num Estado-Membro.

² Jornal Oficial L 145 de 31.5.2001, p. 43 (a seguir designado por «Regulamento (CE) n.º 1049/2001»).

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5221_pt.htm

Em 2017, a Comissão Europeia aperfeiçoou o registo de grupos de peritos, nomeadamente através do aditamento de uma nova secção específica sobre reuniões de grupo, que apresenta os documentos de uma forma mais ordenada e convivial. Além disso, foram reforçadas as sinergias entre o registo de grupos de peritos e o registo de transparência, assegurando a transferência automática de dados relativos à filiação em grupos de peritos.

Paralelamente, o registo de transparência continuou a crescer constantemente, contendo atualmente mais de 11 000 inscrições, com a adesão de 2 430 novas entidades durante 2017⁴, tendo todas assinado um código de conduta. Hoje em dia, o registo de transparência é um dos maiores do género no mundo.

Foi elaborada e implementada uma inovadora solução informática para melhorar a qualidade geral dos dados e a experiência do utilizador. Além disso, desde dezembro de 2017, o registo de transparência presta automaticamente informações sobre os grupos de peritos da Comissão⁵ para os quais foram nomeados representantes inscritos. Essas informações são extraídas do registo de grupos de peritos da Comissão e outras entidades similares⁶.

No contexto da proposta da Comissão Europeia relativa a um novo Acordo Interinstitucional sobre um registo de transparência obrigatório⁷, o Parlamento Europeu adotou o seu mandato de negociação em 15 de junho de 2017⁸ e o Conselho da União Europeia adotou o seu mandato em 6 de dezembro de 2017⁹. Sob a Presidência estónia do Conselho da União Europeia, realizaram-se duas reuniões de orientação interinstitucionais em 6 de setembro de 2017 e 12 de dezembro de 2017. Os representantes políticos das três instituições acordaram que as negociações sobre um registo de transparência da UE obrigatório começariam no início de 2018. Após as reuniões preparatórias a nível técnico, a primeira reunião política realizou-se em 16 de abril de 2018.

A transparência no atinente à ética dos comissários e antigos comissários é assegurada através de uma página Web específica do servidor Europa¹⁰.

Por ocasião do seu discurso de 2017 sobre o estado da União, o Presidente Juncker anunciou um novo Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia¹¹. As normas modernizadas estabelecem novos padrões de normas éticas na União Europeia. O novo Código de Conduta dá continuidade ao impulso dado pelo Presidente Juncker, desde o início do seu mandato, no sentido de uma maior transparência e alarga o período de incompatibilidade, de 18 meses, para dois anos para os antigos comissários e para três anos para o presidente da Comissão Europeia. A modernização vai mais longe, definindo regras mais claras e normas éticas mais exigentes, e introduzindo uma maior transparência em diversos domínios. O novo código entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2018.

⁴ Tendo em conta unicamente as entidades registadas e em atividade em 31 de dezembro de 2017.

⁵ Trata-se de pessoas designadas para representar um interesse comum partilhado por partes interessadas num domínio de intervenção específico, que não representam uma parte interessada específica, mas uma orientação estratégica comum a diferentes organizações de partes interessadas («membros do tipo B»); trata-se ainda de organizações no sentido lato do termo, incluindo empresas, associações, organizações não governamentais, sindicatos, universidades, institutos de investigação, sociedades de advogados e empresas de consultoria («membros do tipo C»), conforme estabelecido na Decisão C(2016) 3301 da Comissão de 30.5.2016.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=PT>

⁷ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-627-PT-F1-1.PDF>

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20170622RES78125/20170622RES78125.pdf>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_pt

¹¹ Decisão C(2018) 700 da Comissão, de 31.1.2018, relativa ao Código de Conduta dos membros da Comissão.

Em 12 de setembro de 2017, em relação à transparência proativa, a Comissão Europeia decidiu¹², à luz dos vários pedidos recebidos para aceder a documentos sobre as despesas de deslocação em serviço dos comissários, publicar, a cada dois meses, uma síntese das despesas por membro. As sínteses regulares abrangem as missões realizadas, salvo se a publicação dessa informação comprometer a proteção do interesse público no respeitante à segurança pública, à defesa e às questões militares, às relações internacionais ou à política financeira, monetária ou económica da União ou de um Estado-Membro. As primeiras sínteses foram publicadas no fim de fevereiro de 2018.

Enquanto parte do compromisso de transparência da Comissão Europeia assumido na nova estratégia comercial «Comércio para Todos», a Comissão Europeia publicou, num sítio Web específico¹³, os textos de negociação e os relatórios da mais recente ronda de negociações relacionados com os acordos comerciais vigentes na UE e as negociações comerciais em curso da UE com países não pertencentes à UE

A Comissão Europeia também decidiu adotar uma abordagem geral em relação à transparência e assegurar o nível máximo de abertura durante o processo de negociação com o Reino Unido nos termos do artigo 50.º do Tratado da União Europeia. Este aspeto foi igualmente salientado na sua Comunicação sobre o avanço das negociações com o Reino Unido ao abrigo do artigo 50.º do Tratado da União Europeia, na qual a Comissão Europeia confirmou que «as negociações foram levadas a cabo com uma transparência sem precedentes». Em 2017, a Comissão Europeia publicou, proativamente, diversos documentos relevantes num sítio Web específico, tais como projetos de posição sobre certos tópicos de negociação particulares, documentos de posição da UE, agendas para as rondas de negociação, notas técnicas conjuntas sobre a relação entre a UE e o Reino Unido, o relatório conjunto sobre os progressos realizados na primeira fase das negociações e o projeto de Acordo de Saída.

Acesso a documentos

No âmbito do programa em prol de uma maior transparência, o direito de acesso a documentos constitui uma parte fundamental do compromisso assumido pela Comissão Europeia em matéria de transparência. Para além de conceder acesso a documentos em sua posse, na sequência de pedidos específicos recebidos ao abrigo da Regulamento (CE) n.º 1049/2001, a Comissão Europeia publicou igualmente, de forma proativa e convivialmente, um amplo conjunto de documentos e informações nos seus diferentes registos públicos e páginas Web.

O presente relatório foi elaborado nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Apresenta uma síntese da forma como a Comissão Europeia aplicou as regras em matéria de acesso a documentos em 2017. O relatório baseia-se em dados estatísticos, que são apresentados de forma resumida no anexo¹⁴. As estatísticas indicam o número de pedidos recebidos em 2017 e as respostas dadas, e não o número de documentos solicitados ou (parcialmente) divulgados, que foi muito superior.

Os requerentes podem solicitar acesso a um único documento, mas pedem, com mais frequência, acesso a um grande número de documentos ou até a processos completos relativos a um tema ou procedimento específico. As estatísticas mostram a importância do direito de acesso a documentos

¹² Decisão C(2017) 6200 da Comissão, de 12.9.2017, relativa ao Código de Conduta dos membros da Comissão.

¹³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>

¹⁴ Exceto se indicado em contrário, as estatísticas apresentadas no presente relatório baseiam-se nos dados extraídos das aplicações informáticas da Comissão Europeia em 13 de março de 2018. As percentagens na parte descritiva do relatório são arredondadas para a casa decimal mais próxima.

no âmbito da política geral de transparência da Comissão Europeia. Os documentos solicitados foram total ou parcialmente divulgados em 82 % dos 6 255 casos na fase inicial, tendo sido concedido um acesso maior, ou mesmo total, em 46,9 % dos 299 casos revistos na fase confirmativa.

Recursos

Na Comissão Europeia, o tratamento de pedidos de acesso inicial a documentos é tratado numa base descentralizada pelas várias direções-gerais e serviços da Comissão. Cada direção-geral e serviço designou, pelo menos, um perito jurídico, que atua como «coordenador do acesso a documentos» para esta função. Dependendo da dimensão do serviço e do número de pedidos recebidos, estes membros do pessoal são normalmente assistidos por pessoal administrativo e de apoio. Ao coordenador compete coordenar os projetos de respostas com as unidades responsáveis pelos domínios de intervenção subjacentes.

Os pedidos confirmativos são tratados pelo secretariado-geral, por forma a assegurar uma revisão administrativa independente da resposta dada na fase inicial. Estão reservados, no secretariado-geral, 10 postos equivalentes a tempo inteiro para esta tarefa, constituídos por responsáveis por processos e pessoal administrativo. Além de responsáveis pelo exame das respostas iniciais, prestam orientação horizontal, formação e aconselhamento a todas as direções-gerais e serviços da Comissão Europeia sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Gerem igualmente o sistema informático a nível da Comissão para o tratamento de pedidos iniciais e confirmativos de acesso a documentos, que se encontra atualmente a ser modernizado. O número crescente de novos pedidos de acesso a documentos desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e o imperativo de maior transparência neste domínio evidenciam a necessidade de afetar recursos humanos e informáticos suficientes à Comissão Europeia, a fim de assegurar o tratamento eficiente dos pedidos de acesso a documentos e obter os melhores resultados para os cidadãos.

1. REGISTOS E SÍTIOS INTERNET

Em 2017, foram acrescentados 18 825 novos documentos ao registo de documentos da Comissão¹⁵ (ver anexo – quadro 1), abrangidos pelas categorias C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC ou SWD¹⁶. Em 2017, não foram criados nem recebidos pela Comissão Europeia quaisquer documentos sensíveis¹⁷ abrangidos por uma destas categorias de documentos.

Em 2017, o acesso ao sítio Web «Transparência e Acesso aos Documentos», no servidor *Europa*¹⁸, registou uma diminuição do número de visitas (12 618, em comparação com 15 496 em 2016) e do número de páginas visualizadas (16 876, em comparação com 23 290 em 2016, ver anexo – quadro 2).

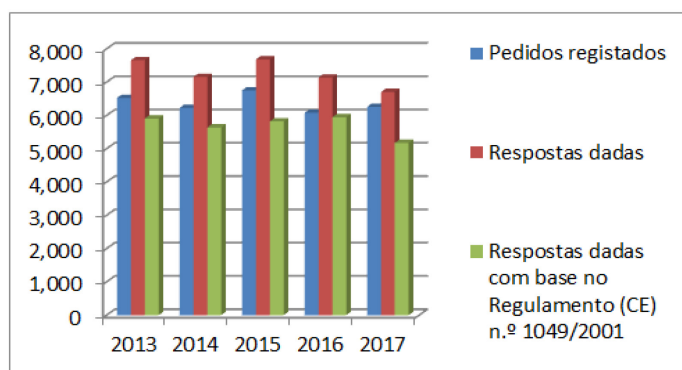
Ambas as plataformas tornaram-se importantes ferramentas de pesquisa que permitem aos cidadãos participarem mais estreita e ativamente no processo decisório e na política de acesso a documentos da Comissão Europeia.

2. COOPERAÇÃO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES SUJEITAS AO REGULAMENTO (CE) N.º 1049/2001

Em 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia continuaram a realizar reuniões técnicas regulares, a nível administrativo, a fim de partilhar experiências, desenvolver melhores práticas e assegurar a aplicação coerente do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

3. ANÁLISE DOS PEDIDOS DE ACESSO

3.1. Número de pedidos



Em 2017, o número de **pedidos iniciais** aumentou quase 3 % (6 255, em comparação com 6 077 em 2016). O número de respostas iniciais com base no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 diminuiu cerca de 6 % (de 7 137 em 2016 para 6 704 em 2017)¹⁹.

¹⁵ Número semelhante ao de 2016 (18 523).

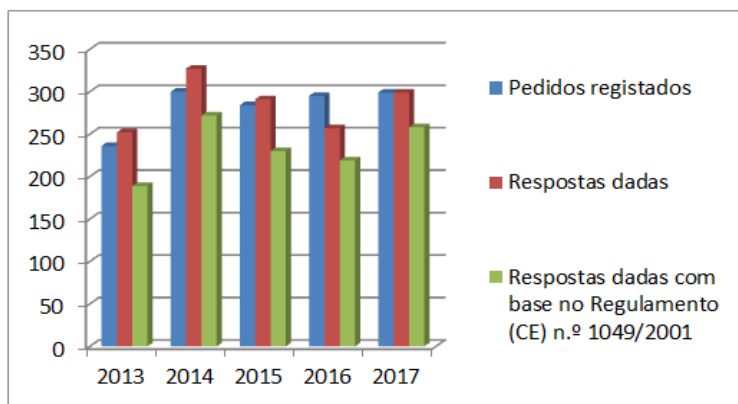
¹⁶ C: atos autónomos da Comissão; COM: propostas legislativas da Comissão e documentos transmitidos às outras instituições, com os respetivos documentos preparatórios; JOIN: atos adotados conjuntamente pela Comissão e pelo Alto Representante; OJ: ordens de trabalhos das reuniões da Comissão; PV: atas das reuniões da Comissão; SEC documentos da Comissão que não podem ser atribuídos a nenhuma das demais séries. SWD: documentos de trabalho dos serviços da Comissão.

¹⁷ Para efeitos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, os documentos sensíveis são os documentos classificados como «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET», ou «CONFIDENTIEL» (ver artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001).

¹⁸ Acesso aos documentos: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

¹⁹ Este número também inclui as respostas em que a Comissão Europeia confirmou não estar na posse dos documentos solicitados. Nessa situação, os requerentes têm o direito de recorrer ao Tribunal Geral para contestar a inexistência de documentos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

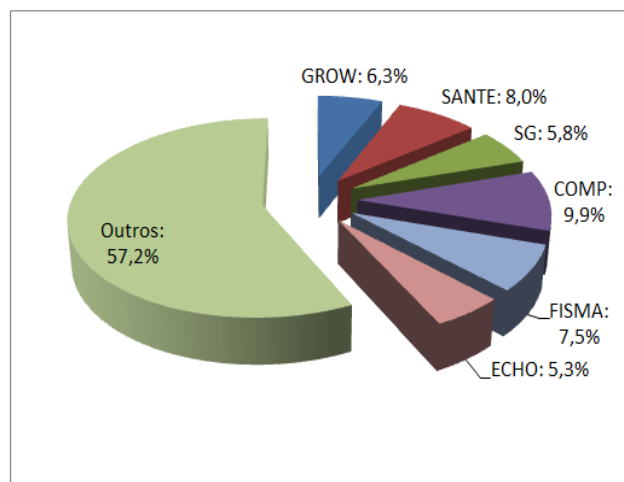
O número de **pedidos confirmativos** de reexame, pela Comissão Europeia, de respostas iniciais que recusavam total ou parcialmente o acesso aumentou ligeiramente de 1 % (299 em 2017, em comparação com 295 em 2016), com uma tendência ascendente constante desde 2016. O número de respostas confirmativas com base no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 aumentou consideravelmente (15 %), de 219 em 2016 para 258 em 2017.



Contudo, o número de pedidos confirmativos tratados em 2017 foi superior, dado que, nalguns casos, os pedidos de um único requerente foram reagrupados e tratados com uma única resposta (ver anexo – quadro 5).

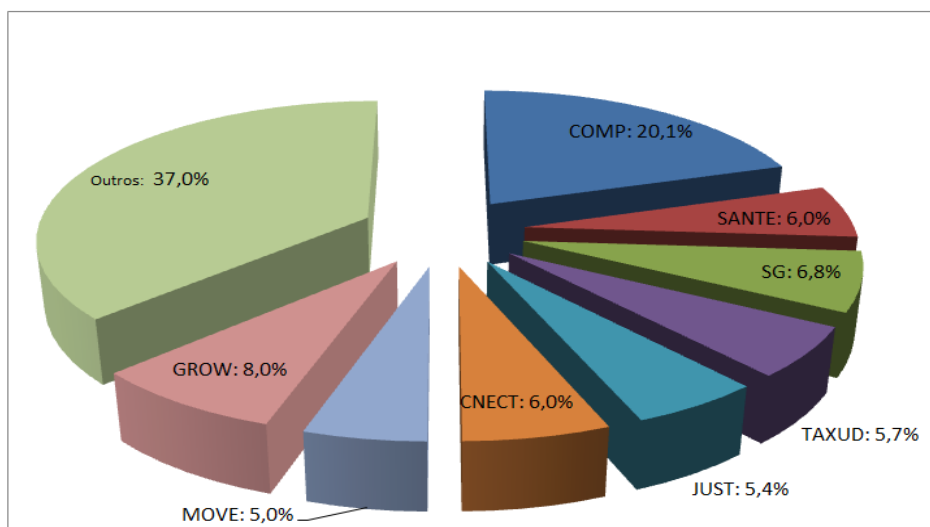
3.2. Percentagem de pedidos por Direção-Geral/Serviço da Comissão Europeia (anexo – quadro 10)

A Direção-Geral da Concorrência recebeu a percentagem mais elevada de **pedidos iniciais** (9,9 %, em comparação com 7,2 % em 2016), ao passo que a Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos ocupou a segunda posição, com uma ligeira diminuição de 8,0 % em 2016 para 7,9 % em 2017. Os pedidos iniciais de documentos na posse da Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais aumentaram de 5,6 % para 7,5 % em 2017, colocando-a no terceiro lugar.



A Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (6,3 %), o Secretariado-Geral (5,8 %) e a Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (5,3 %) foram as únicas outras DG que receberam mais de 5 % de pedidos iniciais cada uma. Os restantes departamentos da Comissão Europeia representaram, cada um, 4 % ou menos de todos os pedidos iniciais.

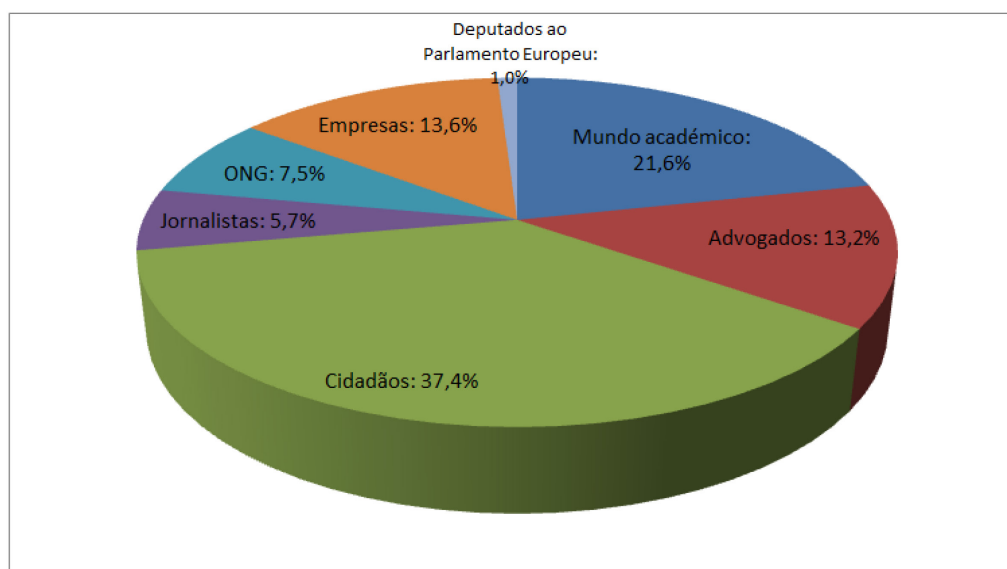
No que toca aos **pedidos confirmativos** recebidos pelo Secretariado-Geral, a percentagem mais elevada correspondeu às respostas iniciais dadas pela Direção-Geral da Concorrência (20,1 % em 2017, em comparação com 15,9 % em 2016), seguida pela Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (8,0 %, em comparação com 5,86 % em 2016). O terceiro lugar foi partilhado pela Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos e pela Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias, ambas representando 6,0 % das respostas iniciais (em comparação, respetivamente, com 10,2 % e 2,7 % em 2016).



As respostas iniciais de outras direções-gerais da Comissão Europeia constituíram, cada uma, o objeto de mais de 5 % de todos os pedidos confirmativos (a Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira, a Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores e a Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes). As respostas iniciais prestadas pelos restantes departamentos da Comissão Europeia representaram, cada um, menos de 5 % dos pedidos confirmativos de reexame.

3.3. Categoria socioprofissional dos requerentes (%)²⁰ (anexo – quadro 8)

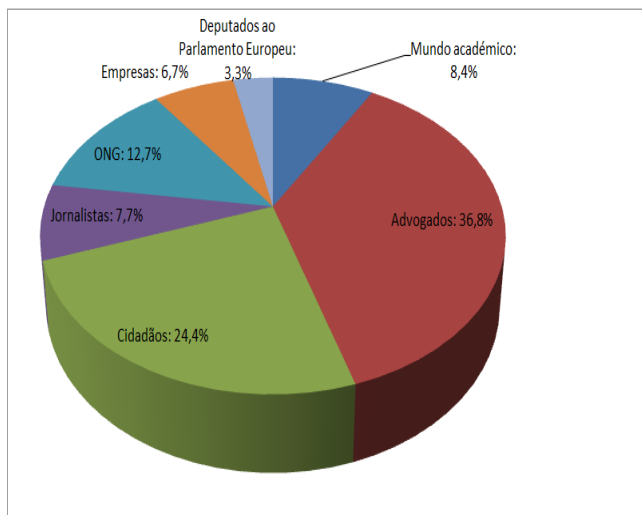
A maioria dos **pedidos iniciais** em 2017 continuou a ser proveniente de cidadãos. Estes representaram 37,4 % de todos os pedidos (em comparação com 38,3 % em 2016). O segundo lugar foi ocupado pelas instituições académicas e os grupos de reflexão (21,6 % em 2017, em comparação com 16,0 % em 2016). As empresas e os membros das profissões jurídicas foram a terceira categoria mais ativa, representando, respetivamente, 13,6 % e 13,2 % dos pedidos iniciais (em comparação com, respetivamente, 9,7 % e 13,5 % em 2016).



²⁰ No seu pedido, os requerentes podem (mas não são a isso obrigados) indicar a sua categoria socioprofissional (ou seja, escolher uma das sete categorias apresentadas). Para fins estatísticos, a categoria «cidadãos» abrange os requerentes que selecionem «cidadãos» como a sua categoria, bem como os requerentes que não indiquem a sua categoria social/económica (ou seja, que não escolham nenhuma das sete categorias).

O quarto lugar foi ocupado pela sociedade civil (ONG) (7,5 %, em comparação com 11,9 % em 2016), seguido dos jornalistas (5,7 %, em comparação com 5,9 % em 2016) e dos deputados ao Parlamento Europeu (1,0 % em 2017, em comparação com 4,8 % em 2016).

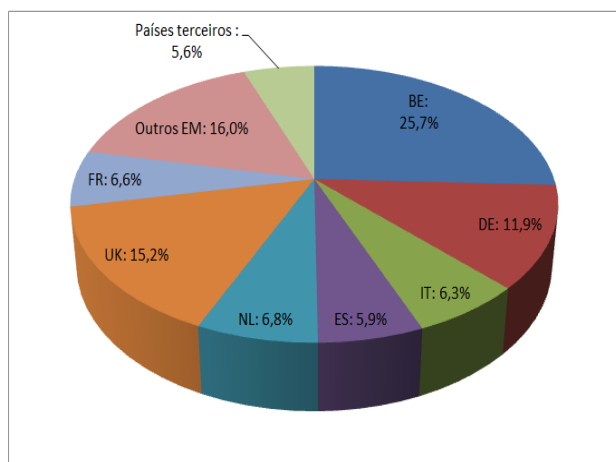
A maioria dos **pedidos confirmativos** em 2017 emanou de profissionais da justiça, na origem de quase 37 % de todos os pedidos (36,8 %, em comparação com 26,4 % em 2016). Os cidadãos, com 24,4 % de todos os pedidos (contra 30,2 % em 2016) foram a segunda categoria mais ativa de requerentes.



Seguiu-se a sociedade civil (ONG), representando 12,7 % dos pedidos (24,8 % em 2016). As instituições académicas e os grupos de reflexão ocuparam o quarto lugar, com 8,4 % (4,4 % em 2016), os jornalistas o quinto lugar, com 7,7 % dos pedidos (8,1 % em 2016), e as empresas o sexto lugar, com 6,7 % (3,1 % em 2016).

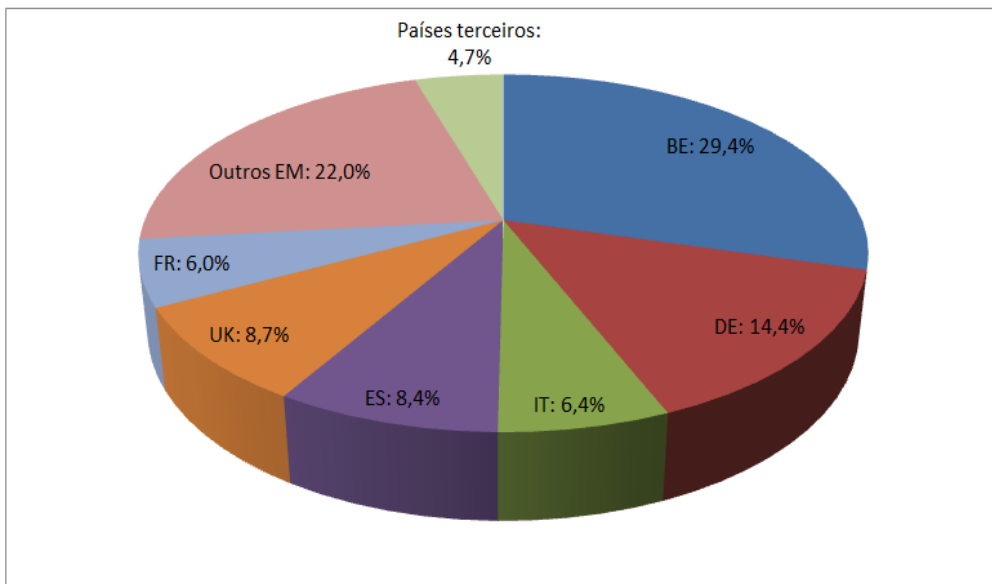
3.4. Origem geográfica dos requerentes (anexo – quadro 9)

No que diz respeito à repartição geográfica dos **pedidos iniciais**, a maior percentagem dos pedidos iniciais continuou a ser proveniente de requerentes residentes ou estabelecidos na Bélgica (25,7 %, em comparação com 27,2 % em 2016), seguindo-se o Reino Unido (um aumento significativo, de 10,0 % em 2016 para 15,2 % em 2017) e da Alemanha (11,9 %, em comparação com 12,6 % em 2016). Seguiram-se os Países Baixos, a França, a Itália e a Espanha, representando cada um destes países mais de 5 % de todos os pedidos. Os pedidos emanados dos restantes 21 Estados-Membros representaram menos de 3 % por cada Estado-Membro.



O direito de acesso aos documentos também continuou a ser exercido por requerentes que residem ou têm a sede social em países terceiros, uma vez que os seus pedidos iniciais representaram 5,62 % de todos os pedidos iniciais (4,1 % em 2016).

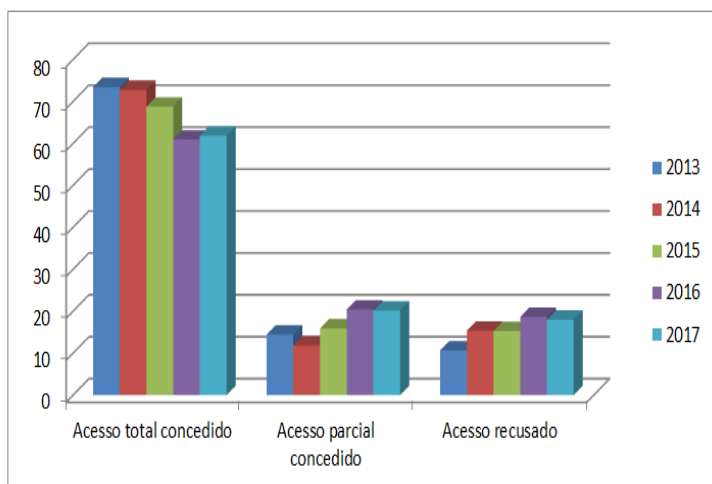
No que toca à repartição geográfica dos **pedidos confirmativos**, a maior parte continua a ser, de longe, proveniente de requerentes da Bélgica (29,4 %, contra 33,2 % em 2016), seguindo-se a Alemanha (14,4 %, contra 13,2 % em 2016). O Reino Unido (8,7 %), a Espanha (8,4 %), a Itália (6,4 %) e a França (6,0 %) foram os únicos Estados-Membros, entre os restantes, dos quais emanaram mais de 5 % dos pedidos.



Os pedidos provenientes dos restantes 21 Estados-Membros representaram 3 % ou menos por Estado-Membro. Por fim, os pedidos de requerentes que residem ou têm a sua sede social num país terceiro representaram 4,7 % de todos os pedidos (em comparação com 3,7 % em 2016).

4. APLICAÇÃO DE EXCEÇÕES AO DIREITO DE ACESSO

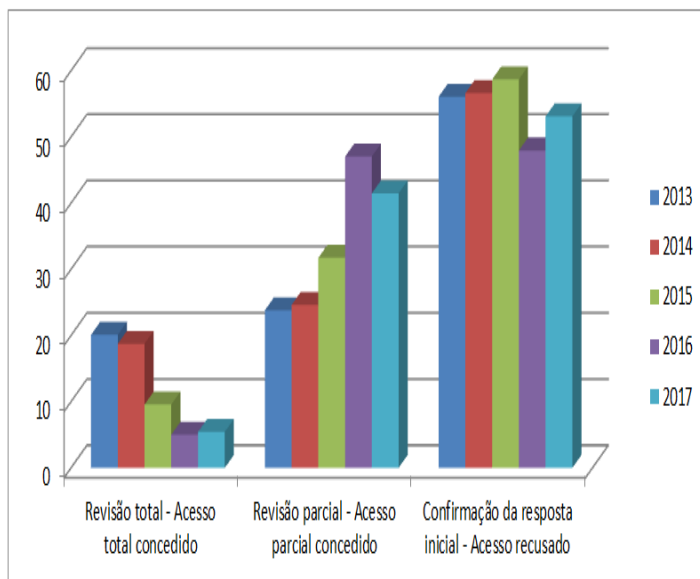
4.1. Tipos de acesso concedido



Em 2017, foi concedido acesso total ou parcial em mais de 82 % dos casos na **fase inicial** (82,0 %, em comparação com 81,3 % em 2016). Continuou a ser concedido acesso total em quase 62 % dos casos, o que constitui um ligeiro aumento em comparação com o ano precedente (60,9 %).

A percentagem de respostas parcialmente positivas foi estável (20,2 % em 2017, em comparação com 20,4 % em 2016). Uma percentagem ligeiramente inferior (17,98 %) de pedidos foi totalmente rejeitada, em comparação com 2016 (18,7 %) – ver anexo (quadro 4).

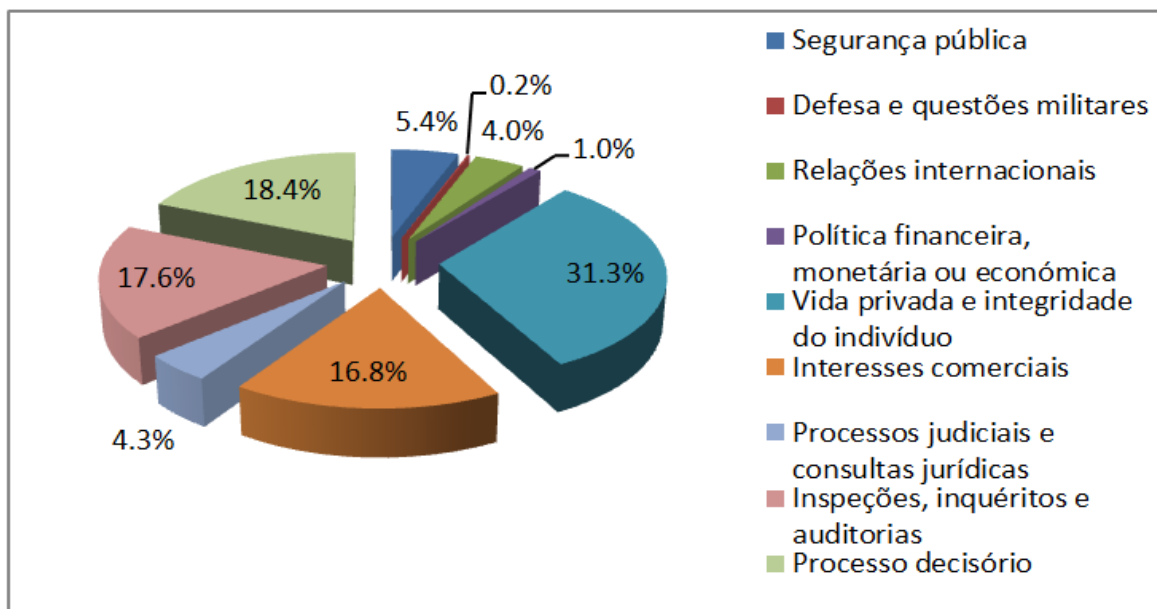
Em 2017, praticamente uma em cada duas respostas iniciais contestadas por um pedido confirmativo foi (total ou parcialmente) infirmada na **fase confirmativa** (46,9 % em 2017, em comparação com 52 % em 2016). O número de pedidos confirmativos que deram origem a respostas totalmente positivas foi ligeiramente superior (5,4 %) ao de 2016 (5,0 %) – ver anexo (quadro 6).



Em 41,5 % dos casos, foi concedido um maior acesso (embora não total) em relação à fase inicial (uma diminuição comparativamente com 47,3 % em 2016). No que concerne aos pedidos confirmativos, a recusa total inicial foi confirmada em 53,1 % dos casos (em comparação com 47,9 % em 2016).

4.2. Exceções invocadas para o direito de acesso (anexo – quadro 7)

A proteção da vida privada e da integridade do indivíduo continuaram a ser o principal motivo de recusa (total ou parcial) na **fase inicial**, permanecendo constante em 31,3 %. Tal como em anos anteriores, uma grande parte das recusas parciais deveu-se à necessidade, decorrente da legislação aplicável em matéria de proteção de dados, de ocultar os nomes dos membros não pertencentes aos quadros superiores ou de representantes de terceiros que figuram nos documentos.

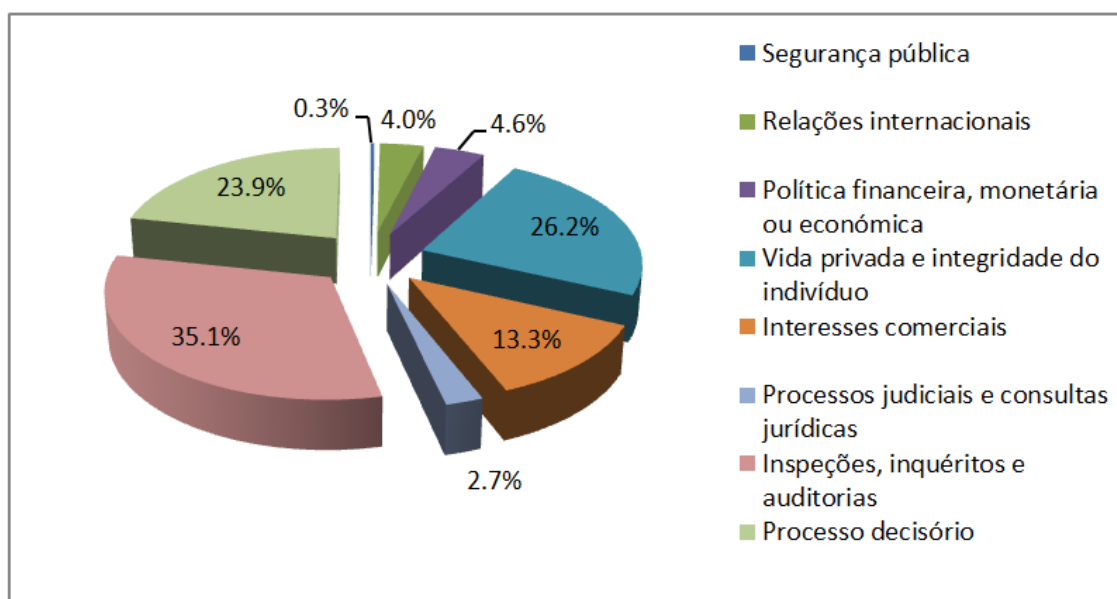


A segunda exceção mais invocada foi a proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria (17,6 % em 2017, em comparação com 16,2 % em 2016). A exceção destinada à

proteção dos interesses comerciais, que ocupa o terceiro lugar, foi invocada com mais frequência do que em 2016 (16,8 % em 2017, contra 13,7 % em 2016).

A utilização relativa da exceção que protege o processo decisório da instituição diminuiu ligeiramente (16,3 % em 2017, em comparação com 18,8 % em 2016). A exceção que protege o interesse público no que respeita à segurança pública, que registou o aumento mais significativo em 2016, diminuiu e ocupou o quinto lugar (5,4 % em 2017, em comparação com 7,3 % em 2016).

Na **fase confirmativa**, o motivo principal invocado mais frequentemente para confirmar uma recusa (total ou parcial) de acesso foi a proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria, representando um aumento de 57 % comparativamente com o ano precedente (35,1 % em 2017, em comparação com 20,3 % em 2016). O segundo lugar foi ocupado pela exceção relativa à proteção da vida privada e a integridade do indivíduo (26,2 %, em comparação com 28,3 % em 2016). A exceção que protege os interesses comerciais foi invocada com menor frequência (13,3 % em 2017, em comparação com 15,9 % em 2016), o que a coloca no terceiro lugar.



O quarto e quinto lugares foram ocupados, respetivamente, pelas exceções que protegem o processo decisório da instituição (11,9 %, em comparação com 20,3 % em 2016) e o interesse público no que respeita à política financeira, monetária ou económica da UE ou de um Estado-Membro (4,7 %, em comparação com 2,8 % em 2016).

5. QUEIXAS AO PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU

Em 2017, o Provedor de Justiça Europeu deu por encerrados 25 processos de queixa sobre o tratamento dado pela Comissão a pedidos de acesso a documentos²¹. Seis destes foram encerrados com uma observação crítica ou outras observações²². A título de comparação, em 2016 o Provedor

²¹ A estatística diz respeito aos processos do Provedor de Justiça Europeu para todos os departamentos da Comissão Europeia, com exceção do Organismo Europeu de Luta Antifraude.

²² Os quatro processos com observações: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 processos foram encerrados sem qualquer observação/ação adicional.

de Justiça Europeu encerrou um número inferior (21) de queixas, mas um número similar (seis) com observações críticas ou outras observações²³.

Em 2017, o Provedor de Justiça Europeu abriu 25 novos inquéritos em que o acesso a documentos era a parte principal ou subsidiária da queixa (um aumento significativo comparativamente com 2016, quando foram abertos 12 novos inquéritos, refletindo a importância crescente atribuída pelo Provedor de Justiça Europeu a este domínio de atividade).

6. CONTROLO JUDICIAL

Em 2017, os tribunais da UE proferiram nova e vasta jurisprudência, que influenciará as ações da Comissão Europeia ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

6.1. Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça proferiu oito acórdãos em recurso em que a Comissão Europeia era parte no processo.

No processo *Saint Gobain Glass contra Comissão Europeia*²⁴, relativo ao acesso a documentos dos Estados-Membros sobre informações ambientais, nomeadamente sobre licenças de emissão, o Tribunal decidiu que o conceito de «processo decisório», referido na exceção de «processo decisório» do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, se prende com a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, e não de todo o procedimento administrativo que conduziu à decisão.

Além disso, indicou que a interpretação restritiva do artigo 4.º, n.º 3, à luz do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 (Convenção de Aarhus), também implica que a natureza interna de documentos ou um risco de pressão externa não são suficientes para demonstrar um prejuízo grave.

Nos dois acórdãos, o Tribunal clarificou a medida na qual os documentos que fazem parte de processos administrativos ou judiciais em curso podem beneficiar da presunção geral de não divulgação.

No seu acórdão no processo *República Francesa contra Carl Schlyter*²⁵, o Tribunal de Justiça definiu, pela primeira vez, a noção de «inquérito» no terceiro travessão do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O Tribunal declarou que a exigência de transparência subjacente à Diretiva (UE) 2015/1535 (antiga Diretiva 98/34/CE) é, por uma questão de princípio, também aplicável a pareceres circunstanciados emitidos pela Comissão Europeia ou pelos Estados-Membros. Normalmente, este princípio é igualmente aplicável às observações apresentadas por estes últimos. Nenhuma presunção geral de não divulgação pode ser aplicável a documentos na posse da Comissão Europeia no contexto de procedimentos de notificação de acordo com as referidas diretivas. Os documentos devem antes ser identificados e avaliados individualmente.

²³ Os seis processos com uma observação crítica e/ou outras observações são os seguintes: 2012/0803/TN, 2013/369/TN, 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC e 2015/437/OMB. Três processos foram encerrados com sugestões de melhoria e 12 foram encerrados sem que fosse dado seguimento à investigação.

²⁴ Acórdão de 13 de julho de 2017, *Saint Gobain Glass contra Comissão Europeia*, C-60/15 P, EU:C:2017:540.

²⁵ Acórdão de 7 de setembro de 2017, *República Francesa contra Carl Schlyter*, C-331/15 P, EU:C:2017:639.

O Tribunal considerou, no seu acórdão no processo *Reino da Suécia e Spirlea contra Comissão Europeia*²⁶, que os documentos relacionados com um processo por incumprimento durante a fase pré-contenciosa de um inquérito realizado no âmbito de um processo EU Pilot podem beneficiar da presunção geral de confidencialidade de acordo com o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

No seu acórdão no processo *Comissão Europeia contra Patrick Breyer*²⁷, o Tribunal de Justiça concluiu que os documentos relativos a um processo judicial das partes que participam em processos dos Tribunais da UE não estão excluídos da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O facto de a Comissão Europeia ter recebido os documentos relativos a um processo judicial através do Tribunal não tem, por si só, qualquer impacto na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, dado que a Comissão Europeia está na posse dos documentos.

No acórdão no processo *Typke contra Comissão Europeia*²⁸, o Tribunal confirmou que o direito de acesso a documentos das instituições apenas é aplicável a documentos existentes na posse da instituição em causa e que o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 não pode ser invocado para obrigar uma instituição a criar um documento que não existe. Daqui resulta que um pedido de acesso que leve a Comissão Europeia a criar um novo documento, mesmo que com base em elementos que já figuram em documentos existentes e na sua posse, está excluído do âmbito do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

6.2. O Tribunal Geral

O Tribunal Geral proferiu 14 acórdãos relativos ao direito de acesso a documentos em que a Comissão era parte no processo.

Em quatro processos, o Tribunal Geral determinou que o recurso de anulação da decisão da Comissão Europeia era inadmissível²⁹. Num processo, o recurso não resultou num acórdão³⁰.

Em cinco processos, o Tribunal Geral julgou inadmissível o recurso do recorrente que visava obter a anulação da decisão confirmativa sobre o acesso aos documentos, confirmando a posição da Comissão Europeia³¹. Em dois processos, o Tribunal Geral anulou (parcialmente) a decisão da Comissão Europeia³².

A nível geral, no que diz respeito aos **pedidos de âmbito alargado**, o Tribunal Geral confirmou que a instituição pode recusar o acesso, se a realização de uma avaliação individual representar um

²⁶ Acórdão de 11 de maio de 2017, *Reino da Suécia e Spirlea contra Comissão Europeia*, C-562/14 P, EU:C:2017:356.

²⁷ Acórdão de 18 de julho de 2017, *Comissão Europeia contra Patrick Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

²⁸ Acórdão de 11 de janeiro de 2017 no processo *Typke contra Comissão Europeia*, C-491/15 P, EU:C:2017:5.

²⁹ Despacho de 7 de junho de 2017 no processo *De Masi contra Comissão Europeia*, T-11/16, EU:T:2017:385; despacho de 4 de maio de 2017 no processo *De Masi contra Comissão Europeia*, T-341/16, EU:T:2017:301; despacho de 19 de julho de 2017 no processo *De Masi contra Comissão Europeia*, T-423/16, EU:T:2017:546; despacho de 5 de julho de 2017 no processo *Europen Environmental Bureau contra Comissão Europeia*, T-448/15, EU:T:2017:503.

³⁰ Despacho de 14 de dezembro de 2017 no processo *Rogesa contra Comissão Europeia*, T-475/17, EU:T:2017:919.

³¹ Acórdão de 23 de janeiro de 2017 no processo *Association Justice & Environment, z.s. contra Comissão Europeia*, T-727/15, EU:T:2017:18; acórdão de 28 de março de 2017 no processo *Deutsche Telekom AG contra Comissão Europeia*, T-210/15, EU:T:2017:224; acórdão de 5 de abril de 2017 no processo *República Francesa contra Comissão Europeia*, T-344/15, EU:T:2017:250; acórdão de 7 de setembro de 2017 no processo *AlzChem AG contra Comissão Europeia*, T-451/15, EU:T:2017:588; acórdão de 18 de maio de 2017 no processo *Verschuur contra Comissão Europeia*, T-877/16, EU:T:2017:353.

³² Acórdão de 28 de abril de 2017 no processo *Gameart sp.z o.o. contra Comissão Europeia*, T-264/15, EU:T:2017:290; acórdão de 27 de abril de 2017 no processo *Germanwings GmbH contra Comissão Europeia*, T-375/15, EU:T:2017:289.

encargo administrativo desproporcionado e se o requerente recusar cooperar para encontrar uma solução equitativa. A instituição não é obrigada a justificar a razão pela qual não equacionou opções além da recusa, nem tem, nesses casos, de divulgar os documentos que já examinou individualmente no âmbito da avaliação do encargo administrativo.

No que diz respeito aos interesses comerciais, o Tribunal Geral decidiu que os documentos submetidos ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH), que cria a Agência Europeia das Substâncias Químicas, não beneficiam automaticamente de uma presunção geral de recusa de acesso. O facto de um documento poder estar protegido por um direito de propriedade intelectual decorrente de legislação setorial não implica automaticamente que deva ser considerado segredo comercial. A divulgação de documentos que reflitam os níveis de exposição a substâncias químicas perigosas pode, nalguns casos, ser considerada justificada por um interesse público superior³³.

No que diz respeito ao **objetivo de atividades de inquérito**, o Tribunal Geral confirmou a presunção geral de não acessibilidade aos documentos pertencentes a um processo de auxílio estatal. Também especificou que a fundamentação numa decisão confirmativa pode não consistir numa mera referência à fundamentação constante de outros documentos (anexados), mesmo que a última possa ser utilizada para corroborar partes específicas da referida decisão³⁴.

O Tribunal Geral reiterou ainda que, apesar de a proteção da saúde humana e do ambiente ser de interesse público, as considerações gerais relativas ao princípio da transparência e ao direito do público de ser informado sobre o trabalho das instituições não podem justificar a divulgação de documentos relacionados com a fase pré-contenciosa ou processos por incumprimento³⁵.

Além disso, o Tribunal Geral confirmou a sua posição adotada em decisões anteriores de que uma instituição da UE, ao examinar um pedido de acesso a documentos na sua posse, pode ter em conta mais do que um dos motivos de recusa estabelecidos no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Neste caso concreto, relacionado com um inquérito, considerou que a divulgação dos documentos solicitados poderia ser prejudicial à proteção dos interesses comerciais das empresas envolvidas e à proteção dos objetivos do inquérito conexo³⁶.

Em relação aos documentos que tenham uma relação pertinente com um processo judicial a nível da UE, o Tribunal Geral confirmou que as exceções da **proteção dos processos judiciais** e a **proteção dos inquéritos** não são aplicáveis nos casos em que os documentos em questão não sejam elaborados no contexto de processos judiciais específicos e a abertura de uma fase pré-contenciosa de uma ação por incumprimento contra um Estado-Membro não seja razoavelmente previsível. A menção de processos futuros no contexto de uma eventual ação por incumprimento não é suficiente. De igual modo, a exceção relativa aos objetivos de atividades de inquérito não é aplicável no caso em que o procedimento nos termos da Diretiva (UE) 2015/1535 (antiga Diretiva 98/34/CE) seja encerrado sem qualquer ação de seguimento da Comissão Europeia, porquanto, nessas circunstâncias, o início de uma ação por incumprimento continua a ser puramente hipotético³⁷.

³³ Acórdão de 13 de janeiro de 2017 no processo *Deza, a.s. contra Agência Europeia dos Produtos Químicos*, T-189/14, EU:T:2017:4.

³⁴ Acórdão de 27 de abril de 2017 no processo *Germanwings GmbH contra Comissão Europeia*, T-375/15, EU:T:2017:289.

³⁵ Acórdão de 23 de janeiro de 2017 no processo *Association Justice & Environment, z.s. contra Comissão Europeia*, T-727/15, EU:T:2017:18.

³⁶ Acórdão de 28 de março de 2017 no processo *Deutsche Telekom AG contra Comissão Europeia*, T-210/15, EU:T:2017:224.

³⁷ Acórdão de 5 de abril de 2017 no processo *República Francesa contra Comissão Europeia*, T-344/15, EU:

No mesmo acórdão, o Tribunal Geral confirmou que, antes de recusar acesso a um documento emanado de um Estado-Membro, incumbe à instituição verificar se este baseou a sua oposição nas exceções materiais previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, e se os fundamentos por ele apresentados existem efetivamente e são referidos na sua própria decisão.

No tocante às remissões pelos Estados-Membros para a Comissão Europeia nos termos do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, de pedidos de acesso a documentos recebidos nos termos da legislação nacional, o Tribunal Geral decidiu que a instituição não é competente para aceitar essas remissões em relação a documentos que não emanem da instituição, independentemente de estar na posse dos mesmos³⁸.

Em 2017, o Tribunal Geral não proferiu qualquer acórdão relativo ao direito de acesso a documentos no âmbito de um recurso contra uma decisão do Tribunal da Função Pública em que a Comissão Europeia fosse parte no processo.

6.3. Processos judiciais pendentes

Em 2017, foram interpostos 15 novos recursos perante o Tribunal Geral contra decisões da Comissão Europeia em aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001³⁹. Além disso, foi interposto um novo recurso perante o Tribunal de Justiça contra um acórdão do Tribunal Geral em que a Comissão Europeia era parte no processo⁴⁰.

7. CONCLUSÕES

Em 2017, a Comissão Europeia continuou a cumprir o seu firme compromisso de aumentar a transparência, no âmbito tanto do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 como do seu programa em prol de uma maior transparência. As publicações proativas da Comissão Europeia ajudam a aumentar a qualidade e quantidade de informações e documentos divulgados ao público em geral através dos seus sítios Web.

Tal refletiu-se, entre outros, na implementação progressiva da iniciativa «Legislar melhor»; na política sobre «portas giratórias»; na proposta de um acordo interinstitucional sobre um registo de transparência obrigatório; e também em várias iniciativas destinadas a aumentar a transparência proativa. Entre estas contam-se: a publicação sistemática de informações sobre as reuniões dos seus dirigentes políticos e altos funcionários com partes interessadas; a publicação de documentos relevantes sobre as negociações de saída em curso com o Reino Unido; o lançamento do novo Registo Interinstitucional dos Atos Delegados em linha; e a publicação regular das despesas de deslocação de cada comissário.

T:2017:250.

³⁸ Acórdão de 28 de abril de 2017 no processo *Gameart sp.z o.o. contra Comissão Europeia*, T-264/15, EU:T:2017:290.

³⁹ Processos judiciais pendentes: *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych contra Comissão Europeia*, T-750/17; *ViaSat contra Comissão Europeia*, T-734/17; *Evropaiki Dynamiki contra Comissão Europeia*, T-730/17; *Commune de Fessenheim e.a. contra Comissão Europeia*, T-726/17; *ClientEarth contra Comissão Europeia*, T-677/17; *Viasat contra Comissão Europeia*, T-649/17; *Rogesa contra Comissão Europeia*, T-475/17; *Arca Capital Bohemia contra Comissão Europeia*, T-441/17; *Arca Capital Bohemia contra Comissão Europeia*, T-440/17; *Campbell contra Comissão Europeia*, T-312/17; *RE contra Comissão Europeia*, T-257/17; *CBA Spielapparat- und Restaurantbetriebs contra Comissão Europeia*, T-168/17; *Sumner contra Comissão Europeia*, T-152/17; *Hércules Club de Fútbol contra Comissão Europeia*, T-134/17; *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest) contra Comissão Europeia*, T-39/17.

⁴⁰ Processo *AlzChem AG contra Comissão Europeia*, C-666/17 P.

A Comissão Europeia continuou igualmente a publicar de forma proativa e convivial, uma vasta gama de informações e documentos sobre as suas várias atividades legislativas e não legislativas.

O direito de acesso a documentos mediante pedido, consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nos Tratados da União Europeia e no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, permanece um instrumento importante com o qual a Comissão Europeia honra o seu compromisso de transparência.

Embora o número de pedidos confirmativos tenha aumentado apenas ligeiramente (299 em 2017, em comparação com 295 em 2016), o número de pedidos de acesso a documentos na fase inicial aumentou significativamente, de 6 077 em 2016 para 6 255 em 2017. Ao mesmo tempo, a complexidade dos pedidos também aumentou. Tal demonstra que os cidadãos da UE e outros beneficiários estão a exercer ativamente o seu direito de acesso aos documentos na posse da Comissão Europeia.

A Comissão Europeia continua a ser, de longe, a instituição da UE que trata o maior número de pedidos de acesso aos documentos. A elevada taxa de divulgação de documentos na sequência de muitos pedidos resultou na disponibilização de um grande número de documentos. Paralelamente, em 2017 a Comissão Europeia continuou a publicar grandes quantidades de documentos e informações nas suas inúmeras páginas Web e nos seus diversos registos públicos, abrangendo todos os domínios da atividade da União Europeia.