Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL GERAL

1 de setembro de 2015*

«Processo de medidas provisórias — Acesso aos documentos das instituições — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos transmitidos pelas autoridades francesas à Comissão no âmbito do procedimento previsto na Diretiva 98/34/CE — Oposição da França à divulgação dos documentos — Decisão de conceder a um terceiro o acesso aos documentos — Pedido de suspensão da execução — Urgência — Fumus boni juris — Ponderação dos interesses»

No processo T-344/15 R,

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

recorrente,

contra

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

recorrida,

que tem por objeto um pedido de suspensão da execução da decisão GESTDEM 2014/6064, de 21 de abril de 2015, respeitante a um pedido confirmativo de acesso a documentos nos termos 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 L 145, p. 43), pela qual a Comissão concedeu o acesso a dois documentos emitidos pelas autoridades francesas, que lhe tinham sido transmitidos no âmbito do procedimento previsto na 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 L 204, p. 37),

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL GERAL

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Despacho

Antecedentes do litígio, processo e pedidos das partes

1 A 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 L 204, p. 37), conforme alterada, organiza um procedimento de troca de informações entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia no que respeita às iniciativas nacionais destinadas a estabelecer normas ou regulamentos técnicos, por um lado, e aos serviços da sociedade da informação, por outro.

2 A notificação à Comissão de qualquer projeto de regra técnica destinado a regular essas mercadorias ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 98/34 é, em princípio, obrigatória (artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34). Na prática, a Comissão encarrega-se de transmitir o referido projeto a cada um dos Estados-Membros e de o inserir numa base de dados pública. Qualquer projeto comunicado pode ser examinado pelos Estados-Membros, pela Comissão e pelos operadores económicos a fim de detetar os elementos potencialmente protecionistas e levar a cabo uma ação para os eliminar. Para que esse exame seja possível deve, em princípio, decorrer um prazo mínimo de três meses entre a comunicação do projeto de regra técnica e a adoção desta. Durante esse período de *statu quo*, a Comissão e os Estados-Membros que considerem que o projeto cria obstáculos injustificados à livre circulação de mercadorias, à livre circulação de serviços ou à liberdade de estabelecimento dos operadores de serviços podem apresentar observações ou pareceres circunstanciados ao Estado-Membro autor da comunicação. A emissão de um parecer circunstanciado prorroga o referido período de *statu quo* por um certo número de meses, em função do objeto do projeto de regras técnicas (v. artigo 9.º, n.os 1 e 2, da Diretiva 98/34). O Estado-Membro em causa deve, em princípio, apresentar à Comissão um relatório sobre o seguimento que pretende dar a esses pareceres circunstanciados, devendo a Comissão comentar essa reação (v., artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 98/34).

3 No âmbito do procedimento de informação previsto na Diretiva 98/34, a República Francesa notificou à Comissão, em 21 de janeiro de 2014, uma proposta de lei que visava enquadrar as condições de venda de livros à distância e que habilitava o Governo francês a alterar, através de despacho, as disposições do code de la propriété intellectuelle (Código da Propriedade Intelectual francês) relativas ao contrato de edição. Esta proposta de lei tinha por objeto regulamentar os descontos aplicáveis pelos retalhistas de livros, com o objetivo de impedir uma prática que consistia em combinar o desconto máximo de 5% sobre o preço dos livros previsto na legislação francesa com a entrega gratuita.

4 Em 27 de fevereiro de 2014, a Comissão transmitiu à República Francesa um pedido de informações complementares, ao qual o Governo francês respondeu por carta de 11 de março de 2014.

5 Em 9 de abril de 2014, o Governo austríaco emitiu um parecer circunstanciado sobre o projeto de regra técnica, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 98/34. Em 15 de abril de 2014, a Comissão, por seu turno, emitiu igualmente um parecer circunstanciado relativo a esse mesmo projeto. O Governo francês respondeu a esses dois pareceres circunstanciados por carta de 17 de junho de 2014.

6 Na falta de novas comunicações por parte da Comissão ou do Governo austríaco, a medida prevista pela República Francesa foi adotada através da Lei 2014-779, de 8 julho de 2014, que enquadra as condições de venda de livros à distância e habilita o Governo a alterar, através de despacho, as disposições do code de la propriété intellectuelle relativas ao contrato de edição (JORF de 9 de julho de 2014, p. 11363).

7 Em 15 de dezembro de 2014, foi apresentado à Comissão um pedido de acesso às respostas do Governo francês acima referidas, de 11 de março e 17 de junho de 2014 (a seguir «documentos controvertidos»). Consultado pela Comissão sobre uma eventual divulgação dos referidos documentos, o Governo francês afirmou que se opunha a essa divulgação. Por conseguinte, a Comissão recusou conceder o acesso aos documentos controvertidos.

8 No seguimento de um pedido confirmativo de acesso ao abrigo 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 L 145, p. 43), a Comissão consultou novamente o Governo francês, em 3 de março de 2015. Por carta de 13 de março de 2015, o Governo francês informou a Comissão da sua oposição ao acesso aos documentos controvertidos, invocando as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, segundo e terceiro travessões, e n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001. Estas disposições preveem o seguinte:

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

— […]

— processos judiciais e consultas jurídicas,

— objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria,

exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

[…]

5. Qualquer Estado-Membro pode solicitar à instituição que esta não divulgue um documento emanado desse Estado-Membro sem o seu prévio acordo».

9 Em 21 de abril de 2015, a Comissão decidiu divulgar ao terceiro requerente o conteúdo dos documentos controvertidos, apesar da oposição manifestada pelo Governo francês (a seguir «decisão impugnada»).

10 Uma vez que o Governo francês manifestou a sua intenção de interpor um recurso de anulação da decisão impugnada e de fazer acompanhar esse recurso de um pedido de suspensão da execução, a Comissão informou, em 8 de maio de 2015, que não divulgaria os documentos controvertidos enquanto o Tribunal Geral não se pronunciasse sobre o pedido de medidas provisórias.

11 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 1 de julho de 2015, a República Francesa interpôs um recurso com vista à anulação da decisão impugnada. A título principal, alega que a decisão impugnada deve ser anulada por violação do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001. A título subsidiário, considera que a decisão impugnada deve ser anulada por violação do dever de fundamentação no que respeita à não aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, desse mesmo regulamento. A título ainda mais subsidiário, considera que a decisão impugnada deve ser anulada por violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.

12 Por requerimento separado, entregue na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, a República Francesa apresentou o presente pedido de medidas provisórias, no qual pede que o Presidente do Tribunal Geral se digne suspender a execução da decisão impugnada.

13 Nas suas observações sobre o pedido de medidas provisórias, apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de julho de 2015, a Comissão pede que o Presidente do Tribunal Geral se digne:

— registar que se submete ao seu juízo quanto à questão de determinar se, na configuração especial do presente processo, estão reunidas as condições para a concessão da suspensão da execução requerida;

— reservar a decisão quanto às despesas do presente processo de medidas provisórias para a decisão sobre as despesas no processo principal.

Questão de direito

Generalidades

14 Resulta da leitura conjugada dos artigos 278.° TFUE e 279.° TFUE, por um lado, e do artigo 256.º, n.º 1, TFUE, por outro, que o juiz das medidas provisórias pode, se considerar que as circunstâncias o exigem, ordenar a suspensão da execução de um ato impugnado no Tribunal Geral ou ordenar as medidas provisórias necessárias, em aplicação do artigo 156.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

15 O artigo 156.º, n.º 3, do Regulamento de Processo dispõe que os pedidos de medidas provisórias devem especificar o objeto do litígio, as circunstâncias que determinam a urgência, bem como os fundamentos de facto e de direito que justificam, à primeira vista, a concessão da medida provisória neles requerida. Assim, a suspensão da execução e as outras medidas provisórias podem ser concedidas pelo juiz do processo de medidas provisórias se se provar que, à primeira vista, a sua concessão se justifica de facto e de direito (*fumus boni juris*) e que são urgentes, no sentido de que, para evitar um prejuízo grave e irreparável dos interesses do requerente, é necessário que sejam decretadas e produzam os seus efeitos antes da decisão no processo principal. Estes requisitos são cumulativos, pelo que os pedidos de medidas provisórias devem ser indeferidos se um deles não estiver preenchido [despacho de 14 de outubro de 1996, SCK e FNK/Comissão, C-268/96 P(R), Colet., EU:C:1996:381, n.º 30].

16 No âmbito desse exame de conjunto, o juiz das medidas provisórias dispõe de um amplo poder de apreciação e é livre de determinar, tendo em conta as especificidades do caso concreto, o modo como esses diferentes requisitos devem ser considerados preenchidos, bem como a ordem desse exame, uma vez que nenhuma norma jurídica lhe impõe um esquema de análise preestabelecido para apreciar a necessidade de decidir provisoriamente [despachos de 19 de julho de 1995, Comissão/Atlantic Container Line e o., C-149/95 P(R), Colet., EU:C:1995:257, n.º 23, e de 3 de abril de 2007, Vischim/Comissão, C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, n.º 25]. O juiz das medidas provisórias procede igualmente, se for caso disso, à ponderação dos interesses em presença (despacho de 23 de fevereiro de 2001, Áustria/Conselho, C-445/00 R, Colet., EU:C:2001:123, n.º 73).

17 Tendo em conta os elementos dos autos, o juiz das medidas provisórias considera que dispõe de todos os elementos necessários para se pronunciar sobre o presente pedido de medidas provisórias, sem que seja útil ouvir previamente as partes nas suas alegações orais.

18 Tratando-se, no caso concreto, do contencioso relativo à proteção provisória de informações pretensamente confidenciais, há que sublinhar desde já que, nas suas observações, a Comissão não contesta que, para preservar efeito útil ao acórdão a proferir no processo principal, poderia ser necessário impedir provisoriamente a divulgação dos documentos controvertidos.

19 Nesta ótica, a Comissão afirma que, a fim de proteger o interesse público no acesso aos documentos controvertidos, pedirá ao Tribunal Geral que o processo principal seja julgado segundo a tramitação acelerada nos termos dos artigos 151.° a 155.° do Regulamento de Processo.

Quanto ao fumus boni juris

20 Há que recordar que, na jurisprudência, são utilizadas várias fórmulas para definir, em função das circunstâncias do caso concreto, o requisito relativo ao *fumus boni juris* (v., neste sentido, despacho Comissão/Atlantic Container Line e o., n.º 16, *supra*, EU:C:1995:257, n.º 26).

21 Assim, esse requisito está preenchido quando, pelo menos, um dos fundamentos invocados pelo requerente das medidas provisórias em apoio do recurso no processo principal não seja, à primeira vista, desprovido de fundamento sério, na medida em que revele a existência, na fase do processo de medidas provisórias, de uma controvérsia jurídica importante cuja solução não é imediatamente óbvia. Com efeito, uma vez que a finalidade do processo de medidas provisórias é garantir a plena eficácia da futura decisão definitiva, a fim de evitar uma lacuna na proteção jurídica garantida pelo Tribunal Geral, o juiz das medidas provisórias deve limitar-se a apreciar «à primeira vista» o mérito dos fundamentos invocados no âmbito do litígio no processo principal, a fim de determinar se existe uma probabilidade suficientemente grande de obter ganho de causa [v., neste sentido, despachos de 10 de setembro de 2013, Comissão/Pilkington Group, C-278/13 P(R), Colet., EU:C:2013:558, n.º 67 e jurisprudência referida, e de 8 de abril de 2014, Comissão/ANKO, C-78/14 P-R, Colet., EU:C:2014:239, n.º 15 e jurisprudência referida].

22 No caso em apreço, a República Francesa considera, através do seu primeiro fundamento, que a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, o Governo francês fundamentou devidamente a sua oposição ao acesso aos documentos controvertidos fazendo referência a duas exceções previstas no Regulamento n.º 1049/2001, designadamente a proteção concedida aos processos judiciais prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, e a proteção concedida aos objetivos das atividades de inquérito pelo seu artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, e ao indicar as razões precisas pelas quais a divulgação dos documentos controvertidos prejudicaria as duas exceções invocadas.

23 Ora, a Comissão procedeu a uma apreciação exaustiva dos fundamentos mediante os quais o Governo francês se opunha à divulgação dos documentos controvertidos. Ao fazê-lo, desrespeitou os limites da fiscalização que devia exercer em relação ao Estado-Membro, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Uma vez que o Governo francês fundamentou devidamente a sua oposição à divulgação por referência às exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão não podia considerar esses argumentos como sendo errados, sem proceder a uma análise que fosse além de um simples exame *prima facie* desses argumentos.

24 A Comissão responde que, por força do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, era obrigada a examinar se, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto e as normas jurídicas aplicáveis, os fundamentos apresentados pela República Francesa em apoio da sua oposição à divulgação dos documentos controvertidos justificavam, à primeira vista, tal recusa. Explica que a referida disposição institui um processo decisório que tem por objeto determinar se o acesso a um documento deve ser recusado por força de uma das exceções materiais enunciadas nos n.ºs 1 a 3 do mesmo artigo. A Comissão opõe-se à tese segundo a qual bastaria fazer referência a uma ou a outra das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, mesmo sem fundamento, como no caso em apreço, é suficiente para obrigar a instituição da União Europeia a indeferir um pedido de acesso a um documento de um Estado-Membro. Com efeito, essa tese equivale a conferir ao Estado-Membro o direito de se opor de forma totalmente arbitrária à divulgação dos seus documentos.

25 A Comissão acrescenta que, longe de ter procedido a uma análise exaustiva das respostas do Governo francês, limitou-se a constatar que as justificações apresentadas em termos de exceções na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 eram manifestamente inaplicáveis. Com efeito, concluiu, por um lado, pela inexistência de um «processo judicial» em curso ou razoavelmente previsível e, por outro lado, pela inexistência de um «procedimento de inquérito» ainda em curso, uma vez que o procedimento previsto na Diretiva 98/34 fora encerrado. Por último, concluiu pela inexistência de um nexo entre este último procedimento e outro procedimento de inquérito, tal como um processo por incumprimento, iniciado ou razoavelmente previsível, uma vez que o procedimento previsto na Diretiva 98/34 fora encerrado sem consequências. Assim, limitou-se a verificar *prima facie* a existência da justificação apresentada pelo Governo francês e a avaliar se esta não continha erros manifestos de apreciação, sem analisar em pormenor o mérito dessa fundamentação.

26 A este respeito, por um lado, há que recordar que o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 confere aos Estados-Membros um estatuto privilegiado em relação a outros detentores de documentos ao prever que, diversamente destes, qualquer Estado-Membro dispõe da faculdade de pedir à instituição que não divulgue um documento que emane desse Estado-Membro sem o seu «acordo prévio». Ora, correr-se-ia o risco de a exigência de acordo prévio permanecer letra morta se, apesar da oposição manifestada pelo Estado-Membro à divulgação desse documento e no caso de a instituição não dispor do «acordo» do referido Estado-Membro, esta pudesse, ainda assim, divulgar o documento em causa. Com efeito, tal exigência ficaria privada de efeito útil, ou mesmo de qualquer significado, se a necessidade de obter um acordo prévio para a divulgação do referido documento dependesse, em última análise, da vontade discricionária da instituição detentora do documento (v., neste sentido, acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, Colet., EU:C:2007:802, n.os 43 e 44).

27 Por outro lado, o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 também não pode ser interpretado no sentido de que investe o Estado-Membro em causa de um direito de veto geral e incondicional que lhe permita opor-se discricionariamente à divulgação de documentos que dele emanem e que estejam na posse de uma instituição, de forma que o acesso a esses documentos deixaria de ser regido pelas disposições do referido regulamento. Assim, o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 apenas autoriza o Estado-Membro em causa a opor-se à divulgação desses documentos com base nas exceções materiais previstas nos n.os 1 a 3 do mesmo artigo (v., neste sentido, acórdão Suécia/Comissão, n.º 26, *supra*, EU:C:2007:802, n.os 75 e 99).

28 Daqui resulta que a instituição à qual seja apresentado um pedido de acesso a um documento emanado de um Estado-Membro e este Estado devem iniciar um diálogo leal relativo à eventual aplicação das exceções previstas no artigo 4.º, n.os 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e que o Estado-Membro que pretenda opor-se à divulgação do documento em questão é obrigado a fundamentar essa oposição à luz das referidas exceções. Com efeito, a instituição não pode dar seguimento à oposição manifestada por esse Estado-Membro a tal divulgação se a fundamentação apresentada não for articulada por referência às exceções enumeradas no referido artigo 4.º, n.os 1 a 3 (v., neste sentido, acórdão Suécia/Comissão, n.º 26, *supra*, EU:C:2007:802, n.os 86 a 88).

29 Quanto ao alcance e à intensidade da fiscalização exercida pela instituição sobre os fundamentos para a não divulgação apresentados por um Estado-Membro, é jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que, antes de recusar o acesso a um documento emanado de um Estado-Membro, incumbe à instituição em causa examinar se este baseou a sua oposição nas exceções materiais previstas no artigo 4.º, n.os 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e se fundamentou devidamente a sua posição a esse respeito. Por conseguinte, no âmbito do processo de adoção de uma decisão de recusa de acesso, a instituição deve assegurar-se da existência de tal fundamentação e referi-la na decisão por ela adotada no termo do procedimento (v., neste sentido, acórdão Suécia/Comissão, n.º 26, *supra*, EU:C:2007:802, n.º 99).

30 Em contrapartida, como o Tribunal de Justiça sublinhou no seu acórdão de 21 de junho de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão (C-135/11 P, Colet., EU:C:2012:376, n.os 63 e 64), não compete à instituição em causa proceder a uma apreciação exaustiva da decisão de oposição do Estado-Membro em causa, efetuando uma fiscalização que iria além da verificação da simples existência de uma fundamentação que faça referência às exceções previstas no artigo 4.º, n.os 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, exigir essa apreciação exaustiva poderia levar a que, uma vez esta efetuada, a instituição em causa pudesse, erradamente, proceder à comunicação do documento em causa ao requerente, apesar da oposição, devidamente fundamentada, do Estado-Membro do qual emana esse documento.

31 Há que observar que, no seu acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Alemanha/Comissão (T-59/09, Colet., EU:T:2012:75, n.os 51 a 53 e 57), invocado pela Comissão, o Tribunal Geral decidiu que a apreciação a efetuar pela instituição consiste em determinar se os fundamentos apresentados pelo Estado-Membro em apoio da sua oposição à divulgação do documento requerido eram suscetíveis de justificar, à primeira vista, essa recusa, a fim de se assegurar de que esses motivos não eram infundados, esclarecendo que essa apreciação não se limita a verificar se a fundamentação apresentada pelo Estado-Membro está «inequivocamente» errada ou se a aplicação das exceções previstas no artigo 4.º, n.os 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 se impõe com uma evidência tal que não permite «nenhuma dúvida razoável».

32 No caso em apreço, a Comissão admite expressamente que, por um lado, verificou *prima facie* a existência dos fundamentos de oposição apresentados pela República Francesa e, por outro lado, verificou se esses fundamentos não revelavam erros manifestos de apreciação. Com efeito, o n.º 2.2 da decisão impugnada, intitulado «Avaliação *prima facie* da Comissão», refere, nos parágrafos quarto a sétimo:

«[A] Comissão considera que, no caso em apreço, a recusa das autoridades francesas articulada com base no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, não parece, *prima facie*, estar, no caso presente, fundamentada, tendo em conta a justificação invocada. Com efeito, afigura-se que os documentos cujo acesso é pedido não estão estreitamente ligados a um processo contencioso existente ou razoavelmente previsível nesta fase. Por conseguinte, é manifesto que os documentos em causa não estão abrangidos pela exceção invocada pelas autoridades francesas e que a sua divulgação não pode ser impedida pela referida exceção. No que respeita ao fundamento de recusa de divulgação apresentado pelas autoridades francesas com base na exceção relativa à proteção de objetivos de atividades de inquérito, prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, a Comissão realça que o procedimento de notificação foi encerrado sem seguimento. Com efeito, a Comissão não abriu nenhum inquérito tendo em vista um procedimento de infração, na sequência da adoção e da publicação, no *Journal officiel de la République française* de 9 de julho de 2014, da lei francesa resultante do projeto comunicado. Ora, por força da jurisprudência, é pacífico que a Comissão não pode limitar-se a invocar a eventual abertura de um processo por incumprimento para justificar, a título da proteção do interesse público, uma recusa de acesso a todos os documentos referidos no pedido de um cidadão […]. Por conseguinte, dado que não existe nenhum inquérito em curso, a aplicabilidade da exceção acima referida, nesta fase, afigura-se meramente hipotética e a sua invocação parece, consequentemente, à primeira vista, não baseada no caso concreto».

33 Assim, no acórdão Alemanha/Comissão, n.º 31, *supra* (EU:T:2012:75), a Comissão fundamentou claramente a decisão impugnada.

34 Ora, não é seguro que o raciocínio extensivo desenvolvido no referido acórdão do Tribunal Geral, na medida em que permitiu à Comissão examinar, ainda que apenas *prima facie*, o mérito da fundamentação apresentada pela República Francesa em apoio da sua oposição à divulgação dos documentos controvertidos, possa ser considerado coerente com o acórdão IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, n.º 30, *supra* (EU:C:2012:376), nos termos do qual «não compete à

instituição em causa» efetuar uma fiscalização da decisão de oposição do Estado-Membro em causa «que iria além da verificação da simples existência de uma fundamentação que faz referência às exceções visadas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001».

35 A este respeito, há que salientar que o acórdão Alemanha/Comissão, n.º 31, *supra* (EU:T:2012:75), ainda que tenha adquirido autoridade de caso julgado, é anterior ao acórdão IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, n.º 30, *supra* (EU:C:2012:376). Consequentemente, o Tribunal Geral não podia, como é evidente, ter em conta, na formulação da sua abordagem extensiva, a abordagem aparentemente mais restritiva elaborada pelo Tribunal de Justiça. Por outro lado, o Tribunal de Justiça não teve ocasião, entretanto, de se pronunciar sobre esta evolução jurisprudencial. Nomeadamente, ainda não examinou a questão de saber se a abordagem do Tribunal Geral poderia eventualmente tornar-se compatível com a do Tribunal de Justiça através da interpretação do requisito, estabelecido por este último, segundo o qual a oposição expressa pelo Estado-Membro deve ser «devidamente fundamentada» (acórdãos Suécia/Comissão, n.º 26, *supra*, EU:C:2007:802, n.º 99, e IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, n.º 30, *supra*, EU:C:2012:376, n.º 64).

36 Assim, o juiz das medidas provisórias apenas pode concluir que o debate conduzido entre as partes revela a existência, na fase do processo de medidas provisórias, de uma controvérsia jurídica importante cuja solução não é imediatamente óbvia, mas merece um exame aprofundado a efetuar pelo juiz de mérito.

37 De resto, mesmo admitindo que a Comissão estava autorizada a proceder ao exame *prima facie* do mérito da fundamentação apresentada pela República Francesa em apoio da sua oposição à divulgação dos documentos controvertidos, não se afigura, à primeira vista, que a Comissão tenha fundamento para considerar, na decisão impugnada, que as justificações apresentadas pela República Francesa com base nas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, segundo e terceiros travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 são manifestamente desprovidas de qualquer pertinência.

38 A este respeito, há que salientar que, uma vez que o juiz das medidas provisórias deve exercer uma fiscalização *prima facie* relativamente à decisão impugnada na qual a Comissão procedeu, também ela, a um exame *prima facie* do mérito dos fundamentos apresentados pela República Francesa, a apreciação desta problemática implica um grau de fiscalização duplamente limitado. Daqui decorre que a existência de um *fumus boni juris* apenas poderia ser excluída no caso de a inaplicabilidade das exceções invocadas pela República Francesa ser de tal modo clara e evidente que a sua invocação correspondesse a um abuso de processo por parte da República Francesa (v., por analogia, despacho de 10 de junho de 2014, Stahlwerk Bous/Comissão, T-172/14 R, EU:T:2014:558, n.º 50).

39 Ora, não é o que sucede no caso em apreço.

40 Com efeito, embora seja verdade que a medida que foi objeto do procedimento ao abrigo da Diretiva 98/34 foi adotada em julho de 2014 através da lei francesa 2014-779 e que nem a Comissão nem a República da Áustria tomaram, até à data, qualquer iniciativa para desencadear um processo judicial por incumprimento de Estado contra a República Francesa, não pode excluir-se categoricamente que a referida lei francesa seja objeto de uma queixa por parte de um particular, suscetível de conduzir a um processo judicial, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, seja perante o juiz da União, seja perante o juiz nacional, e que o pedido de acesso aos documentos controvertidos que a Comissão deferiu na decisão impugnada tenda a dar azo a tal queixa, na medida em que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 dispensa o requerente de qualquer obrigação de declarar as razões do seu pedido de acesso. Nesta perspetiva, o processo principal suscita a questão importante de saber se e, se for o caso, durante quanto tempo, a República Francesa pode razoavelmente exigir que os documentos controvertidos sejam objeto de tratamento confidencial a fim de evitar que sejam utilizados para dar início a um processo judicial.

41 De resto, esta mesma questão afigura-se igualmente pertinente para a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que a utilização dos documentos controvertidos, receada pela República Francesa, poderia prejudicar as atividades de inquérito levadas a cabo pela Comissão. É verdade que, no seu acórdão de 16 de abril de 2015, Schlyter/Comissão (T-402/12, Colet., objeto de recurso, EU:T:2015:209, n.º 53 e segs.), o Tribunal Geral considerou que o procedimento previsto na Diretiva 98/34 não consubstancia uma atividade de inquérito na aceção daquela disposição. Contudo, como a República Francesa recorda, corretamente, este acórdão ainda não transitou em julgado, uma vez que foi objeto de recurso para o Tribunal de Justiça (processo C-331/15 P), o que o juiz de mérito não poderá ignorar.

42 Além disso, o juiz de mérito será chamado a examinar a coerência do acórdão Schlyter/Comissão, n.º 41, *supra* (EU:T:2015:209), com o acórdão de 25 de setembro de 2014, Spirlea/Comissão (T-306/12, Colet., objeto de recurso, EU:T:2014:816, n.º 45). Neste último acórdão, o Tribunal Geral considerou que um processo de cooperação específico entre a Comissão e os Estados-Membros destinado a resolver eventuais infrações ao direito da União de forma a evitar a abertura de um processo formal por incumprimento podia ser qualificado como atividade de inquérito na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Ora, segundo a República Francesa, este processo de cooperação é amplamente comparável ao previsto na Diretiva 98/34, apresentando ambos grandes semelhanças com a fase pré-contenciosa de um processo por incumprimento. Por último, o juiz de mérito deverá pronunciar-se sobre a eventual pertinência, para a solução do presente litígio, do acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão (C-612/13 P, Colet., EU:C:2015:486).

43 Tendo em conta as considerações que antecedem, há que concluir que o presente processo suscita questões jurídicas inéditas que não podem, à primeira vista, ser consideradas manifestamente desprovidas de pertinência, mas cuja solução merece um exame aprofundado no âmbito do processo principal.

44 Há, portanto, que admitir a existência de um *fumus boni juris* no que respeita ao caráter confidencial dos documentos controvertidos.

45 Por outro lado, a própria Comissão reconheceu que, numa situação como a do caso em apreço, a decisão de divulgar os documentos controvertidos deve, por norma, ser suspensa, a menos que o *fumus boni juris* seja totalmente inexistente e que a ação judicial deva ser qualificada como manifestamente abusiva, o que não pode sustentar-se neste caso.

Quanto à ponderação dos interesses

46 Segundo jurisprudência assente, a ponderação dos interesses consiste, para o juiz das medidas provisórias, em determinar se o interesse da parte que requer as medidas provisórias em que estas sejam decretadas prevalece ou não sobre o interesse que reveste a aplicação imediata do ato impugnado, examinando mais especificamente se a eventual anulação do referido ato pelo juiz de mérito permite inverter a situação que teria sido provocada pela sua execução imediata e, inversamente, se a suspensão da execução desse ato pode impedir o seu efeito pleno caso seja negado provimento ao recurso no processo principal (v., neste sentido, despachos de 11 de maio de 1989, Radio Telefis Eireann e o./Comissão, 76/89 R, 77/89 R e 91/89 R, Colet., EU:C:1989:192, n.º 15, e de 26 de junho de 2003, Bélgica e Forum 187/Comissão, C-182/03 R e C-217/03 R, Colet., EU:C:2003:385, n.º 142).

47 Mais concretamente, quanto ao requisito de que a situação jurídica criada por um despacho de medidas provisórias deve ser reversível, há que observar que a finalidade do processo de medidas provisórias é apenas garantir a plena eficácia da futura decisão de mérito [v., neste sentido, despacho de 27 de setembro de 2004, Comissão/Akzo e Akcros, C-7/04 P(R), Colet., EU:C:2004:566, n.º 36]. Consequentemente, este processo reveste um caráter puramente acessório em relação ao processo

principal ao qual é apenso (despacho de 12 de fevereiro de 1996, Lehrfreund/Conselho e Comissão, T-228/95 R, Colet., EU:T:1996:16, n.º 61), pelo que a decisão adotada pelo juiz das medidas provisórias deve revestir um caráter provisório, no sentido de que não pode antecipar o sentido da futura decisão de mérito nem torná-la ilusória, privando-a de efeito útil (despachos de 17 de maio de 1991, CIRFS e o./Comissão, C-313/90 R, Colet., EU:C:1991:220, n.º 24, e de 12 de dezembro de 1995, Connolly/Comissão, T-203/95 R, Colet., EU:T:1995:208, n.º 16).

48 Daqui decorre necessariamente que o interesse defendido por uma das partes no processo de medidas provisórias não é digno de proteção sempre que essa parte requeira ao juiz das medidas provisórias a adoção de uma decisão que, longe de revestir um caráter puramente provisório, tenha por efeito antecipar o sentido da futura decisão definitiva e torná-la ilusória, privando-a de efeito útil.

49 No caso em apreço, o Tribunal Geral será chamado a pronunciar-se, no âmbito do litígio no processo principal, sobre a questão de saber se a decisão impugnada — pela qual a Comissão indeferiu o pedido de confidencialidade da República Francesa e manifestou a sua intenção de divulgar a um terceiro os documentos controvertidos — deve ser anulada por atentar contra a natureza confidencial dos documentos controvertidos, nos termos do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001. A este respeito, é evidente que, para conservar o efeito útil de um acórdão que anule a decisão impugnada, a República Francesa deve poder evitar que a Comissão proceda prematuramente à divulgação dos referidos documentos. Ora, um acórdão de anulação tornar-se-ia ilusório e seria privado de efeito útil se o presente pedido de medidas provisórias fosse indeferido, uma vez que esse indeferimento teria como consequência permitir à Comissão a divulgação imediata dos documentos controvertidos e, assim, antecipar, de facto, o sentido da futura decisão de mérito, a saber, a negação de provimento ao recurso de anulação.

50 Daqui decorre que o interesse em que o pedido de medidas provisórias seja indeferido deve ceder perante o interesse defendido pela República Francesa, tanto mais que a concessão da suspensão da execução solicitada se traduz unicamente na manutenção do *statu quo* por um período limitado, quando nada permite afirmar que a divulgação prematura dos documentos controvertidos responderia a uma necessidade imperiosa.

Quanto à urgência

51 De acordo com jurisprudência assente, o caráter urgente de um pedido de medidas provisórias deve ser apreciado em relação à necessidade de decidir provisoriamente para evitar que se produza um prejuízo grave e irreparável à parte que solicita a medida provisória. Incumbe a esta parte prestar a prova séria de que não pode aguardar pelo resultado do processo relativo ao recurso principal, sem sofrer pessoalmente um prejuízo desta natureza (v., despacho de 19 de setembro de 2012, Grécia/Comissão, T-52/12 R, Colet., EU:T:2012:447, n.º 36 e jurisprudência referida).

52 Tendo o presente pedido de medidas provisórias sido apresentado pela República Francesa, importa recordar que os Estados-Membros são responsáveis pelos interesses considerados gerais no plano nacional. Consequentemente, têm legitimidade para assegurar a sua defesa em juízo no âmbito de um processo de medidas provisórias e requerer a concessão de medidas provisórias, alegando, nomeadamente, que a medida impugnada pode comprometer seriamente o desempenho das suas missões estatais (v., neste sentido, despacho Grécia/Comissão, n.º 51, *supra*, EU:T:2012:447, n.º 37 e jurisprudência referida).

53 Assim, há que examinar se a República Francesa conseguiu demonstrar que a execução imediata da decisão impugnada poderia causar-lhe um prejuízo grave e irreparável, designadamente porque comprometeria seriamente o desempenho das suas missões estatais.

54 Neste âmbito, a República Francesa alega que, em caso de indeferimento do pedido de medidas provisórias, o acórdão proferido pelo Tribunal Geral no processo principal ficaria desprovido de eficácia, o que lhe causaria um prejuízo grave e irreparável. Com efeito, a partir do momento em que os documentos controvertidos se tornassem públicos, nenhuma medida poderia repor a situação anterior.

55 Quanto à gravidade do prejuízo causado pela divulgação dos documentos trocados no âmbito do procedimento previsto na Diretiva 98/34, a República Francesa considera que, mesmo após o encerramento desse procedimento, a publicitação dos documentos inviabilizaria uma solução do conflito razoável e respeitadora do direito, dificilmente permitindo que os decisores políticos revissem as posições adotadas e impossibilitando uma solução amigável. Além disso, de acordo com a República Francesa, a confiança necessária ao diálogo entre a Comissão e os Estados-Membros não poderia ser restabelecida se a confidencialidade que o Estado-Membro pode esperar ficasse irremediavelmente perdida. O número crescente de pedidos de acesso provenientes do mundo económico aos documentos trocados entre a Comissão e os Estados-Membros no âmbito da Diretiva 98/34 teria como efeito exercer uma pressão irresistível sobre o espaço de debate que se estabelece no âmbito dessa Diretiva e aquele procedimento ficaria desprovido de eficácia.

56 Por último, a República Francesa considera que esse prejuízo, na medida em que não pode ser objeto de reparação pecuniária, é necessariamente irreparável.

57 A este respeito, há que recordar que, no caso em apreço, o prejuízo invocado resulta da divulgação de informações alegadamente confidenciais. Ora, para apreciar a natureza grave e irreparável desse prejuízo, o juiz das medidas provisórias deve necessariamente partir da premissa de que as informações pretensamente confidenciais o são efetivamente, em conformidade com as alegações apresentadas pela República Francesa quer no processo principal quer no processo de medidas provisórias [v., neste sentido, despachos Comissão/Pilkington Group, n.º 21, *supra*, EU:C:2013:558, n.º 38, e de 28 de novembro de 2013, EMA/AbbVie, C-389/13 P(R), EU:C:2013:794, n.º 38].

58 Por conseguinte, há que considerar, para efeitos do presente exame da urgência, que os documentos controvertidos revestem um caráter confidencial, em conformidade com o raciocínio da República Francesa segundo o qual a sua divulgação violaria o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que a República Francesa se referiu, de forma útil, ao artigo 4.º, n.º 2, segundo e terceiro travessões, desse Regulamento. De acordo com essa argumentação da República Francesa, cuja relevância deve ser admitida como premissa, o procedimento previsto na Diretiva 98/34, que se enquadra numa atividade de inquérito na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do referido Regulamento, apresenta grandes semelhanças com a fase pré-contenciosa do processo por incumprimento, na medida em que comporta uma fase de diálogo entre o Estado-Membro e a Comissão que tem como objetivo permitir a negociação e, se for o caso, a aproximação amigável das posições divergentes no que respeita à boa aplicação do direito da União. Esse objetivo só pode ser alcançado num ambiente de grande confiança mútua entre a Comissão e o Estado em causa. Ora, a divulgação de documentos trocados no âmbito desse procedimento quebraria a confiança mútua e reduziria praticamente a zero qualquer hipótese de chegar a acordo. Nestas circunstâncias, a divulgação dos documentos controvertidos emitidos pela República Francesa na certeza legítima de que a Comissão lhes daria o tratamento confidencial necessário, seria suscetível de prejudicar a estratégia de defesa que este Estado-Membro poderia ser levado a adotar num processo judicial iniciado, se fosse o caso, na sequência da execução imediata da decisão impugnada, pelo terceiro requerente nos tribunais nacionais ou nos tribunais da União e tendo por objeto a conformidade da lei francesa 2014-779 com o direito da União (v. n.º 40, *supra*).

59 Afigura-se que essa defesa da lei em questão faz parte das missões estatais de que a República Francesa está investida e que a divulgação dos documentos controvertidos prejudicaria gravemente essa missão. Ora, o juiz das medidas provisórias, obrigado a partir da premissa que acaba de ser exposta, não pode negar a gravidade do prejuízo que a República Francesa sofreria em termos de prejuízo causado ao cumprimento das suas missões estatais.

60 O mesmo sucede quanto ao caráter irreparável desse prejuízo.

61 Com efeito, como a República Francesa acertadamente salientou, no que respeita à divulgação de informações cuja confidencialidade deve ser presumida, é evidente que uma anulação posterior, pelo Tribunal Geral, da decisão impugnada não teria por efeito eliminar o prejuízo sofrido devido a essa divulgação, pelo que não reporia a situação anterior. O prejuízo alegado, não sendo no caso em apreço, de ordem pecuniária não poderia, nomeadamente, ser reparado por uma compensação financeira através de uma ação de indemnização intentada contra a Comissão (v., neste sentido, despacho EMA/AbbVie, n.º 57, *supra*, EU:C:2013:794, n.ºs 45 e 46).

62 Tendo em conta as considerações que antecedem, há que concluir que, no caso em apreço, o requisito relativo à urgência está preenchido, uma vez que o risco de ocorrência de um prejuízo grave e irreparável para a República Francesa foi suficientemente demonstrado.

63 Por outro lado, a própria Comissão reconhece que, tendo em conta a especial configuração processual do presente contencioso — ou seja, a divulgação imediata dos documentos controvertidos em caso de indeferimento do pedido de medidas provisórias —, a posição processual da República Francesa sofreria um prejuízo grave e irreparável. Com efeito, a divulgação desses documentos privaria o processo principal do seu objeto e teria necessariamente efeitos definitivos que iriam além do objeto normal, provisório, do processo de medidas provisórias.

64 Consequentemente, uma vez que estão preenchidos todos os requisitos necessários, há que deferir o pedido de suspensão da execução da decisão impugnada.

Pelos fundamentos expostos,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL GERAL

decide:

1) É suspensa a execução da decisão GESTDEM 2014/6064 da Comissão Europeia, de 21 de abril de 2015, respeitante a um pedido confirmativo de acesso a documentos nos termos 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, pela qual a Comissão concedeu o acesso a dois documentos emitidos pelas autoridades francesas, que lhe tinham sido transmitidos no âmbito do procedimento previsto na 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.

2) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Feito no Luxemburgo, em 1 de setembro de 2015.

O secretário
E. Coulon

O presidente
M. Jaeger