COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 29.07.2005
COM(2005) 348 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

sobre a aplicação em 2004 do Regulamento (CE) nº 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão

{SEC(2005) 1025}

PREÂMBULO

O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão[1], aplicável desde 3 de Dezembro de 2001, estipula no n.º 1 do artigo 17.º que cada instituição publicará anualmente um relatório sobre o ano anterior, referindo o número de casos em que a instituição recusou a concessão de acesso a documentos na sequência de um pedido e as razões por que o fez. O relatório deve igualmente mencionar o número de documentos sensíveis cujas referências não foram lançadas no registo público de documentos.

O presente relatório, relativo ao ano de 2004, é o terceiro relatório apresentado pela Comissão em conformidade com esta disposição.

No anexo ao presente relatório são apresentados dados estatísticos relativos ao tratamento dos pedidos de acesso. Diversos quadros indicam os números relativos aos três anos de aplicação do regulamento, permitindo assim acompanhar a evolução da sua aplicação. Convém lembrar neste contexto que as estatísticas se referem unicamente aos pedidos de acesso a documentos não publicados, não abrangendo os pedidos de documentos já publicados nem os pedidos de informação.

O anexo inclui igualmente uma análise pormenorizada dos pedidos de acesso e da aplicação das excepções, bem como um resumo das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça Europeu e dos recursos jurisdicionais.

[1] JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

1. ACÇÕES ESPECÍFICAS RELACIONADAS COM A APLICAÇÃO DO REGULAMENTO

1.1. Em 30 de Janeiro de 2004, a Comissão adoptou o relatório sobre a aplicação dos princípios do Regulamento 1049/2001, previsto no n.º 2 do artigo 17.º do mesmo regulamento.

1.2. Em 1 de Outubro de 2003, o Regulamento 1049/2001 passou a ser aplicável às agências comunitárias existentes nessa data. Estas adoptaram, durante 2004, as normas de aplicação do regulamento. No que se refere às agências recentemente criadas, a aplicabilidade do Regulamento 1049/2001 está prevista, de modo sistemático, numa disposição dos respectivos actos constitutivos.

1.3. A proposta da Comissão relativa à aplicação das disposições da Convenção de Århus sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente às instituições e organismos comunitários[2] foi objecto de um parecer do Parlamento Europeu, em primeira leitura, e de um acordo político no âmbito do Conselho.

2. INFORMAÇÃO DO PÚBLICO

2.1. Na sequência do alargamento da União Europeia de 1 de Maio de 2004, o registo dos documentos internos da Comissão foi adaptado a fim de abranger as vinte línguas oficiais. Os documentos finais da série COM, bem como as ordens de trabalhos e as actas das reuniões da Comissão estão acessíveis directamente no seu texto integral. A Comissão prosseguiu o desenvolvimento técnico do registo, que permitirá tornar directamente acessíveis outras séries de documentos.

2.2. A partir de Dezembro de 2003, um registo específico que abrange os trabalhos dos comités que prestam assistência à Comissão no exercício dos seus poderes de execução, veio completar o registo dos documentos internos. Cobre os documentos relativos aos trabalhos dos comités transmitidos ao Parlamento Europeu por força do disposto na Decisão "Comitologia"[3].

2.3. O sítio específico « Transparência e acesso aos documentos », acessível no servidor EUROPA registou, em 2004, um total de 1 384 108 consultas, calculadas em número de ecrãs visualizados, ou seja, uma média mensal de 115 342 e uma média por dia útil de aproximadamente 5 250 consultas. Estes números correspondem ao triplo dos registados em 2003.

2.4. A brochura comum às três instituições, publicada em 2002, nas onze línguas comunitárias da altura[4], foi traduzida nas nove novas línguas comunitárias. Estas brochuras estarão disponíveis junto das representações, delegações, centros e redes de informação.

---

2 COM(2003) 622 final.

3 Decisão do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (1999/468/CE), JO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

4 Número de catálogo KA-41-01-187-FR-C ISBN 92-894-1904-0.

2.5. As três instituições prosseguiram o estudo de viabilidade relativo à criação de um instrumento de informação no domínio da « justiça, liberdade e segurança ».

3. COOPERAÇÃO COM AS OUTRAS INSTITUIÇÕES E OS ESTADOS-MEMBROS

3.1. O Comité interinstitucional, previsto no n.º 2 do artigo 15.º do regulamento, não se reuniu a nível político durante 2004. No entanto, os serviços encarregados da aplicação do Regulamento 1049/2001 nos Secretariados-Gerais do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão prosseguiram o seu intercâmbio de informações e de experiências a fim de identificar as melhores práticas e de assegurar uma aplicação coerente do regulamento.

3.2. A Presidência neerlandesa organizou, em 25 e 26 de Novembro de 2004 na Haia, uma segunda conferência consagrada à transparência na Europa, tendo em vista traçar um primeiro balanço da aplicação do Regulamento 1049/2001 no momento do alargamento aos dez novos Estados-Membros.

4. TRATAMENTO DOS PEDIDOS DE ACESSO

4.1. A tendência no sentido de um aumento constante dos pedidos de acesso, verificada desde a adopção do regulamento, foi confirmada em 2004 :

- Entre 2002 e 2003, o número de pedidos iniciais passou de 991 a 1523, ou seja, um aumento de 53,7 % ;

- Em 2004, foram registados 2600 pedidos iniciais, ou seja, mais 1077 pedidos do que em 2003, o que representa um aumento de 70,72 %.

4.2. O aumento é menos marcado no que se refere aos pedidos confirmativos:

- Entre 2002 e 2003, o seu número passou de 96 a 143, ou seja, um aumento de 48,96 % ;

- Em 2004, o número de pedidos confirmativos elevou-se a 162, ou seja, mais 19 do que em 2003, o que corresponde a um aumento de 13,29 %.

4.3. A repartição dos pedidos por domínios de maior interesse mantém-se praticamente idêntica à observada nos anos anteriores. A política de concorrência, as questões de política aduaneira e de fiscalidade indirecta, o mercado interno e a política do ambiente continuam a suscitar mais interesse, totalizando cerca de 40 % dos pedidos.

4.4. A repartição dos pedidos por categorias socioprofissionais não registou variações significativas. Os diversos grupos de interesse, as ONG e as empresas representam mais de um quarto da procura.

4.5. Mais de um quarto dos pedidos (26,42 %) provêm de pessoas ou organismos estabelecidos na Bélgica, devido ao número importante de empresas multinacionais, escritórios de advogados internacionais e associações ou ONG que operam a nível europeu e que têm sede em Bruxelas. A maior parte dos restantes pedidos provém dos seguintes países: Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Espanha e Países

Baixos que totalizam um pouco mais de metade dos pedidos. A percentagem de pedidos dos novos Estados-Membros continua baixa (4,31 %).

5. APLICAÇÃO DAS EXCEPÇÕES AO DIREITO DE ACESSO

5.1. A percentagem de respostas positivas na fase inicial dos pedidos situa-se praticamente ao mesmo nível que em 2003, tendo passado de 69,31 % a 68,19 %. Em 64,8 % dos casos, o documento foi divulgado na íntegra e em 3,39 % dos casos foi concedido um acesso parcial aos documentos solicitados.

A percentagem de respostas positivas não toma em consideração o número importante de pedidos de acesso relativos a documentos já divulgados (perto de um pedido em cada cinco). De notar, por outro lado, que em cerca de 2% dos casos o pedido dizia respeito a um documento inexistente.

5.2. A percentagem de confirmações das decisões iniciais registou um nítido aumento, passando de 61,57 % a 73,21 % dos casos.

A percentagem das respostas totalmente positivas após uma recusa inicial passou de 30,13 % a 9,09 %. Em contrapartida, a percentagem de decisões de concessão de acesso parcial após uma recusa inicial mais do que duplicou, passando de 8,29 % a 17,7 %.

No termo do processo de tratamento dos pedidos, a taxa de respostas positivas situa-se em 70 % (contra 72,82 % em 2003); em 65,45 % dos casos os documentos foram divulgados na íntegra e em 4,58 % dos casos foi concedido um acesso parcial.

5.3. Na fase inicial, o principal motivo de recusa de acesso continua a ser a protecção do objectivo de actividades de inspecção, inquérito e auditoria (nº 2, terceiro travessão, do artigo 4º), embora a percentagem de recusas fundamentadas nesta excepção tenha registado uma ligeira baixa, passando de 37,55 % a 31,81 %. Trata-se, na maior parte dos casos, de pedidos de acesso a notificações para cumprir, a pareceres fundamentados ou a outros documentos relativos a processos de infracção não encerrados ou a inquéritos em matéria de política de concorrência.

O segundo motivo de recusa diz respeito à protecção do processo decisório da Comissão (nº 3 do artigo 4º). A percentagem de recusas baseadas nesta excepção passou de 20,92 % a 25,44 %.

5.4. Os principais motivos que justificam a confirmação de uma recusa de acesso são os mesmos que na fase inicial:

– protecção do objectivo de actividades de inspecção, inquérito e auditoria (26,32%)

– protecção do processo decisório (21,75 %).

De notar, por outro lado, que a protecção dos interesses comerciais justificou um número sensivelmente mais elevado de recusas na fase confirmativa do que o verificado em 2003, passando de 11,87 % a 15,79 %. A percentagem das recusas baseadas neste motivo de excepção é claramente mais elevada do que na fase inicial (8,33 %).

6. QUEIXAS APRESENTADAS AO PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU

6.1. Durante 2004, o Provedor de Justiça deu por encerrados treze processos de queixa contra a Comissão, relativos a recusas de comunicação de documentos. Em cinco casos, o Provedor de Justiça concluiu não existir má administração. Em cinco outros casos, foi encontrada uma solução amigável ou o litígio foi resolvido entretanto. O Provedor de Justiça emitiu observações críticas relativamente a três queixas.

6.2. Em 2004 foram apresentadas ao Provedor de Justiça onze novas queixas. Quatro diziam respeito à recusa de comunicar documentos elaborados ou recebidos no âmbito de um processo de infracção (notificações para cumprir, pareceres fundamentados, respostas dos Estados-Membros).

7. RECURSOS JUDICIAIS

7.1. O Tribunal de Primeira Instância proferiu dois acórdãos em que rejeitou um recurso contra uma decisão de recusa de comunicação de um documento. Por outro lado, anulando um acórdão do Tribunal de Primeira Instância, o Tribunal de Justiça anulou uma decisão negativa do Conselho e da Comissão.

- Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 23 de Novembro de 2004, processo T-84/03, Turco/Conselho
- Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Novembro de 2004, processo T-168/02, Internationaler Tierschutzfonds/Comissão
- Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Janeiro de 2004, processo C-353/01 P , Mattila/Conselho e Comissão

7.2. Em 2004 foram interpostos nove novos recursos contra decisões da Comissão em aplicação do Regulamento 1049/2001 :

- Association de la Presse Internationale / Comissão, processo T-36/04
- Bavarian Lager /Comissão, processo T-194/04
- Co-Frutta / Comissão, processo T-446/04
- Franchet-Byk / Comissão, processo T-70/04
- Port Support Customs Agency / Comissão, processo T-319/04
- Terezakis / Comissão, processo T-380/04
- Ultradent / Comissão, processo T-237/04
- UPS / Comissão, processo T-284/04
- Valero Jordana / Comissão, processo T-161/04

8. CONCLUSÕES

Durante 2004 confirmou-se o crescente interesse do público em ter acesso aos documentos não publicados da Comissão. Tal como aconteceu nos anos anteriores, os pedidos provêm em grande parte (mais de 40%) de empresas, ONG, escritórios de advogados ou diversos grupos de interesse.

A conclusão geral que se pode extrair da análise dos pedidos de acesso é que uma significativa proporção diz respeito às actividades da Comissão em matéria de controlo de aplicação do direito comunitário. Num número muito elevado de casos, estes pedidos de acesso são efectuados com o objectivo de obter documentos susceptíveis de apoiar a posição do requerente no âmbito de uma queixa, por exemplo relativa a uma suposta infracção do direito comunitário, ou de um recurso administrativo ou jurisdicional. De salientar que estes pedidos incidem normalmente sobre grandes volumes de documentos, cuja análise implica um importante trabalho administrativo.

Os motivos de recusa mais frequentemente invocados relacionam-se com a protecção dos seguintes interesses: objectivos das investigações, interesses comerciais de empresas e processo decisório da Comissão. Esta última excepção é invocada para proteger mais a tomada de decisões de âmbito individual do que o próprio processo legislativo. No domínio legislativo, verifica-se uma tendência no sentido tornar público um número cada vez maior de documentos, sem aguardar um pedido de acesso.

O número de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, relacionadas com a aplicação do Regulamento 1049/2001 permanece estável, apesar do aumento do número de pedidos. Na maioria dos casos, o Provedor de Justiça concluiu que não existia má administração ou verificou que o caso tinha sido resolvido a favor do queixoso.

O Tribunal de Primeira Instância confirmou a sua interpretação da excepção relativa à faculdade de os Estados-Membros se oporem à divulgação dos documentos que enviaram à Comissão.