



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

7 de setembro de 2017*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Direito de acesso do público aos documentos das instituições da União Europeia — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão — Exceções ao direito de acesso aos documentos — Proteção dos objetivos das atividades de inquérito — Diretiva 98/34/CE — Artigos 8.º e 9.º — Parecer circunstanciado da Comissão Europeia sobre um projeto de regra técnica — Recusa de acesso»

No processo C-331/15 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 3 de julho de 2015,

República Francesa, representada por D. Colas, G. de Bergues, B. Fodda e F. Fize, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiada por:

República Checa, representada por M. Smolek, T. Müller, J. Vlácil e D. Hadroušek, na qualidade de agentes,

interveniente no presente recurso,

sendo as outras partes no processo:

Carl Schlyter, residente em Linköping (Suécia), representado por S. Schubert, Rechtsanwalt, e O. W. Brouwer, advocaat,

recorrente em primeira instância,

Comissão Europeia, representada por J. Baquero Cruz, A. Tokár e F. Clotuche-Duvieusart, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

República da Finlândia, representada por S. Hartikainen, na qualidade de agente,

Reino da Suécia, representado por C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson, A. Falk, E. Karlsson e L. Swedenborg, na qualidade de agentes,

intervenientes em primeira instância,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, E. Juhász (relator), C. Vajda, K. Jürimäe e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 8 de fevereiro de 2017,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 6 de abril de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o presente recurso, a República Francesa pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 16 de abril de 2015, Schlyter/Comissão (T-402/12, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2015:209), que anulou a decisão da Comissão Europeia de 27 de junho de 2012, que recusou, durante o período de *statu quo*, o acesso ao seu parecer circunstanciado sobre um projeto de portaria relativa ao conteúdo e aos requisitos de apresentação da declaração anual das substâncias em forma de nanopartículas (2011/673/F) (a seguir «decisão impugnada»), que lhe foi notificado pelas autoridades francesas em aplicação da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO 1998, L 204, p. 37), conforme alterada pela Diretiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho de 1998 (JO 1998, L 217, p. 18) (a seguir «Diretiva 98/34»).

I. Quadro jurídico

A. Diretiva 98/34

- 2 Os considerandos 3, 6, 7 e 9 da Diretiva 98/34 preveem:

«(3) Considerando que, tendo em vista o bom funcionamento do mercado interno, é oportuno garantir a maior transparência das iniciativas nacionais destinadas a estabelecer normas ou regulamentos técnicos;

[...]

(6) Considerando que todos os Estados-Membros devem ser igualmente informados das regulamentações técnicas previstas por um deles;

(7) Considerando que o mercado interno tem por objetivo garantir um ambiente favorável à competitividade das empresas; que uma melhor exploração das vantagens deste mercado pelas empresas passa, nomeadamente, por uma maior informação; que, por conseguinte, é conveniente prever a possibilidade de os operadores económicos poderem expressar a sua opinião sobre o impacto das regulamentações nacionais técnicas projetadas por outros Estados-Membros, mediante a publicação regular dos títulos dos projetos notificados e da alteração das disposições relativas a confidencialidade destes;

[...]

- (9) Considerando que, no que respeita às regulamentações técnicas relativas aos produtos, as medidas destinadas a garantir o bom funcionamento do mercado ou a prosseguir o seu aprofundamento implicam, nomeadamente, o aumento da transparência das intenções nacionais e um alargamento dos motivos e condições de apreciação do eventual efeito no mercado das regulamentações previstas;

[...]»

- 3 O artigo 8.º da Diretiva 98/34 dispõe:

«1. Sob reserva do disposto no artigo 10.º, os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projeto de regra técnica, exceto se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, bastando neste caso uma simples informação relativa a essa norma. Enviarão igualmente à Comissão uma notificação referindo as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica, salvo se as mesmas já transparecerem do projeto.

[...]

A Comissão transmitirá de imediato aos outros Estados-Membros o projeto de regra técnica e todos os documentos que lhe tenham sido comunicados. [...]

No que respeita às especificações técnicas [...], as observações ou os pareceres circunstanciados da Comissão ou dos Estados-Membros apenas podem incidir sobre os aspetos suscetíveis de entravar as trocas comerciais ou, no que diz respeito às regras relativas aos serviços, a livre circulação dos serviços ou a liberdade de estabelecimento dos operadores de serviços, e não sobre a vertente fiscal ou financeira da medida em questão.

2. A Comissão e os Estados-Membros podem enviar ao Estado-Membro que tiver apresentado um projeto de regra técnica observações que este Estado-Membro tomará em consideração, na medida do possível, aquando da elaboração definitiva da regra técnica.

3. Os Estados-Membros devem comunicar de imediato à Comissão o texto definitivo de qualquer regra técnica.

4. Salvo pedido expresso do Estado-Membro autor da notificação, as informações ao abrigo do presente artigo não são consideradas confidenciais. Qualquer pedido deste tipo deverá ser justificado.

[...]»

- 4 O artigo 9.º desta diretiva prevê:

«1. Os Estados-Membros adiarão a adoção de um projeto de regra técnica por três meses a contar da data de receção, pela Comissão, da comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º

2. Os Estados-Membros adiarão:

[...]

- por seis meses, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 3, 4 e 5, a adoção de qualquer outro projeto de regra técnica (com exclusão dos projetos relativos aos serviços),

a contar da data de receção pela Comissão da comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º se, no prazo de três meses subsequentes a essa data, a Comissão ou outro Estado-Membro emitir um parecer circunstanciado segundo o qual a medida prevista apresenta aspetos que podem eventualmente criar obstáculos à livre circulação das mercadorias no âmbito do mercado interno;

[...]

O Estado-Membro em causa apresentará à Comissão um relatório sobre o seguimento que pretende dar a esses pareceres circunstanciados. A Comissão comentará essa reação.

[...]

3. Os Estados-Membros adiarão a adoção de um projeto de regra técnica, com exclusão dos projetos de regras relativas aos serviços, por doze meses a contar da data de receção pela Comissão da comunicação a que se refere o n.º 1 do artigo 8.º se, no prazo de três meses subsequentes a essa data, a Comissão manifestar a intenção de propor ou adotar uma diretiva, um regulamento ou uma decisão nessa matéria, nos termos do artigo [288.º TFUE].»

B. Regulamento (CE) n.º 1049/2001

5 Nos termos do considerando 6 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), «[d]everá ser concedido maior acesso aos documentos nos casos em que as instituições ajam no exercício dos seus poderes legislativos, incluindo por delegação, embora simultaneamente, preservando a eficácia do processo decisório institucional. O acesso direto a esses documentos deverá ser tão amplo quanto possível».

6 O artigo 1.º do Regulamento n.º 1049/2001, sob a epígrafe «Objeto», prevê:

«O presente regulamento tem por objetivo:

- a) Definir os princípios, as condições e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão [...] previsto no artigo [15.º, n.º 3, TFUE], de modo a que o acesso aos documentos seja o mais amplo possível;
- b) Estabelecer normas que garantam que o exercício deste direito seja o mais fácil possível; e
- c) Promover boas práticas administrativas em matéria de acesso aos documentos.»

7 O artigo 2.º deste regulamento, sob a epígrafe «Beneficiários e âmbito de aplicação», dispõe:

«1. Todos os cidadãos da União [Europeia] e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento.

[...]

3. O presente regulamento é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União Europeia.

[...]»

8 O artigo 4.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Exceções», prevê:

«1. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção:

a) Do interesse público, no que respeita:

- à segurança pública,
- à defesa e às questões militares,
- às relações internacionais,
- à política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro;

b) Da vida privada e da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação comunitária relativa à proteção dos dados pessoais.

2. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção de:

- interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas, incluindo a propriedade intelectual,
- processos judiciais e consultas jurídicas,
- objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria,

exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

[...]

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

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

II. Antecedentes do litígio

9 Em 29 de dezembro de 2011, as autoridades francesas notificaram à Comissão, em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34, um projeto de portaria relativa ao conteúdo e aos requisitos de apresentação da declaração anual das substâncias em forma de nanopartículas.

10 Em 30 de março de 2012, a Comissão emitiu um parecer circunstanciado, que teve por efeito, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 2, segundo travessão, da Diretiva 98/34, prorrogar o período de *statu quo* inicial por mais três meses (a seguir «parecer circunstanciado em causa»).

11 Por carta de 16 de abril de 2012, ou seja, durante o período de *statu quo* ou de suspensão, Carl Schlyter apresentou um pedido de acesso ao parecer circunstanciado em causa. Tendo a Comissão indeferido este pedido por carta de 7 de maio de 2012, C. Schlyter dirigiu-lhe, em 29 de maio de 2012, um segundo pedido no sentido de esta rever a sua posição.

- 12 Em 27 de junho de 2012, pela decisão impugnada, a Comissão indeferiu o segundo pedido de C. Schlyter.

III. Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 13 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de setembro de 2012, C. Schlyter pediu a anulação da decisão impugnada. Invocou três fundamentos de recurso.
- 14 No seu primeiro fundamento, C. Schlyter acusava a Comissão de ter cometido erros de direito e erros manifestos de apreciação na aplicação do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO 2006, L 264, p. 13). No seu segundo fundamento, C. Schlyter acusava a Comissão de um erro de direito, de um erro manifesto de apreciação e de falta de fundamentação na aplicação do critério do interesse público superior imposto pelo artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001 e pelo artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006. No seu terceiro fundamento, C. Schlyter defendia que a decisão impugnada padecia de um erro de direito, de um erro manifesto de apreciação e de falta de fundamentação na aplicação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 15 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, a título principal, que um parecer circunstanciado emitido pela Comissão no âmbito do procedimento previsto na Diretiva 98/34 não consubstancia uma atividade de inquérito na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e, a título subsidiário, que a divulgação, durante o período de *statu quo*, desse parecer circunstanciado não prejudica necessariamente o objetivo desse procedimento.
- 16 Consequentemente, o Tribunal Geral anulou a decisão impugnada.

IV. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

- 17 No presente recurso, a República Francesa pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, remeta o litígio ao Tribunal Geral e condene C. Schlyter nas despesas.
- 18 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, negue provimento ao recurso apresentado em primeira instância e condene C. Schlyter nas despesas.
- 19 C. Schlyter pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao presente recurso e condene a República Francesa nas despesas efetuadas no âmbito do presente processo.
- 20 A República da Finlândia pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao presente recurso.
- 21 O Reino da Suécia pede ao Tribunal de Justiça que confirme o acórdão recorrido e negue provimento ao presente recurso.
- 22 Por decisão de 29 de outubro de 2015, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção da República Checa em apoio dos pedidos da República Francesa. A República Checa pede ao Tribunal de Justiça que tome uma decisão no sentido proposto pela República Francesa e, sendo caso disso, pela Comissão.

V. Quanto ao recurso

- 23 Em primeiro lugar, há que tratar das exceções de inadmissibilidade suscitadas por C. Schlyter relativamente a certos argumentos do presente recurso e, em segundo lugar, que analisar o fundamento único do presente recurso quanto ao mérito.

A. Quanto às exceções de inadmissibilidade

1. Argumentos das partes

- 24 C. Schlyter suscita exceções de inadmissibilidade relativamente a vários argumentos do presente recurso.
- 25 Antes de mais, considera que o argumento da República Francesa relativo à incoerência da definição do conceito de «inquérito» acolhida no acórdão recorrido à luz da solução adotada no acórdão de 25 de setembro de 2014, *Spirlea/Comissão* (T-306/12, EU:T:2014:816), no que respeita aos processos EU Pilot, é inadmissível, na medida em que este argumento constitui um fundamento novo que deveria ter sido invocado no Tribunal Geral. Segundo C. Schlyter, os processos EU Pilot eram já utilizados desde 2008 e, por conseguinte, o referido argumento, assente numa comparação desses diferentes processos, poderia ter sido apresentado no Tribunal Geral.
- 26 Em seguida, C. Schlyter considera que o argumento, apresentado pela República Francesa, de que, com vista a determinar se um projeto de regra técnica é compatível com as regras do mercado interno, a Comissão é frequentemente levada a recolher factos é inadmissível, pois tal colocação em causa de uma constatação factual do Tribunal Geral já não pode ser analisada no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral.
- 27 Por último, C. Schlyter alega que o argumento de que, sendo suscetível de afetar qualquer negociação e criar uma pressão pública, a divulgação do parecer circunstanciado em causa prejudicaria a qualidade de diálogo entre a Comissão e o Estado-Membro em causa é inadmissível no âmbito do presente recurso, uma vez que C. Schlyter já pediu, no Tribunal Geral, que a República Francesa justificasse a existência desse efeito prejudicial. Todavia, aquele Estado-Membro não apresentou uma resposta a este respeito e limitou-se a citar as conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo *Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2009:520), sem explicar de que modo são pertinentes no âmbito do presente litígio. Ora, todos os elementos destinados a apoiar o referido argumento deveriam ter sido apresentados no Tribunal Geral.
- 28 A República Francesa considera que estes três argumentos são admissíveis.

2. Apreciação do Tribunal de Justiça

- 29 Tendo em conta as referidas exceções de inadmissibilidade, há que observar que resulta do n.º 52 do acórdão recorrido que a República Francesa alegou no Tribunal Geral que o procedimento previsto na Diretiva 98/34 deve ser qualificado de «inquérito» e que a emissão, pela Comissão, de um parecer circunstanciado no âmbito do referido procedimento consubstancia uma atividade de inquérito na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. No âmbito do presente recurso, este Estado-Membro procura demonstrar, ao invocar a incoerência entre o acórdão recorrido e o acórdão de 25 de setembro de 2014, *Spirlea/Comissão* (T-306/12, EU:T:2014:816), que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não qualificar o procedimento previsto na Diretiva 98/34 de «atividade de inquérito» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Ora, tal argumento não constitui um fundamento novo, mas completa um fundamento já apresentado no Tribunal Geral.

- 30 Em segundo lugar, há que constatar que o argumento da República Francesa de que a Comissão é frequentemente levada a recolher factos a fim de avaliar se um projeto de regra técnica é compatível com as regras do mercado interno não critica uma constatação factual efetuada pelo Tribunal Geral quanto ao procedimento concreto conduzido pela Comissão, mas refere-se à qualificação do procedimento instituído pela Diretiva 98/34 de «atividade de inquérito», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2000, o que constitui uma questão de direito.
- 31 Em terceiro lugar, há que recordar, por um lado, que, nos termos do n.º 40 do acórdão recorrido, a Comissão justificou, na decisão impugnada, a aplicação, ao caso em apreço, do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, tendo considerado que a divulgação ao público do parecer circunstanciado em causa, durante o período de *statu quo*, faria esmorecer a vontade da República Francesa de cooperar com ela num clima de confiança mútua. Por outro lado, resulta do articulado de intervenção apresentado pela República Francesa em primeira instância que esta defendeu no Tribunal Geral, em substância, que a Comissão levava a cabo uma diligência inquisitória no âmbito do diálogo bilateral, previsto na Diretiva 98/34, que está sujeito a uma exigência de confidencialidade que facilite uma resolução amigável do diferendo, sem pressão pública, entre esta instituição e o Estado-Membro em causa. Foi neste contexto, invocando implicitamente uma analogia entre o presente processo e o que deu origem ao acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), que a República Francesa fez referência às conclusões da advogada-geral J. Kokott neste último processo, com vista a apoiar o seu argumento de que é necessário preservar um certo grau de confidencialidade a fim de não perturbar as negociações entre a Comissão e o Estado-Membro em causa. Ora, a ampliação de tal argumentação desenvolvida no Tribunal Geral é admissível na fase do presente recurso.
- 32 Nestas condições, há que julgar improcedentes as exceções de inadmissibilidade suscitadas por C. Schlyter.

B. Quanto ao mérito

- 33 A República Francesa invoca um único fundamento de recurso. Este fundamento único está dividido em duas partes.

1. Quanto à primeira parte do fundamento único

a) Argumentos das partes

- 34 A República Francesa, apoiada pela República Checa e pela Comissão, acusa o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito ao considerar que o procedimento previsto na Diretiva 98/34 não constitui uma «atividade de inquérito» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 35 C. Schlyter, apoiado pela República da Finlândia e pelo Reino da Suécia, alega, em primeiro lugar, que a República Francesa não tem fundamento para criticar o facto de o conceito de «inquérito» que consta do acórdão recorrido não se apoiar em nenhuma definição estabelecida pelo Regulamento n.º 1049/2001, pela Diretiva 98/34 ou pela jurisprudência.
- 36 Em segundo lugar, C. Schlyter considera que o argumento da República Francesa relativo à incoerência da aplicação do conceito de «inquérito» no acórdão recorrido com a solução adotada no acórdão de 25 de setembro de 2014, Spirlea/Comissão (T-306/12, EU:T:2014:816), relativa ao processo EU Pilot, é inoperante e improcedente.

- 37 Em terceiro lugar, segundo C. Schlyter, não tem razão a República Francesa ao alegar que, no caso de o Tribunal de Justiça aprovar a definição do conceito de «inquérito» como especificada no n.º 53 do acórdão recorrido, o procedimento previsto pela Diretiva 98/34 corresponderia a essa definição.
- 38 Por último, em quarto lugar, C. Schlyter defende que não há nada no acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão (C-612/13 P, EU:C:2015:486), que sugira que o conceito de «inquérito» não possa ser definido de forma taxativa. Além disso, não resulta desse acórdão que qualquer medida relacionada com as funções da Comissão, enquanto guardião dos Tratados, constitui uma atividade de inquérito.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

- 39 O Tribunal Geral considerou, no n.º 83 do acórdão recorrido, que a Comissão, ao invocar o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, para recusar o acesso ao parecer circunstanciado em causa, por a sua divulgação prejudicar os objetivos das atividades de inquérito, cometeu um erro de direito, uma vez que um parecer circunstanciado emitido pela Comissão no âmbito do procedimento previsto na Diretiva 98/34, atendendo ao seu conteúdo e ao contexto em que é elaborado, não consubstancia uma atividade de inquérito na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 40 Para chegar a esta conclusão, o Tribunal Geral analisou se o procedimento previsto na Diretiva 98/34 e os pareceres circunstanciados emitidos no âmbito de tal procedimento correspondem ou não ao conceito de «inquérito», definido no n.º 53 do acórdão recorrido como visando tanto «o conjunto das averiguações efetuadas por uma autoridade competente para demonstrar uma infração como o procedimento pelo qual uma administração reúne informações e verifica determinados factos antes de tomar uma decisão».
- 41 Embora o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 preveja que as instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a proteção nomeadamente dos objetivos das atividades de inquérito, o conceito de «atividades de inquérito», na aceção desta disposição, não é definido pelo Regulamento n.º 1049/2001.
- 42 Além disso, há que constatar que uma definição geral deste conceito também não foi estabelecida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 43 A República Francesa e a Comissão contestam a definição deste conceito estabelecida pelo Tribunal Geral e alegam que é excessivamente restritiva. Em substância, defendem que não há que reduzir o conceito de «inquérito», por um lado, às averiguações efetuadas por uma autoridade para demonstrar uma infração ou uma irregularidade e, por outro, aos procedimentos destinados a reunir e a verificar os factos e as informações com vista a tomar uma decisão.
- 44 Este argumento deve ser acolhido.
- 45 A este respeito, há que salientar que o conceito de «inquérito», constante do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, é um conceito autónomo do direito da União que deve ser interpretado tendo em conta, designadamente, o seu sentido habitual e o contexto em que se insere (v., por analogia, acórdãos de 9 de março de 2010, Comissão/Alemanha, C-518/07, EU:C:2010:125, n.º 18, e de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 50).

- 46 Sem que seja necessário estabelecer uma definição exaustiva das «atividades de inquérito» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2011, há que considerar que constitui tal atividade um procedimento estruturado e formalizado da Comissão cujo objetivo é a recolha e a análise de informações para que esta instituição possa adotar uma posição no âmbito do exercício das suas funções previstas pelos Tratados UE e FUE.
- 47 Este procedimento não deve necessariamente visar detetar ou perseguir uma infração ou uma irregularidade. O conceito de «inquérito» é suscetível de abranger igualmente a atividade da Comissão que se destina a constatar os factos a fim de avaliar uma dada situação.
- 48 Do mesmo modo, não é indispensável, para que um procedimento seja qualificado de «inquérito», que a posição adotada pela Comissão para realizar as suas funções revista a forma de uma decisão na aceção do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE. Tal posição pode ter a forma, designadamente, de um relatório ou de uma recomendação.
- 49 No caso em apreço, há que observar que os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 98/34 determinam a sequência processual relativa à notificação de um projeto de regra técnica pelo Estado-Membro e à emissão de um parecer circunstanciado a seu respeito pela Comissão. Daqui resulta que esta diretiva prevê um procedimento estruturado e formalizado.
- 50 Além disso, resulta tanto do título como das disposições da referida diretiva que o procedimento por esta prevista visa a recolha e a análise de informações. Em especial, o seu artigo 8.º, n.º 1, prevê que os Estados-Membros comunicarão à Comissão não só os projetos de regras técnicas mas também, eventualmente, as razões da necessidade do estabelecimento de uma regra técnica e o texto das disposições legislativas e regulamentares de base, principal e diretamente em causa.
- 51 A este respeito, há que salientar que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou nos n.ºs 56 e 57 do acórdão recorrido, a questão de saber se a Comissão pede ela própria informações aos Estados-Membros ou se as recebe com base numa regulamentação não é pertinente para efeitos de determinar se há que qualificar de «inquérito» um procedimento.
- 52 Por último, um parecer circunstanciado emitido pela Comissão, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 98/34, constitui uma medida oficial que precisa a posição jurídica desta instituição no que respeita à compatibilidade do projeto de regra técnica notificado pelo Estado-Membro em causa com, designadamente, a livre circulação de mercadorias e a liberdade de estabelecimento dos operadores.
- 53 Por conseguinte, tal parecer insere-se num procedimento de «inquérito».
- 54 Nestas condições, a alegação da República Francesa no âmbito da primeira parte do seu fundamento, segundo a qual o acórdão recorrido padece de um erro de direito na medida em que o Tribunal Geral considerou que o procedimento conduzido pela Comissão em conformidade com as disposições da Diretiva 98/34 e o parecer circunstanciado emitido por esta instituição não consubstanciam uma «atividade de inquérito» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, é procedente.
- 55 Por conseguinte, a primeira parte do fundamento único de recurso deve ser acolhida.

2. Quanto à segunda parte do fundamento único de recurso

a) Argumentos das partes

- 56 A República Francesa alega que o Tribunal Geral, nos n.ºs 84 a 88 do acórdão recorrido, cometeu um erro de direito ao considerar, a título subsidiário, que, mesmo que o parecer circunstanciado emitido pela Comissão consubstanciasse uma «atividade de inquérito» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a divulgação deste parecer circunstanciado não prejudicaria necessariamente o objetivo do procedimento previsto na Diretiva 98/34.
- 57 Este Estado-Membro afirma, por um lado, que C. Schlyter, na sua qualidade de recorrente em primeira instância, não invocou o argumento de que, caso o procedimento previsto pela Diretiva 98/34 constituísse uma atividade de inquérito, a divulgação deste parecer circunstanciado não prejudicaria o objetivo dessa atividade de inquérito. Ora, segundo o referido Estado-Membro, um fundamento assente em tal argumento não podia ser suscitado oficiosamente, pelo que o Tribunal Geral o invocou erradamente em apoio da sua decisão.
- 58 Por outro lado, a República Francesa defende que, no n.º 85 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral fez uma interpretação restritiva errada do objeto do procedimento previsto pela Diretiva 98/34, uma vez que esse procedimento prossegue igualmente um objetivo relativo à qualidade do diálogo entre a Comissão e o Estado-Membro em causa. A exigência de confidencialidade no procedimento previsto na Diretiva 98/34, como a que prevalece na fase pré-contenciosa do processo por incumprimento, visa proteger a qualidade do referido diálogo, a fim de se poder chegar a uma solução amigável.
- 59 Segundo a Comissão, o caráter confidencial das negociações entre a Comissão e o Estado-Membro em causa após a emissão de um parecer circunstanciado é inerente ao procedimento nos termos da Diretiva 98/34 e é análogo ao caráter confidencial das negociações noutros procedimentos semelhantes, mais especialmente no âmbito de um processo por incumprimento. A Comissão considera que o argumento invocado no n.º 87 do acórdão recorrido é errado e que as referidas negociações devem ser protegidas de qualquer pressão externa, pois a Comissão tenta convencer o Estado-Membro em causa de que o seu projeto de regulamentação nacional pode entrar em contradição com o direito da União e, muito frequentemente, propõe soluções alternativas. Ora, se esta instituição tivesse de esperar pela instauração formal de um processo por incumprimento para que tal diálogo possa beneficiar de um tratamento confidencial, isso fragilizaria o recurso ao controlo preventivo e poderia ter uma incidência negativa no mercado interno. Além disso, a Comissão alega que tal situação torna as posições das partes mais rigorosas e afasta a perspetiva de uma solução favorável ao respeito do direito da União.
- 60 C. Schlyter, a República da Finlândia e o Reino da Suécia contestam estes argumentos.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

- 61 Segundo jurisprudência bem assente do Tribunal de Justiça, para justificar a recusa de acesso a um documento cuja divulgação foi solicitada, não basta, em princípio, que esse documento diga respeito a uma atividade mencionada no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001. A instituição em causa deve igualmente dar explicações sobre a questão de saber de que modo o acesso ao referido documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista neste artigo (acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 64 e jurisprudência referida).
- 62 No caso vertente, como resulta nos n.ºs 14 e 40 do acórdão recorrido, a Comissão justificou a aplicação ao caso em apreço do artigo 4.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 ao expor que a divulgação ao público do parecer circunstanciado em questão, durante o período de *statu quo*, faria

esmorecer a vontade da República Francesa de cooperar com ela num clima de confiança mútua. Por conseguinte, esta publicação prejudicaria a proteção dos objetivos das atividades de inquérito na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

- 63 Em primeiro lugar, ao contrário do que a República Francesa defende, ao considerar, nos n.ºs 84 a 88 do acórdão recorrido, que, caso o procedimento previsto pela Diretiva 98/34 constituísse uma atividade de inquérito, a divulgação do parecer circunstanciado não prejudicaria necessariamente o seu objetivo, o Tribunal Geral respondeu a um argumento que tinha sido submetido à sua apreciação.
- 64 Com efeito, como o advogado-geral salientou no n.º 132 das suas conclusões, resulta do n.º 76 do acórdão recorrido que a República Francesa defendeu perante o Tribunal Geral que não se deve subestimar o aspeto desestabilizador da divulgação ao público de potenciais críticas da Comissão sobre o projeto de regra técnica notificado, antes de o Estado-Membro em causa ter podido responder a essas críticas.
- 65 Com este argumento, a República Francesa pretendia apoiar a posição da Comissão, recordada no n.º 77 do acórdão recorrido e constante igualmente do n.º 3 da decisão impugnada, segundo a qual a divulgação do parecer circunstanciado em causa durante o período de *statu quo* prejudicaria as subsequentes discussões entre as partes.
- 66 Daí decorre que não se pode defender que o argumento em causa tenha sido suscitado oficiosamente pelo Tribunal Geral.
- 67 Em segundo lugar, o argumento apresentado pela República Francesa no âmbito do presente recurso, de que a divulgação do parecer circunstanciado prejudicaria necessariamente a qualidade do diálogo entre a Comissão e o Estado-Membro em causa, a fim de chegar a uma solução amigável, também não pode ser acolhido.
- 68 Como o Tribunal Geral salientou no n.º 85 do acórdão recorrido, o procedimento previsto na Diretiva 98/34 e, em especial, o parecer circunstanciado emitido pela Comissão no âmbito do referido procedimento visam evitar a adoção, pelo legislador nacional, de uma regra técnica que obste à livre circulação de mercadorias ou de serviços ou à liberdade de estabelecimento dos operadores de serviços no âmbito do mercado interno.
- 69 A propósito deste objetivo da Diretiva 98/34, o Tribunal Geral recordou, nos n.ºs 37 e 85 do acórdão recorrido, a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual esta diretiva protege, através de um controlo preventivo, a livre circulação de mercadorias e de serviços bem como a liberdade de estabelecimento dos operadores de serviços, que fazem parte dos fundamentos da União, e que esse controlo é útil na medida em que as regras técnicas previstas nessa diretiva podem constituir entraves às trocas de mercadorias e de serviços entre os Estados-Membros, entraves esses que só podem ser autorizados se forem necessários para dar cumprimento a exigências imperativas que prosseguem um objetivo de interesse geral (v., neste sentido, acórdão de 10 de julho de 2014, *Ivansson e o.*, C-307/13, EU:C:2014:2058, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 70 No n.º 87 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que o facto de a Comissão divulgar o seu parecer circunstanciado, segundo o qual certos aspetos do projeto de regra técnica podem eventualmente criar obstáculos à livre circulação de mercadorias, à livre circulação de serviços e à liberdade de estabelecimento dos operadores de serviços no âmbito do mercado interno, não prejudica necessariamente o objetivo desse procedimento.
- 71 Os elementos invocados pela República Francesa e pela Comissão não demonstram que esta consideração seja juridicamente errada.

- 72 Pelo contrário, há que salientar que o sistema previsto na Diretiva 98/34 estabelece uma exigência de transparência que permite confirmar a adequação da referida consideração.
- 73 Há que recordar que o sistema estabelecido pela Diretiva 98/34 visa permitir, como enunciado no seu considerando 7, uma melhor exploração das vantagens do mercado interno pelos operadores económicos, ao assegurar a publicação regular dos títulos das regulamentações técnicas projetadas pelos Estados-Membros e ao dar, assim, a esses operadores condições para exprimirem a sua opinião sobre o seu impacto.
- 74 No n.º 5 da decisão impugnada, a própria Comissão indicou que os operadores económicos e as organizações civis são suscetíveis de desempenhar um papel ativo e de contribuir com as suas opiniões para o funcionamento do sistema estabelecido pela Diretiva 98/34. A Comissão recordou igualmente nesse número da decisão impugnada que, dado que tal participação exige um nível elevado de transparência, publica regularmente, no seu sítio Internet (designado «TRIS»), as regras técnicas projetadas pelos Estados-Membros.
- 75 Além disso, nos termos dos considerandos 3 e 6 desta diretiva, tendo em vista o bom funcionamento do mercado interno, é oportuno garantir a maior transparência das iniciativas nacionais destinadas a estabelecer normas ou regulamentos técnicos, e todos os Estados-Membros devem ser informados das regulamentações técnicas previstas por um deles. O considerando 9 da referida diretiva precisa que as medidas destinadas a garantir o bom funcionamento do mercado ou a prosseguir o seu aprofundamento implicam, nomeadamente, o aumento da transparência das intenções nacionais e um alargamento dos motivos e das condições de apreciação do eventual efeito no mercado das regulamentações previstas.
- 76 Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, primeiro e quinto parágrafos, da Diretiva 98/34, em princípio, os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projeto de regra técnica e esta transmitirá de imediato aos outros Estados-Membros este projeto e todos os documentos que lhe tenham sido comunicados. Nos termos do n.º 2 desta disposição, a Comissão e os Estados-Membros podem enviar observações ao Estado-Membro que tiver apresentado um projeto de regra técnica.
- 77 A este respeito, resulta do artigo 8.º, n.º 4, da referida diretiva que as informações fornecidas ao abrigo deste artigo não são consideradas confidenciais, exceto se o Estado-Membro autor da notificação pedir expressamente e de forma fundamentada que o sejam.
- 78 No que respeita aos pareceres circunstanciados emitidos pela Comissão ou por um Estado-Membro nos termos do artigo 9.º, n.º 2, da referida diretiva, importa sublinhar que nenhuma disposição desta prevê a sua confidencialidade. Nestas condições, há que considerar que a exigência de transparência subjacente à Diretiva 98/34 se aplica, normalmente, a esses pareceres circunstanciados.
- 79 Esta conclusão é corroborada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual esta diretiva visa que os operadores económicos estejam em condições de conhecer o alcance das obrigações que lhes podem ser impostas e de antecipar a adoção das regras técnicas, adaptando, se for caso disso, os seus produtos ou os seus serviços em tempo útil (v., neste sentido, acórdão de 4 de fevereiro de 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, n.º 83).
- 80 Além disso, a possibilidade de esses operadores conhecerem não apenas a regra técnica projetada pelo Estado-Membro notificante mas também a posição expressa sobre esta regra técnica nos pareceres circunstanciados emitidos pela Comissão e pelos outros Estados-Membros contribui, em princípio, para a realização do objetivo de evitar a adoção de uma regra técnica incompatível com o direito da União.

- 81 A exigência de transparência subjacente à Diretiva 98/34 não exclui, todavia, que a Comissão possa, em função das circunstâncias do caso em apreço, basear-se no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 para recusar o acesso a um parecer circunstanciado que ela própria ou um Estado-Membro tenham emitido nos termos do artigo 9.º, n.º 2, desta diretiva, quando consiga demonstrar que o acesso ao parecer circunstanciado em questão põe concreta e efetivamente em causa o objetivo de evitar a adoção de uma regra técnica incompatível com o direito da União.
- 82 Daí resulta que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao rejeitar os argumentos da República Francesa e da Comissão segundo os quais o risco de menor cooperação dos Estados-Membros, como estava descrito na decisão impugnada, constitui uma justificação suficiente, à luz do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a fim de recusar o pedido de acesso ao parecer circunstanciado em causa.
- 83 Foi, portanto, com razão que o Tribunal Geral anulou a decisão impugnada, na medida em que recusou o acesso ao parecer circunstanciado em causa com fundamento no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 84 Consequentemente, a segunda parte do fundamento único invocado pela República Francesa deve ser julgada improcedente.
- 85 Uma vez que os motivos do acórdão recorrido, que foram criticados sem êxito na segunda parte do fundamento único, são, por si só, suficientes para justificar a parte dispositiva do referido acórdão, há que negar provimento a este fundamento e ao presente recurso na sua totalidade.

VI. Quanto às despesas

- 86 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso de uma decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decidirá sobre as despesas.
- 87 Nos termos do artigo 138.º, n.º 3, do referido regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. Há que aplicar esta disposição ao presente caso, dado que a República Francesa, C. Schlyter e a Comissão obtiveram vencimento parcial.
- 88 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, a República Checa suportará as suas próprias despesas.
- 89 Em conformidade com o artigo 184.º, n.º 4, desse mesmo regulamento, a República da Finlândia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

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

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) A República Francesa, Carl Schlyter e a Comissão Europeia suportam as suas próprias despesas.**
- 3) A República Checa suporta as suas próprias despesas.**
- 4) A República da Finlândia e o Reino da Suécia suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas