ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

22 de Janeiro de 2004 *

No processo C-353/01 P,

Olli Mattila, representado por Z. Sundström, asianajaja, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

que tem por objecto um recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Quinta Secção) de 12 de Julho de 2001, Mattila/ /Conselho e Comissão (T-204/99, Colect., p. II-2265), em que se pede anulação desse acórdão,

sendo as outras partes no processo:

Conselho da União Europeia, representado por J. Aussant e M. Bauer, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

e

* Língua do processo: inglês.

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. Docksey e U. Wölker, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorridos em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, J. N. Cunha Rodrigues (relator), J.-P. Puissochet, R. Schintgen e F. Macken, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 26 de Fevereiro de 2003, em que O. Mattila foi representado por Z. Sundström e M. Kauppi, asianajaja, o Conselho por J. Aussant e a Comissão por X. Lewis, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Julho de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Setembro de 2001, O. Mattila interpôs, ao abrigo do artigo 49.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 12 de Julho de 2001, Mattila/Conselho e Comissão (T-204/99, Colect., p. II-2265, a seguir «acórdão recorrido»), pelo qual este órgão jurisdicional negou provimento ao recurso em que, a título principal, pedira a anulação das decisões da Comissão das Comunidades Europeias e do Conselho da União Europeia, respectivamente de 5 e de 12 de Julho de 1999, que lhe recusaram o acesso a determinados documentos (a seguir «decisões controvertidas»).

Enquadramento jurídico

2 No acórdão recorrido, declara-se o seguinte:

«1 O Conselho e a Comissão aprovaram, em 6 de Dezembro de 1993, um código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão (JO L 340, p. 41, a seguir 'código de conduta'), com vista a estabelecer os princípios que regulam o acesso aos documentos na sua posse.

2 O código de conduta enuncia o princípio geral seguinte:

'O público terá o acesso mais amplo possível aos documentos da Comissão e do Conselho.'

3 O termo 'documento' é aí definido como 'todo o documento escrito, seja qual for o suporte, que contenha dados na posse do Conselho ou da Comissão'.

4 As circunstâncias que podem ser invocadas por uma instituição para justificar a recusa de um pedido de acesso a documentos são enumeradas, no código de conduta, nos termos seguintes:

'As instituições recusam o acesso a qualquer documento cuja divulgação possa prejudicar:

— a protecção do interesse público (segurança pública, relações internacionais, estabilidade monetária, processos judiciais, inspecções e inquéritos),

[...]

As instituições podem igualmente recusar o acesso a um documento para salvaguardar o interesse da instituição no respeito ao sigilo das suas deliberações.'

5 Além disso, o código de conduta dispõe o seguinte:

'A Comissão e o Conselho tomarão, cada um pelo que lhe diga respeito, as medidas necessárias para aplicar estes princípios antes de 1 de Janeiro de 1994.'

6 Para assegurar a concretização deste compromisso, o Conselho adoptou, em 20 de Dezembro de 1993, a Decisão 93/731/CE, relativa ao acesso público aos documentos do Conselho (JO L 340, p. 43).

7 O artigo 4.° da Decisão 93/731 retoma as circunstâncias que podem ser invocadas pelo Conselho para justificar o indeferimento de um pedido de acesso a documentos, tal como são enumeradas no código de conduta.

8 Quanto à Comissão, para assegurar a aplicação prática deste compromisso, adoptou, em 8 de Fevereiro de 1994, a Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 46, p. 58). O artigo 1.° desta decisão adopta formalmente o código de conduta cujo texto se encontra junto à decisão.»

Matéria de facto na origem do litígio

3 Os factos que estão na origem do litígio encontram-se resumidos, no acórdão recorrido, da seguinte forma:

«9 Em 8 de Março de 1999, o recorrente dirigiu-se, por intermédio do seu advogado, à Direcção-Geral 'Relações Externas: Europa e novos Estados independentes, política externa e de segurança comum, serviço externo' da Comissão, para obter acesso aos documentos seguintes:

'— ordem do dia do comité misto UE-Rússia, de 17 de Fevereiro de 1997, Documento de sessão n.º 32 (grupo Europa Oriental e Ásia Central);

— Rússia, preparação do primeiro conselho de cooperação no âmbito do acordo de parceria e de cooperação, de 8.12.1997, datado de 14.11.1997 [IA.C.2.SG:jhp D(97) UE-RU 1001/98];

— primeiro conselho de cooperação UE-Federação da Rússia (Bruxelas, 27 de Janeiro de 1998), projecto anotado de ordem do dia de 9.1.1998. Documento n.º UE-RU 1001/98;

— anexo das actas da reunião do comité de cooperação UE-Rússia, de 7.4.1998. Documento de sessão n.º 23/98 (grupo Europa Oriental e Ásia Central);

— ordem do dia anotada da reunião do comité de cooperação UE-Rússia, de 20.4.1998. Doc. de sessão n.º 35/98 (grupo Europa Oriental e Ásia Central)'.

10 Por carta do mesmo dia, recebida pelo Conselho em 12 de Março de 1999, o recorrente pediu-lhe acesso aos documentos seguintes:

'— Resultados dos trabalhos do grupo 'Europa Oriental e Ásia Central', datado de 23 de Setembro de 1997, n.° doc. préc. 10188/97 NIS 116, documento datado de 24 de Setembro de 1997 (30.09); 10859/97.

— Nota de informação UE/Estados Unidos: DS 27/98: este documento integra-se na 'EU Secção III'.

— Primeiro conselho de cooperação UE-Ucrânia, Bruxelas, 8-9 de Junho de 1998: projecto de ordem do dia anotado UE-Ucrânia de 15.5.98. Doc. de sessão 40/98 (grupo 'Europa Oriental e Ásia Central').

— COREU/COEST/CODIA-Relatório referente à reunião entre a troika do grupo 'Europa Oriental e Ásia Central' e os Estados Unidos, de 10 de Fevereiro de 1998. PESC/SEC/0203/98.

— COREU/COEST Recursos energéticos do Mar Cáspio: projecto de declaração UE/Estados Unidos, de 11.5.98. PESC/PRES/LON/1239/98.

— COREU: COCEN COEST: Rússia/Letónia: reunião com o Senhor Primakov, de 8.5.98. PESC/PRES/LON/1244/98.'

11 Tendo os documentos solicitados sido, em parte, elaborados no âmbito de um trabalho em comum das duas instituições, foram estabelecidos contactos informais entre o Conselho e a Comissão, para coordenação das respostas a dar a estes pedidos.

12 Por carta de 19 de Abril de 1999, o Conselho deu conhecimento ao recorrente da sua decisão de lhe dar acesso ao documento n.º 10859/97, primeiro documento mencionado na lista elaborada por este último e apresentada ao Conselho. Quanto aos outros documentos aos quais era pedido acesso, o Conselho indeferiu o pedido do recorrente indicando o seguinte: '[T]odos estes documentos dizem respeito a negociações com certos países terceiros. A divulgação destes textos poderia prejudicar a posição da UE no âmbito destas negociações ou eventualmente em toda e qualquer negociação futura entre a UE e esses países ou outros países terceiros.' Indicou igualmente que os documentos em questão não podiam ser postos à disposição do recorrente nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731.

13 Por carta do mesmo dia, a Comissão recusou o acesso aos documentos solicitado pelo recorrente. A este respeito, invocou a excepção baseada no interesse público visada no código de conduta e referiu-se à necessidade de proteger o segredo das discussões entre a União Europeia e os países terceiros.

14 Por cartas de 30 de Abril de 1999, o recorrente formulou, por intermédio do seu advogado, pedidos confirmativos às duas instituições, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, da Decisão 93/731 e com o artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 94/90, a fim de obter a comunicação dos documentos cujo acesso lhe tinha sido recusado.

15 Por carta de 5 de Julho de 1999, dirigida ao advogado do recorrente, a Comissão respondeu negativamente ao pedido confirmativo. A este respeito,

o secretário-geral da Comissão precisou, em primeiro lugar, que o documento n.º 4 (anexo às actas da reunião do comité de cooperação UE-Rússia, de 7.4.1998, documento de sessão n.º 23/98, grupo Europa Oriental e Ásia Central) não podia ser identificado. Depois, indicou o seguinte:

'Após ter estudado o seu pedido relativo aos outros documentos, vejo-me obrigado a confirmar-lhe que não lhe posso transmitir esses documentos, pelo facto de estarem abrangidos pela excepção obrigatória, baseada na protecção do interesse público e, em especial, das relações internacionais. Esta excepção está expressamente visada no código de conduta relativo ao acesso do público aos documentos da Comissão e do Conselho, adoptado pela Comissão em 4 de Fevereiro de 1994.

Todos os documentos pedidos contêm informações detalhadas sobre a posição que a União Europeia pretende adoptar nas suas relações com a Rússia. Em consequência, a divulgação destes documentos poderia comprometer a posição da União Europeia nas negociações actuais e futuras com este país terceiro. Estes documentos não podem, por conseguinte, ser-lhe transmitidos.

Estes documentos foram preparados pelos serviços da Comissão com destino aos serviços respectivos do Conselho. Tendo o Conselho recusado o acesso a documentos semelhantes pelas razões acima enunciadas, a Comissão não está em condições, pelo mesmo motivo, de lhe dar acesso a esses documentos.'

16 O secretário-geral do Conselho preparou um projecto de resposta que, em primeiro lugar, foi examinado pelo grupo 'informação' do comité dos representantes permanentes (Coreper), na sua reunião de 23 de Junho de 1999. Todas as delegações aprovaram o projecto de resposta do secretariado-geral de não divulgar os documentos, com base no artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731. Este projecto de resposta constou, seguidamente,

'no ponto I' da ordem do dia da reunião de 30 de Junho de 1999 do Coreper II, que agrupa os embaixadores representantes permanentes dos Estados-Membros junto da União Europeia, depois no 'ponto A' da ordem do dia do Conselho e foi aprovado por este último em 12 de Julho de 1999. O secretariado-geral do Conselho notificou a resposta negativa ao recorrente por carta de 14 de Julho de 1999. Esta carta está assim redigida:

'O Conselho examinou atentamente os documentos referidos e chegou à conclusão seguinte:

1. DS 27/98: UE-USA nota geral relativa à Ucrânia, elaborada pelos serviços da Comissão Europeia para exame pelo grupo de trabalho Europa de Leste e Ásia Central. O documento descreve de modo muito preciso a posição da União Europeia e os objectivos prioritários das negociações que devem ser levadas a cabo com os Estados Unidos face à Ucrânia. A divulgação desta estratégia poderia ser prejudicial aos interesses da União Europeia no âmbito destas negociações, bem como no âmbito de outras negociações comparáveis com países terceiros.

Além disso, a divulgação dos comentários e considerações contidos no documento poderia ter um efeito negativo nas relações da União Europeia com a Ucrânia.

Por estas razões, o Conselho, em concordância com a Comissão Europeia, decidiu que, nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais), o acesso a este documento não podia se autorizado.

2. DS 40/98: projecto de agenda anotado para o primeiro conselho de cooperação União Europeia/Ucrânia (8/9 Junho de 1998) apresentado ao grupo de trabalho Europa Ocidental e Ásia Central pelos serviços da Comissão Europeia.

O documento contém comentários aprofundados, incluindo sobre as posições e objectivos da União Europeia, em relação a cada um dos pontos da ordem do dia. A revelação destes comentários poderia ser prejudicial à posição da União Europeia nas próximas reuniões do conselho de cooperação, bem como às suas relação com a Ucrânia em geral.

O Conselho decidiu, por conseguinte, em concordância com a Comissão Europeia, que o acesso a este documento não podia ser concedido, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais).

3. COREU PESC/SEC/0203/98: relatório confidencial da relação entre a troika Europa do Leste/Grupo de Trabalho Ásia Central e Estados Unidos (Washington, 10 de Fevereiro de 1998).

Este documento contém comentários detalhados, formulados pela delegação americana na reunião da troika, que teve lugar num âmbito confidencial. Compreende igualmente apreciações feitas pela União Europeia e pelos Estados Unidos sobre as situações e as políticas de países terceiros, cuja divulgação poderia comprometer a posição da União Europeia no âmbito das negociações com esses países.

O Conselho decidiu, por consequência, que o acesso ao documento não podia ser concedido, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais).

4. COREU PESC/PRES/1239/98: COEST Recursos Energéticos do Mar Cáspio: projecto de declaração UE/US. Este documento confidencial foi elaborado para preparar a posição da negociação da União Europeia com os Estados Unidos acerca dos recursos energéticos do Mar Cáspio. A revelação das informações contidas neste documento poderia ser prejudicial aos interesses da União Europeia nestas negociações que continuam a decorrer, bem como noutras negociações comparáveis que devem ser levadas a cabo no futuro.

O Conselho decidiu, portanto, que o acesso ao documento não podia ser concedido nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais).

5. COREU PESC/PRES/LON/1244/98: COEST: Rússia/Letónia: encontro com o Senhor Primakov (8 de Maio de 1998). Este documento diz respeito aos comentários formulados pelo Senhor Primakov no âmbito confidencial do encontro bilateral entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros.

O documento diz respeito, além disso, a apreciações feitas pela União Europeia e pela Rússia sobre as situações e as políticas de países terceiros, bem como sobre negociações em curso com os países terceiros em questão. A revelação destas apreciações poderia comprometer as relações da União Europeia e da Rússia, bem como as suas posições de negociação, com esses países.

Por esta razão, o Conselho decidiu que não podia ser concedido o acesso a este documento nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais).'»

Acórdão recorrido

4 Em 23 de Setembro de 1999, O. Mattila interpôs no Tribunal de Primeira Instância um recurso que tinha por objecto, a título principal, a anulação das decisões controvertidas.

5 Através do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância, por um lado, julgou manifestamente inadmissíveis os sexto, sétimo e oitavo fundamentos, baseados, respectivamente, na violação do «princípio de uma apreciação independente», em desvio de poder e na violação do dever de cooperação, e, por outro, julgou improcedentes os cinco outros fundamentos invocados por O. Mattila, baseados, respectivamente, num erro manifesto de apreciação na interpretação da excepção referente à protecção das relações internacionais e na violação do princípio da proporcionalidade, na medida em que um acesso parcial aos documentos em causa não foi considerado nem conferido (primeiro e segundo fundamentos), na violação do princípio de que o pedido de acesso deve ser examinado à luz de cada documento, bem como na violação do dever de fundamentação (terceiro e quatro fundamentos) e no facto de o especial interesse do recorrente em ter acesso aos documentos não ter sido tomado em consideração (quinto fundamento). O Tribunal de Primeira Instância também indeferiu um pedido de apresentação de documentos formulado por O. Mattila.

6 Em resposta ao segundo fundamento, o Tribunal de Primeira Instância declarou, designadamente:

«68 Resulta do acórdão Hautala/Conselho, já referido, que o princípio da proporcionalidade permite ao Conselho e à Comissão, em casos particulares,

em que o volume do documento ou das passagens a censurar implicam para si uma tarefa administrativa inadequada, ponderar, por um lado, o interesse do acesso do público a essas partes fragmentárias e, por outro lado, a carga de trabalho que daí decorre (n.º 86). O Conselho e a Comissão podiam assim, nestes casos particulares, salvaguardar o interesse de uma boa administração.

69 De igual modo, embora o Conselho e a Comissão sejam obrigados, em conformidade com o acórdão Hautala/Conselho, já referido, a examinar se é conveniente conceder um acesso aos dados não abrangidos pelas excepções, há que considerar que, em virtude do princípio da boa administração, a exigência de conceder um acesso parcial não se deve traduzir numa tarefa administrativa inadequada face ao interesse do requerente em obter esses dados. Nesta óptica, há que considerar que o Conselho e a Comissão têm razão, em todo o caso, em não conceder um acesso parcial no caso de o exame dos documentos em causa mostrar que esse acesso parcial carece de sentido pelo facto de as partes desses documentos, a serem divulgadas, não serem de qualquer utilidade para o requerente do acesso.

70 O Conselho e a Comissão afirmaram, no âmbito do presente processo, que um acesso parcial não era possível no presente caso, por as partes dos documentos às quais poderia ser dado acesso conterem tão poucas informações que não seriam de qualquer utilidade para o recorrente. Na audiência, o Conselho afirmou que, de um modo geral, os documentos em questão não são facilmente separáveis e não contêm partes facilmente destacáveis.

71 As instituições recorridas não contestam, portanto, não terem considerado a possibilidade de conceder um acesso parcial aos documentos em causa. Todavia, face às explicações dadas pelas instituições recorridas e tendo em conta a natureza dos documentos em litígio, é legítimo considerar que esse exame não teria, em todo o caso, levado à aceitação de um acesso parcial. O facto de as instituições recorridas não terem examinado a possibilidade de

conceder um acesso parcial não teve, nas circunstâncias particulares do caso presente, qualquer influência no resultado da apreciação das duas instituições (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Junho de 1996, Günzler Aluminium/Comissão, T-75/95, Colect., p. II-497, n.° 55, e de 27 de Fevereiro de 1997, FFSA e o./Comissão, T-106/95, Colect., p. II-229, n.° 199).

72 A este respeito, é conveniente, em primeiro lugar, salientar, como já foi anteriormente dito, que os documentos em litígio foram elaborados num contexto de negociações e contêm informações sobre a posição da União Europeia no âmbito das suas relações com a Rússia e com a Ucrânia, e nas negociações a efectuar com os Estados Unidos acerca da Ucrânia. O carácter sensível destes documentos é, de resto, corroborado pelo facto de, como afirmou o recorrente na audiência, o Supremo Tribunal da Finlândia o ter condenado por ter transmitido ao Estado Russo documentos com conteúdo praticamente idêntico ao dos documentos cujo acesso lhe foi recusado pelas instituições recorridas.

73 Em segundo lugar, nada contradiz a afirmação do Conselho de que os documentos não são facilmente separáveis e não contêm partes facilmente destacáveis. A este respeito, há que precisar que o recorrente não tem razão para alegar que o documento COREU PESC/PRES/1239/98 contém, nomeadamente, o projecto da declaração pública UE/Estados Unidos que, devido precisamente à sua natureza pública, deveria ter sido divulgado. O facto de este documento conter dados que foram objecto de uma declaração pública não implica que o Conselho tivesse a obrigação de divulgar o projecto dessa declaração, que tinha, por definição, um carácter puramente preparatório e era, portanto, destinado a um uso interno. Tal como o Conselho sublinhou na audiência, existem, em geral, diferenças entre o projecto de uma declaração e o texto final que põem em evidência divergências de opinião, abrangidas pela confidencialidade. Acresce que a informação dos cidadãos é suficientemente assegurada pela possibilidade de acederem à versão final da declaração.

74 Resulta do que procede que não pode considerar-se que as instituições recorridas tenham violado o princípio da proporcionalidade por não ter sido concedido um acesso parcial aos documentos em litígio.»

O presente recurso

7 O. Mattila observa que os fundamentos do presente recurso correspondem ao conjunto dos fundamentos suscitados no Tribunal de Primeira Instância e que tinha solicitado a este último que:

— anulasse as decisões do Conselho e da Comissão em causa no presente recurso;

— convidasse o Conselho e a Comissão a reconsiderarem as respectivas posições e a facultarem o acesso aos documentos pedidos, tal como enumerados nas cartas em que pediu a respectiva autorização;

— lhe facultasse acesso, pelo menos parcial, aos documentos, após supressão das passagens consideradas susceptíveis de prejudicar as relações internacionais da Comunidade Europeia;

— condenasse conjuntamente o Conselho e a Comissão nas despesas.

8 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar o presente recurso inadmissível na medida em que solicita ao Tribunal de Justiça que convide o Conselho e a Comissão a reconsiderarem as respectivas posições e a facultarem ao recorrente o acesso aos documentos enumerados nas cartas em que pediu a respectiva autorização e a facultarem-lhe o acesso, pelo menos parcial, a esses documentos, após supressão ou adaptação das passagens que se possa considerar com razão que são susceptíveis de prejudicar as relações internacionais da Comunidade Europeia;

— quanto ao mais, negar provimento ao presente recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

9 A Comissão solicita que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar o presente recurso totalmente inadmissível e

— condenar o recorrente nas despesas do presente processo,

ou, a título subsidiário,

— julgar o presente recurso parcialmente inadmissível na medida em que solicita ao Tribunal de Justiça que dirija intimações às instituições e reexamine o acórdão do Tribunal de Primeira Instância no que toca à admissibilidade dos fundamentos baseados na violação da obrigação de apreciação independente, em desvio de poder e na violação da obrigação de cooperação,

— quanto ao mais, negar provimento ao presente recurso, e

— condenar o recorrente nas despesas do presente processo.

Quanto à admissibilidade do presente recurso

Argumentos das partes

10 O Conselho sustenta que o presente recurso é manifestamente inadmissível, na medida em que O. Mattila solicita ao Tribunal de Justiça que convide o Conselho e a Comissão a facultarem-lhe o acesso, pelo menos parcial, aos documentos controvertidos (n.^{os} 2 e 3 do pedido do recorrente no presente recurso). Nem o Tribunal de Primeira Instância, nem o Tribunal de Justiça podiam, no âmbito da fiscalização da legalidade, dirigir intimações às instituições ou substituir-se a elas, mesmo no domínio do acesso aos documentos.

11 O Conselho acrescenta que deixa ao cuidado do Tribunal de Justiça apreciar se, quanto ao resto, o presente recurso satisfaz as exigências da jurisprudência, segundo a qual um recurso como o em apreço não pode limitar-se a uma mera reapreciação da petição apresentada no Tribunal de Primeira Instância. Com

efeito, O. Mattila limita-se, no essencial, a repetir os argumentos apresentados no Tribunal de Primeira Instância e sobre os quais o acórdão recorrido se pronunciara. O único novo argumento de direito que invoca, baseando-se nas conclusões do advogado-geral P. Léger no processo que esteve na origem do acórdão de 6 de Dezembro de 2001, Conselho/Hautala (C-353/99 P, Colect., p. I-9565), é relativo à questão do acesso parcial aos documentos.

12 A Comissão considera que o presente recurso é manifestamente inadmissível. Desrespeitando as exigências da jurisprudência, o recurso, no essencial, repete os argumentos que já haviam sido submetidos ao Tribunal de Primeira Instância, e que este examinara, e constitui, portanto, no essencial, um pedido de reexame do recurso inicial. Contrariamente ao que O. Mattila pretende, a questão da proporcionalidade e do acesso parcial foi plenamente debatida pelas partes e examinada pelo Tribunal de Primeira Instância com base na fundamentação do acórdão desse órgão jurisdicional, de 19 de Julho de 1999, Hautala/Conselho (T-14/98, p. II-2489), entretanto confirmado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Conselho/Hautala, já referido.

13 A título subsidiário, a Comissão alega, à semelhança do Conselho, que os segundo e terceiro pedidos são manifestamente inadmissíveis.

Apreciação do Tribunal de Justiça

14 No que toca à inadmissibilidade parcial do pedido, do n.º 7 do presente acórdão resulta que, através do presente recurso, O. Mattila solicita a este Tribunal, em primeiro lugar, que anule as decisões controvertidas, em segundo lugar, que convide o Conselho e a Comissão a reconsiderarem a respectiva posição e a facultarem o acesso aos documentos solicitados, tal como enumerados nas suas cartas de 8 de Março de 1999, em terceiro lugar, que lhe faculte o acesso, pelo

menos parcial, aos documentos, após supressão das passagens consideradas susceptíveis de prejudicar as relações internacionais da Comunidade Europeia e, em quarto lugar, que condene conjuntamente o Conselho e a Comissão nas despesas.

15 Como o Tribunal de Primeira Instância indicou no n.º 26 do acórdão recorrido, no âmbito da fiscalização da legalidade que exerce ao abrigo do artigo 230.º CE, o órgão jurisdicional comunitário não tem competência para dirigir intimações (v., a propósito de um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância, entre outros, o acórdão de 8 de Julho de 1999, DSM/Comissão, C-5/93 P, Colect., p. I-4695, n.º 36).

16 Nestas condições, o presente recurso é inadmissível na medida em que visa obter, através dos segundo e terceiro pedidos, que o Tribunal de Justiça convide o Conselho e a Comissão a reconsiderarem as respectivas posições e a facultarem o acesso aos documentos em causa ao recorrente no presente processo, bem como a facultarem-lhe o acesso, pelo menos parcial, aos referidos documentos, após supressão das passagens consideradas susceptíveis de prejudicar as relações internacionais da Comunidade Europeia.

17 A questão da inadmissibilidade dos diferentes fundamentos do presente recurso será abordada aquando do exame de cada um desses fundamentos, baseados, em primeiro lugar, num erro manifesto de apreciação na interpretação da excepção referente à protecção das relações internacionais, em segundo lugar, na violação do princípio da proporcionalidade, na medida em que um acesso parcial aos documentos em causa não foi conferido nem considerado, em terceiro lugar, na violação do princípio de que os pedidos de acesso devem ser examinados separadamente relativamente a cada documento, em quarto lugar, na violação do dever de fundamentação, na medida em que o Tribunal de Primeira Instância considerou que os recorridos tinham apresentado razões suficientes, embora sucintas, para indeferir o pedido de acesso, em quinto lugar, na violação do princípio da objectividade e do princípio da igualdade quando da apreciação do interesse dos requerentes em ter acesso aos documentos, em sexto lugar, na violação da obrigação de reexame independente, em sétimo lugar, em desvio de poder e, em oitavo lugar, na violação do dever de cooperação.

Quanto ao segundo fundamento, baseado na violação do princípio da proporcionalidade, na medida em que um acesso parcial aos documentos em causa não foi conferido nem considerado

Argumentos das partes

18 Através do segundo fundamento, que importa examinar em primeiro lugar, O. Mattila critica o Tribunal de Primeira Instância por, em substância, ter feito uma aplicação errada das Decisões 93/731 e 94/90.

19 Na primeira parte deste fundamento, O. Mattila sublinha que, tal como resulta do n.º 71 do acórdão recorrido, nem o Conselho nem a Comissão consideraram a possibilidade de lhe facultar o acesso parcial aos documentos em causa. Foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância se recusou a anular as decisões controvertidas com esse fundamento apoiando-se, no mesmo número do acórdão recorrido, na consideração de que, face às explicações dadas pelas referidas instituições no decurso do processo e tendo em conta a natureza dos documentos em litígio, mesmo que essas instituições tivessem procedido a esse exame, não podiam ter facultado o acesso parcial.

20 Ao abrigo da segunda parte deste fundamento, O. Mattila afirma que é ao requerente que cabe decidir se as informações contidas num documento ao qual pede acesso têm, para si, interesse, e não ao Tribunal, com base apenas nas afirmações da instituição em cuja posse se encontra o referido documento. Por conseguinte, foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância aceitou que a recusa em facultar o acesso parcial se pudesse basear, designadamente, na circunstância de as partes dos documentos em causa conterem tão poucas informações que não eram de qualquer utilidade para o recorrente (n.os 69 a 71 do acórdão recorrido).

21 O Conselho observa que as conclusões que o advogado-geral P. Léger apresentou no processo que esteve na origem do acórdão Conselho/Hautala, já referido, não são directamente transponíveis para o caso em apreço, na medida em que dizem respeito à questão geral do acesso parcial enquanto, no presente processo, o Tribunal de Primeira Instância apenas abordou a questão de saber se o facto de as instituições em causa não terem considerado essa possibilidade de acesso parcial teve influência na decisão de recusa de acesso total. Ora, perante as informações na posse do Tribunal de Primeira Instância relativas ao conteúdo dos documentos em litígio, nada justificava criticá-lo quanto a esse aspecto. O Conselho recorda, neste contexto, que o Tribunal de Primeira Instância não podia ordenar a apresentação dos documentos controvertidos e teve de recorrer à descrição da estrutura e do conteúdo dos documentos fornecidos pelas partes, na medida em que a modificação introduzida no artigo 67.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância (JO L 322, de 19 de Dezembro de 2000, p. 4), relativa a esta questão, só entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 2001, quando a audiência do Tribunal de Primeira Instância tinha tido lugar em 21 de Novembro de 2000.

22 O acórdão recorrido não põe em causa o acórdão Conselho/Hautala, já referido, segundo o qual o Conselho tem de considerar a possibilidade de facultar um acesso parcial. Em conformidade com a jurisprudência, limitou-se a examinar se o erro de direito que detectou afectou o resultado do exame a que a instituição em causa tinha procedido. Consequentemente, foi correctamente que o Tribunal de Primeira Instância concluiu que isso não se verificara e que, por conseguinte, a decisão impugnada devia ser mantida.

23 Por outro lado, o Conselho sublinha que, embora de um modo geral caiba ao requerente apreciar se as passagens comunicadas lhe são úteis, podem existir elementos objectivos em face dos quais seja manifesto que a comunicação parcial de um documento não pode fornecer ao requerente outras informações para além daquelas que já possui. É o que se passa no caso em apreço e, de resto, O. Mattila admitiu-o em certa medida. Seria absurdo e mesmo contrário aos princípios da boa administração e da proporcionalidade divulgar versões adaptadas dos documentos que consistiriam quase exclusivamente em páginas em branco.

24 Segundo a Comissão, é manifesto que o Tribunal de Primeira Instância examinou e aplicou o princípio da proporcionalidade nas circunstâncias específicas do caso em apreço. Aceitou expressamente o argumento de O. Mattila segundo o qual as instituições deveriam ter examinado se, pelo menos, lhe devia ser facultado o acesso parcial aos documentos em questão (n.º 66 do acórdão recorrido). O Tribunal de Primeira Instância rejeitou o argumento do Conselho segundo o qual o acórdão Hautala/Conselho, já referido, não devia ser tomado em consideração e confirmou e aplicou a análise feita nesse acórdão a respeito tanto do princípio da proporcionalidade como da preservação dos interesses de uma boa administração.

Apreciação do Tribunal de Justiça

— Quanto à admissibilidade do segundo fundamento

25 Há que recordar que, segundo jurisprudência constante, resulta dos artigos 225.º CE, 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e 112.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça que o recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos em que se apoia especificamente esse pedido (v., designadamente, acórdão de 6 de Março de 2003, Interporc/Comissão, C-41/00 P, Colect., p. I-2125, n.º 15).

26 Assim, não respeita as exigências de fundamentação resultantes dessas disposições um recurso que se limita a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e os argumentos já alegados no Tribunal de Primeira Instância, incluindo os que se baseavam em factos expressamente julgados não provados por aquele órgão jurisdicional (v., nomeadamente, acórdão Interporc/Comissão, já referido, n.º 16).

27 Contudo, quando um recorrente contesta a interpretação ou a aplicação do direito comunitário feita pelo Tribunal de Primeira Instância, as questões de direito examinadas em primeira instância podem ser de novo discutidas em sede de recurso para o Tribunal de Justiça. Com efeito, se um recorrente não pudesse basear o seu recurso em fundamentos e argumentos já utilizados no Tribunal de Primeira Instância, o processo de recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância ficaria privado de uma parte do seu sentido (v., nomeadamente, acórdão Interporc/Comissão, já referido, n.º 17).

28 Como resulta dos n.os 18 a 20 do presente acórdão, o segundo fundamento satisfaz as exigências de fundamentação *supra* descritas.

— Quanto à procedência do segundo fundamento

29 No que respeita à primeira parte do segundo fundamento, importa sublinhar que o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 71 do acórdão recorrido, que o Conselho e a Comissão não consideraram a possibilidade de facultar o acesso parcial aos documentos em causa.

30 Ora, da jurisprudência do Tribunal de Justiça resulta que essas instituições são obrigadas, por força, respectivamente, das Decisões 93/731 e 94/90 e em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a examinar se deve ser facultado o acesso parcial aos dados não cobertos pelas excepções e que, se não se proceder a esse exame, uma eventual decisão de recusa de acesso a um documento deve ser anulada por estar ferida de erro de direito (a propósito da Decisão 93/731, v. acórdão Conselho/Hautala, já referido, n.os 21 a 31).

31 Foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância concluiu, no n.º 71 do acórdão recorrido, que esse erro de direito não acarreta a anulação das decisões controvertidas pois, à luz das explicações dadas pelo Conselho e pela Comissão durante o processo no Tribunal de Primeira Instância e da natureza dos documentos em causa, esse erro não teve qualquer influência no resultado da apreciação dessas instituições.

32 Como o advogado-geral explicou nos n.os 59 e 62 das suas conclusões, permitir que o Conselho e a Comissão só no órgão jurisdicional comunitário comuniquem ao interessado as razões da não concessão de acesso parcial a um documento priva de efeito útil as garantias processuais expressamente previstas nas Decisões 93/731 e 94/90 e afecta gravemente os direitos do interessado que impõem que, salvo em casos excepcionais, todas as decisões susceptíveis de afectar interesses devem ser fundamentadas a fim de fornecer ao interessado uma base suficiente para saber se a decisão é procedente ou se está ferida de vício que permita pôr em causa a sua legalidade (v., designadamente, acórdão de 26 de Novembro de 1981, Michel/Parlamento, 195/80, Recueil, p. 2861, n.º 22).

33 Unicamente com base neste fundamento O. Mattila tem razão em sustentar que o acórdão recorrido contém um erro de direito.

34 Por conseguinte, há que anular o acórdão recorrido na medida em que negou provimento ao pedido de O. Mattila de anulação das decisões controvertidas, sem que seja necessário examinar a segunda parte do segundo fundamento, nem os outros fundamentos que invocou em apoio do presente recurso.

— Quanto às consequências da anulação do acórdão recorrido

35 Em conformidade com o artigo 61.°, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, quando o recurso é procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal de Primeira Instância. Pode, nesse caso, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância, para julgamento.

36 No caso em apreço, como o processo está em condições de ser julgado, o Tribunal de Justiça deve pronunciar-se a título definitivo sobre o litígio.

37 Como resulta dos n.os 30 a 32 do presente acórdão, as decisões controvertidas contêm um erro de direito por o Conselho e a Comissão as terem adoptado sem considerarem a possibilidade de acesso parcial aos documentos referidos.

38 Nestas condições, há que anular as decisões da Comissão e do Conselho, respectivamente de 5 e de 12 de Julho de 1999, que recusam o acesso do recorrente a determinados documentos.

Quanto às despesas

39 Nos termos do artigo 122.°, n.° 1, do Regulamento de Processo, quando o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio,

decidirá sobre as despesas. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.°, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho e a Comissão sido vencidos, há que os condenar nas despesas, em conformidade com o pedido do recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) O acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 12 de Julho de 2001, Mattila/Conselho e Comissão (T-204/99) é anulado na medida em que nega provimento ao pedido de O. Mattila de anulação das decisões da Comissão das Comunidades Europeias e do Conselho da União Europeia, respectivamente de 5 e 12 de Julho de 1999, que recusam o acesso do recorrente a determinados documentos.

2) São anuladas as referidas decisões.

3) **Quanto ao restante, é negado provimento ao recurso.**

4) **O Conselho e a Comissão são condenados nas despesas de ambas as instâncias.**

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Janeiro de 2004.

O secretário O presidente

R. Grass V. Skouris