ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

17 de Março de 2005 *

No processo T-187/03,

Isabella Scippacercola, residente em Bruxelas (Bélgica), representada inicialmente por K. Adamantopoulos e D. Papakrivopoulos, advogados, e posteriormente por K. Adamantopoulos e B. Keane, solicitor, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por L. Flynn e P. Aalto, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão da Comissão, de 19 de Março de 2003, que indeferiu o pedido apresentado pela recorrente destinado a obter acesso a um documento relativo ao projecto do novo aeroporto internacional de Atenas, em Spata (Grécia),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Terceira Secção),

composto por: J. Azizi, presidente, M. Jaeger e O. Czúcz, juízes,

secretário: I. Natsinas, administrador,

vistos os autos e na sequência da audiência de 9 de Setembro de 2004,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 O artigo 255.º CE prevê:

«1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos dos n.os 2 e 3.

2 Os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, hão-de reger o exercício do direito de acesso aos documentos serão definidos pelo Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.°, no prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

[...]»

2 Nos termos da Declaração n.° 35, anexa ao acto final do Tratado de Amesterdão (a seguir «Declaração n.° 35»):

«A Conferência acorda em que os princípios e condições a que se refere o n.° 1 do artigo [255.°] do Tratado que institui a Comunidade Europeia permitirão que um Estado-Membro solicite à Comissão ou ao Conselho que não faculte a terceiros um documento emanado desse Estado sem o seu prévio acordo.»

3 O Regulamento (CE) n.° 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), define os princípios, as condições e os limites do direito de acesso aos documentos destas instituições previsto no artigo 255.° CE [artigo 1.°, alínea a), do Regulamento n.° 1049/2001]. Este regulamento entrou em vigor em 3 de Dezembro de 2001.

4 O artigo 2.°do Regulamento n.° 1049/2001 dispõe:

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

[...]

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

[...]»

5 O artigo 3.º do Regulamento n.º 1049/2001, relativo às definições, dispõe:

«Para os efeitos do presente regulamento, entende-se por:

a) 'Documento', qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, acções e decisões da competência da instituição em causa;

b) 'Terceiros', qualquer pessoa singular ou colectiva ou qualquer entidade exterior à instituição em causa, incluindo os Estados-Membros, as restantes instituições ou órgãos comunitários e não comunitários e os Estados terceiros.»

6 O artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, que define as excepções ao direito de acesso acima referido, está assim redigido:

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

a) Do interesse público, no que respeita:

— à segurança pública,

— à defesa e às questões militares,

— às relações internacionais,

— à política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro;

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

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

— interesses comerciais das pessoas singulares ou colectivas, incluindo a propriedade intelectual,

— processos judiciais e consultas jurídicas,

— objectivos de actividades de inspecção, inquérito e auditoria,

excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

[...]

4. No que diz respeito a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das excepções previstas nos n.ºs 1 ou 2 é aplicável, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado.

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

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

[...]»

7 O artigo 5.º do Regulamento n.º 1049/2001, intitulado «Documentos nos Estados-Membros», estabelece:

«Sempre que um Estado-Membro receba um pedido de acesso a um documento emanado de uma instituição que esteja na sua posse, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado, consultará a instituição em causa, a fim de tomar uma decisão que não prejudique a realização dos objectivos do presente regulamento.

O Estado-Membro pode, em alternativa, remeter o pedido para a instituição.»

8 O artigo 9.º do Regulamento n.º 1049/2001, relativo ao tratamento de documentos sensíveis, dispõe:

«1. Documentos sensíveis são os documentos emanados das instituições ou das agências por elas criadas, dos Estados-Membros, de Estados terceiros ou de organizações internacionais, classificados como 'TRÈS SECRET/TOP SECRET', 'SECRET', ou 'CONFIDENTIEL' por força das regras em vigor no seio da instituição em causa que protegem os interesses essenciais da União Europeia ou de um ou vários dos seus Estados-Membros abrangidos pelo n.º 1, alínea a), do artigo 4.º, em especial a segurança pública, a defesa e as questões militares.

2. Os pedidos de acesso a documentos sensíveis no âmbito dos procedimentos previstos nos artigos 7.º e 8.º serão tratados exclusivamente por pessoas autorizadas a tomar conhecimento do conteúdo desses documentos. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 11.º, cabe a estas pessoas precisar as referências dos documentos sensíveis que poderão ser inscritas no registo público.

3. Os documentos sensíveis só serão registados ou divulgados mediante acordo da entidade de origem.

[...]»

9 O artigo 5.º (intitulado «Consultas») das disposições relativas à aplicação do Regulamento n.º 1049/2001, cujo texto figura em anexo à Decisão 2001/937/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 5 de Dezembro de 2001, que altera o seu regulamento interno (JO L 345, p. 94), dispõe:

«1. Quando for apresentado à Comissão um pedido de acesso a um documento que esteja na sua posse, mas cujo autor é um terceiro, a direcção-geral ou o serviço depositário do documento verificará a aplicabilidade das excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento [...] n.º 1049/2001. Se o documento solicitado for classificado por força das regras de segurança da Comissão, é aplicável o artigo 6.º das presentes disposições.

2. Se, no termo desta análise, a direcção-geral ou o serviço depositário considerar que o acesso ao documento solicitado deve ser recusado, por força de qualquer das excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento [...] n.º 1049/2001, a resposta negativa é enviada ao requerente sem consulta do autor.

3. A direcção-geral ou o serviço depositário dá seguimento favorável ao pedido sem consultar o terceiro quando:

a) O documento solicitado já tiver sido divulgado, quer pelo seu autor, quer nos termos do regulamento ou de disposições análogas;

b) A divulgação, eventualmente parcial, do seu conteúdo não prejudicar manifestamente qualquer dos interesses previstos no artigo 4.º do Regulamento [...] n.º 1049/2001.

4. Em todos os outros casos, o terceiro é consultado. Em especial, no caso de o pedido de acesso ter por objecto um documento que emana de um Estado-Membro, a direcção-geral ou o serviço depositário consultará a autoridade de origem quando:

a) O documento tiver sido enviado à Comissão antes da data de início da aplicação do Regulamento [...] n.º 1049/2001;

b) O Estado-Membro tiver solicitado à Comissão a não divulgação do documento sem o seu acordo prévio, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 4.º do Regulamento [...] n.º 1049/2001.

5. O terceiro consultado dispõe de um prazo de resposta que não pode ser inferior a cinco dias úteis, mas que deve permitir à Comissão respeitar os seus próprios prazos de resposta. Na ausência da resposta no prazo fixado, ou quando for impossível encontrar ou identificar o terceiro, a Comissão decide de acordo com o regime de excepções do artigo 4.º do Regulamento [...] n.º 1049/2001, tomando em consideração os interesses legítimos do terceiro com base nos elementos de que dispõe.

6. Se a Comissão tencionar conceder acesso a um documento contra a opinião expressa do seu autor, deve informá-lo da intenção de divulgar o documento após um período de dez dias úteis e chamar a sua atenção para as vias de recurso à sua disposição para se opor a essa divulgação.

[...]»

Matéria de facto na origem do litígio

10 Por carta de 29 de Janeiro de 2003, I. Scippacercola pediu à Comissão para ter acesso, entre outros documentos, a uma análise dos custos/benefícios relativa ao projecto do novo aeroporto internacional de Atenas em Spata. Este projecto tinha sido co-financiado pelo Fundo de Coesão.

11 Por carta de 21 de Fevereiro de 2003, a Direcção-Geral (DG) «Política regional» da Comissão recusou à requerente o acesso à análise dos custos/benefícios, referindo o seguinte:

«No que se refere ao seu pedido para receber cópia da análise dos custos/benefícios, uma vez que se trata de um documento anterior à data de entrada em vigor do Regulamento [...] n.º 1049/2001, foram consultadas as autoridades nacionais, nos termos do disposto no artigo 5.º da Decisão [...] 2001/937 [...]. Por telecópia de 10 de Fevereiro de 2002, as autoridades nacionais fizeram saber à DG ['Política regional'] que não devia ser autorizado o acesso a esse documento.

O fundamento de recusa relaciona-se com a protecção dos direitos de propriedade intelectual. Trata-se de um estudo elaborado por consultores privados por conta de um banco. Este assistiu o Estado grego na preparação do projecto, sob confidencialidade.

Neste contexto, a DG ['Política regional'] considera que, por aplicação do artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento [...] n.° 1049/2001, o estudo em causa não pode ser divulgado [...]»

12 Na mesma carta, a recorrida transmitiu à recorrente a parte do pedido de contribuição financeira do Fundo de Coesão que, intitulado «Descrição das principais conclusões», contém uma breve descrição dos principais aspectos da análise dos custos/benefícios.

13 Por cartas de 24 de Fevereiro e 24 de Março de 2003, a recorrente reiterou o seu pedido.

14 Por carta de 19 de Março de 2003, notificada à recorrente em 31 de Março de 2003, o secretário-geral da Comissão confirmou a recusa de acesso ao documento solicitado (a seguir «decisão impugnada»). Esta carta tem o seguinte teor:

«Agradecemos a carta de 24 de Fevereiro último, registada em 26 de Fevereiro, em que pedia o reexame do seu pedido de acesso ao texto integral da análise dos custos/ /benefícios relativa à construção do novo aeroporto internacional de Atenas.

Esta análise foi elaborada por um banco por conta das autoridades nacionais gregas (Ministério da Economia).

Nos termos do artigo 5.°, n.° 4, [alínea] a), das disposições relativas à aplicação do Regulamento n.° 1049/2001, adoptadas pela Decisão [...] 2001/937, os serviços da Comissão consultaram as autoridades gregas quanto à acessibilidade deste documento enviado à Comissão antes da data de entrada em vigor do regulamento (3 de Dezembro de 2001). As autoridades gregas responderam indicando que não davam o seu acordo à divulgação deste documento pela Comissão.

Nos termos do artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001, não estamos, pois, em condições de lhe facultar o acesso a este documento e devemos, por conseguinte, confirmar a recusa da [DG] 'Política regional'.

[...]»

Tramitação processual e pedidos das partes

15 Por petição entrada em 28 de Maio de 2003, a recorrente interpôs o presente recurso.

16 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância decidiu dar início à fase oral.

17 As partes foram ouvidas nas alegações e nas respostas às questões colocadas pelo Tribunal de Primeira Instância na audiência de 9 de Setembro de 2004.

18 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar e recorrida nas despesas.

19 A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

20 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca quatro fundamentos. O primeiro fundamento é relativo a erro de direito e em erro manifesto na apreciação dos factos, uma vez que a Comissão considerou erradamente que o documento solicitado emanava de um Estado-Membro. O segundo fundamento é relativo a erro de direito, dado que a Comissão não avaliou as razões dadas pelo Estado grego para apoiar o seu parecer negativo relativamente à divulgação do documento solicitado. O terceiro

fundamento é relativo à falta de indicação das razões da decisão impugnada. O quarto é relativo a erro de direito, uma vez que a Comissão não avaliou se devia conceder um acesso parcial às informações constantes do documento solicitado.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo em que a Comissão considerou erradamente que o documento solicitado emanava de um Estado-Membro

Argumentos das partes

21 A recorrente sustenta que a decisão impugnada está ferida de erro de direito e de erro manifesto na apreciação dos factos, na medida em que a recorrida considerou, erradamente, que o documento solicitado emanava de um Estado-Membro. Sustenta que a recorrida interpretou e aplicou erradamente o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 e o artigo 5.º, n.º 4, da Decisão n.º 2001/937. A recorrida violou também o artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 e o princípio do acesso tão amplo quanto possível aos documentos da Comissão consagrado nesta disposição e na jurisprudência.

22 A recorrente sustenta que a recorrida considerou erradamente que o documento solicitado emanava das autoridades gregas. Entende que o documento solicitado emana de um terceiro e que, portanto, deve aplicar-se o disposto do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001.

23 A recorrente observa que as diferentes versões linguísticas do regulamento confirmam a interpretação de que a expressão «emanado» se refere a um documento que deve ter sido elaborado para o ou pelo Estado-Membro.

24 A recorrente considera que o documento solicitado deve ser qualificado de «documento de um terceiro», de acordo com os termos do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001. Resulta, com efeito, da carta da recorrida, de 21 de Fevereiro de 2003, que o autor do documento solicitado é ou o consultor privado ou o banco, que são supostos terem preparado a análise dos custos/benefícios no âmbito da elaboração do projecto.

25 Em alternativa, sendo a apresentação da análise dos custos/benefícios uma exigência à qual estava subordinada a concessão do apoio financeiro, a sociedade aeroportuária pode ser considerada «proprietária» do documento solicitado. Com efeito, esta sociedade foi a entidade executora do projecto de construção do aeroporto de Spata e o único beneficiário da contribuição do Fundo de Coesão. Em qualquer caso, é indubitável que o documento solicitado não emana de um Estado-Membro.

26 A recorrente considera que a expressão «emanado» deve ser objecto de interpretação estrita. Esta interpretação deve ser conforme com a jurisprudência comunitária de acordo com a qual qualquer excepção às regras de acesso aos documentos deve ser interpretada e aplicada estritamente (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Janeiro de 2000, Países Baixos e Van der Wal/Comissão, C-174/98 P e C-189/98 P, Colect., p. I-1, n.º 27, e do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Março de 1997, WWF UK/Comissão, T-105/95, Colect., p. II-313, n.º 56).

27 A recorrente lembra que o Regulamento n.º 1049/2001 se refere a um acesso o mais amplo possível aos documentos [artigo 1.º, alínea a)] e tem por fim conferir o mais amplo efeito possível ao direito de acesso do público aos documentos (preâmbulo). Seria contrário a esta finalidade atribuir à expressão «emanado» uma interpretação tão ampla que permitisse a um Estado-Membro limitar-se a «transmitir» um documento à Comissão para poder invocar as disposições do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001.

28 A recorrente contesta a afirmação da recorrida de que a identidade do autor carece de pertinência. Pelo contrário, a sua identidade é essencial no processo de concessão de acesso aos documentos. Se assim não fosse, qualquer terceiro podia contornar as exigências do Regulamento n.º 1049/2001 pedindo simplesmente a um Estado-Membro que transmitisse o documento à Comissão.

29 A recorrente recusa a declaração da recorrida de que, a partir do momento em que um documento é transmitido a uma instituição comunitária, se deve aplicar o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001. A recorrente sustenta que, em geral, não é nada difícil identificar o autor de cada documento. Em qualquer caso, a facilidade para a administração não deve prevalecer sobre o direito dos cidadãos da União Europeia a um acesso tão amplo quanto possível aos documentos, a menos que daí resultem encargos excessivos (acórdãos do Tribunal de Justiça de 6 de Dezembro de 2001, Conselho/Hautala, C-353/99 P, Colect., p. I-9565, n.os 29 e 30, e do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Julho de 1999, Hautala/Conselho, T-14/98, Colect., p. II-2489, n.os 85 a 88). No caso vertente, não há qualquer dúvida quanto à identidade do autor do documento. Ele foi manifestamente redigido por um terceiro. Por conseguinte, a Comissão deveria ter aplicado o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001 e não o artigo 4.º, n.º 5, desse mesmo regulamento.

30 A recorrida contesta estes argumentos e sustenta que o documento em causa emana da República Helénica na acepção do Regulamento n.º 1049/2001.

Apreciação do Tribunal

31 Importa sublinhar, antes de mais, que o direito de acesso aos documentos das instituições, previsto no artigo 2.º do Regulamento n.º 1049/2001, concerne, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, a todos os documentos na posse do Parlamento

Europeu, Conselho e Comissão, quer tenham sido elaborados ou recebidos por estes. Assim, as instituições podem ser conduzidas, eventualmente, a comunicar documentos emanados de terceiros, abrangendo estes últimos, designadamente, os Estados-Membros, em conformidade com a definição do conceito de terceiros que figura no artigo 3.°, alínea b), do mesmo regulamento.

32 Importa lembrar, de seguida, que, antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 1049/2001, o acesso do público aos documentos da Comissão se regia pela Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom da Comissão, de 8 de Fevereiro de 1994, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 46, p. 58). O artigo 1.° desta decisão adoptava formalmente o código de conduta aprovado pelo Conselho e pela Comissão em 6 de Dezembro de 1993 em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão (JO 1993, L 340, p. 41), anexo a esta. O referido código de conduta dispunha, sob a epígrafe «Tratamento dos pedidos iniciais», terceiro parágrafo, que, «[s]empre que o documento na posse de uma instituição tenha como autor uma pessoa singular ou colectiva, um Estado-Membro, outra instituição ou órgão comunitário ou qualquer outra organização nacional ou internacional, o pedido deve ser dirigido directamente ao autor do documento». Por conseguinte, aplicando esta regra, dita «regra do autor», uma instituição não estava autorizada a divulgar os documentos emanados de uma ampla categoria de terceiros, designadamente de um Estado-Membro, e o requerente de acesso aos documentos era obrigado, eventualmente, a dirigir o seu pedido directamente ao terceiro em questão.

33 Contudo, a regra do autor não foi retomada no Regulamento n.° 1049/2001, que afirma que, em princípio, todos os documentos das instituições devem estar acessíveis ao público.

34 Resulta, porém, do artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001 que, entre os terceiros, os Estados-Membros são objecto de um tratamento especial. Efectivamente, esta disposição confere ao Estado-Membro a faculdade de solicitar à instituição que não divulgue documentos que dele emanam, sem o seu prévio acordo. Importa lembrar que o artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001 transpõe a Declaração n.° 35, segundo a qual a Conferência das altas partes

contratantes no Tratado acorda em que os princípios e condições a que se refere o artigo [255.° CE] permitirão que um Estado-Membro solicite à Comissão ou ao Conselho que não faculte a terceiros um documento emanado desse Estado sem o seu prévio acordo. Esta faculdade reconhecida aos Estados-Membros pelo artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001 explica-se pelo facto de este regulamento não ter por objecto nem por efeito alterar as legislações nacionais em matéria de acesso aos documentos (v. décimo quinto considerando do Regulamento n.° 1049/2001 e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Setembro de 2003, Messina/ /Comissão, T-76/02, Colect., p. I-3203, n.ºs 40 e 41).

35 No caso em apreço, importa declarar que o documento em causa chegou à recorrida no quadro de um pedido de financiamento apresentado a título do Fundo de Coesão. A este propósito, importa sublinhar que, nos termos do artigo 10.°, n.° 3, do Regulamento (CE) n.° 1164/94 do Conselho, de 16 de Maio de 1994, que institui o Fundo de Coesão (JO L 130, p. 1), como alterado pelo Regulamento (CE) n.° 1264/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999 (JO L 161, p. 57), e pelo Regulamento (CE) n.° 1265/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999 (JO L 161, p. 62), os pedidos de auxílio para projectos a título deste Fundo são apresentados pelo Estado-Membro interessado. Nos termos do n.° 4 do mesmo artigo, os pedidos de auxílio deverão conter, designadamente, a análise dos custos e dos benefícios.

36 Daí resulta que, no âmbito do Fundo de Coesão, por um lado, os pedidos de auxílio são apresentados unicamente pelo Estado-Membro beneficiário e, por outro, um relatório de análise dos custos/benefícios deve fazer necessariamente parte das informações que tal pedido deve conter.

37 No caso vertente, a análise dos custos/benefícios foi elaborada por um banco por conta das autoridades nacionais gregas. Com efeito, este documento faz parte das informações que um pedido de auxílio apresentado a título do Fundo de Coesão deve conter.

38 Por conseguinte, sem necessidade de se pronunciar quanto à questão de saber se os documentos simplesmente transmitidos (e não elaborados) pelos Estados-Membros são abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, basta declarar que o documento em causa, elaborado por um banco por conta das autoridades nacionais gregas, foi realizado por conta de um Estado-Membro.

39 Nestas condições, há que concluir que a recorrida não cometeu qualquer erro ao considerar que o documento emanava de um Estado-Membro.

40 Por outro lado, o argumento da recorrente segundo o qual qualquer terceiro pode contornar as obrigações que lhe são impostas pelo Regulamento n.º 1049/2001 pedindo simplesmente a um Estado-Membro que transmita o documento à recorrida carece de pertinência no caso em apreço. Com efeito, foi já observado que o documento em causa chegou à recorrida no quadro de um pedido de auxílio apresentado a título do Fundo de Coesão. No âmbito do Fundo de Coesão, o Estado-Membro beneficiário é o único interlocutor da Comissão. Os pedidos de auxílio para projectos são unicamente apresentados pelo Estado-Membro beneficiário e, por conseguinte, o documento recebido pela recorrida não lhe teria chegado às mãos se as autoridades helénicas não tivessem apresentado o seu pedido de contribuição financeira a título do Fundo de Coesão.

41 Resulta destas considerações que o primeiro fundamento não procede.

Quanto ao segundo fundamento, relativo em não ter a Comissão examinado as razões dadas pelo Estado-Membro em apoio do seu parecer negativo

Argumentos das partes

42 A recorrente sustenta que a recorrida violou a letra e o espírito do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 e do artigo 5.º, n.º 4, da Decisão 2001/937, na medida

em que não apreciou as razões dadas pelo Estado grego em apoio do seu parecer negativo relativamente à divulgação do documento solicitado. Ao proceder assim, a recorrida, *de facto*, conferiu ao Estado-Membro um poder de veto no que se refere à divulgação do documento que possui.

43 No entendimento da recorrente, resulta da utilização dos verbos «consultar» e «solicitar» nos n.os 4 e 5 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 e no n.º 4 do artigo 5.º da Decisão 2001/937 que a Comissão não está vinculada pelo parecer dado pelo Estado-Membro. Interpretar os artigos supra-referidos no sentido que conferem um direito de veto aos Estados-Membros relativamente à divulgação de um documento deles emanado está em contradição com o significado evidente do termo «solicitar».

44 A recorrente sustenta que as decisões relativas à divulgação de documentos na posse das instituições só podem ser tomadas por estas e que a recusa da divulgação deve ser justificada pela instituição com fundamento no artigo 4.º, n.os 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

45 A recorrente observa que, nas duas cartas que lhe foram dirigidas, a recorrida se refere ao parecer negativo das autoridades gregas e, de um modo muito sucinto, às razões por estas adiantadas em apoio do seu parecer negativo. Nada indica que a recorrida tenha procedido a uma apreciação destas razões. A decisão impugnada contém ainda menos informações quanto às razões adiantadas pelas autoridades gregas e quanto à apreciação destas razões pela Comissão. O secretário-geral referiu-se simplesmente ao parecer negativo emitido pelas autoridades gregas.

46 A recorrente sustenta que a recorrida deveria ter apreciado as razões aduzidas pelas autoridades gregas e que deveria ter referido os elementos da sua apreciação nas cartas que lhe enviou. A recorrida actuou como se estivesse vinculada pelo parecer do Estado grego.

47 A recorrente alega que o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 especifica que a Comissão recusará o acesso em determinadas condições. Quando se verifica uma destas condições, a Comissão deve recusar o acesso. Ao invés, no artigo 4.º, n.º 5, do mesmo regulamento, não se refere que a Comissão deva recusar o acesso, mas que o Estado-Membro pode solicitar tal recusa. O destino dado seguidamente a este pedido é deixado à discrição da Comissão.

48 A recorrente adianta que duvida de que, nos Estados-Membros que tenham o seu próprio regime de acesso a documentos, um pedido da Comissão no sentido de ser recusado o acesso seja considerado vinculativo. Afirma que a recorrida reconhece que não é assim quando afirma que os seus desejos devem ser tomados em conta «tanto quanto possível». Isto significa que o parecer emitido no âmbito de tal consulta não é decisivo nem vinculativo quando se trate de determinar se o acesso a esses documentos deve ou não ser concedido a nível nacional.

49 No entendimento da recorrente, embora um Estado-Membro se deva considerar vinculado pela posição da recorrida, trata-se de uma restrição manifesta dos direitos dos cidadãos desse Estado-Membro e a recorrida obtém um verdadeiro direito de veto, talvez mesmo sem conhecer o regime nacional em causa. Alega que, em qualquer caso, o Estado-Membro conserva uma margem de apreciação quanto às modalidades segundo as quais o acesso pode ser concedido para conciliar as exigências do seu próprio regime nacional com as da ordem jurídica do autor. Por analogia, embora o Estado-Membro possa solicitar que seja recusado o acesso, a recorrida dispõe de uma margem de apreciação para determinar em concertação com o Estado-Membro o modo de responder às suas preocupações sem deixar de conceder o mais amplo acesso possível aos documentos.

50 Na audiência, a recorrente alegou que o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 indica que o acordo da entidade de origem é exigido para a divulgação de documentos sensíveis. Sustenta que, se o legislador comunitário tivesse

pretendido, no artigo 4.°, n.° 5, do referido regulamento, conceder um direito de veto aos Estados-Membros, teria adoptado uma fórmula mais clara nesse sentido.

51 A recorrida contesta estes argumentos e conclui pela improcedência deste fundamento.

Apreciação do Tribunal

52 A questão colocada no âmbito do presente fundamento é a de saber se, ao prever que um Estado-Membro pode solicitar a uma instituição que não divulgue um documento dele emanado sem o seu acordo prévio, o artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001 confere um direito de veto a este Estado ou se deixa à instituição uma margem de apreciação.

53 Importa recordar que o Regulamento n.° 1049/2001 prevê que, em princípio, todos os documentos das instituições devem ser acessíveis ao público (décimo primeiro considerando).

54 No caso de documentos de terceiros, o artigo 4.°, n.° 4, do regulamento obriga as instituições a consultar o terceiro em causa, a fim de determinar se é aplicável uma excepção prevista nos n.ºs 1 ou 2 do artigo 4.° do mesmo regulamento, a menos que seja claro que o documento deve ou não deve ser divulgado. Daí que as instituições não sejam obrigadas a consultar o terceiro em causa se resultar claramente que o documento deve ser divulgado ou que o não deve ser. Em todos os outros casos, as instituições devem consultar o terceiro em causa. Por conseguinte, a consulta do terceiro em causa constitui, regra geral, uma condição prévia para a determinação da aplicação das excepções ao acesso previstas no artigo 4.°, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.° 1049/2001, no caso de documentos que emanem de terceiros.

55 Acresce que a obrigação imposta à recorrida de consultar os terceiros nos termos do artigo 4.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1049/2001 não afecta o seu poder de decidir se é aplicável uma das excepções previstas no artigo 4.°, n.ºs 1 e 2, do referido regulamento.

56 Ao invés, resulta do artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001 que os Estados-Membros são objecto de um tratamento especial. Com efeito, esta disposição confere ao Estado-Membro a faculdade de solicitar a uma instituição que não divulgue, sem o seu prévio acordo, um documento de si emanado. Importa lembrar, como exposto no n.° 34 *supra*, que esta disposição transpõe a Declaração n.° 35.

57 O artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001 coloca assim os Estados-Membros numa situação diferente da dos outros terceiros, adoptando, a este propósito, uma *lex specialis*. Resulta desta disposição que o Estado-Membro tem a faculdade de solicitar a uma instituição, quer na apresentação do documento, quer posteriormente, que não divulgue, sem o seu acordo prévio, um documento de si emanado. No caso de o Estado-Membro fazer tal pedido, a instituição é obrigada a obter o acordo prévio do Estado-Membro antes de divulgar o documento. Esta obrigação, imposta à instituição, de solicitar o acordo prévio do Estado-Membro, consagrada claramente nesta disposição, não teria qualquer alcance se a instituição pudesse decidir divulgar esse documento, não obstante uma solicitação expressa em sentido contrário do Estado-Membro em causa. Com efeito, se a instituição tivesse o direito de divulgar o documento não obstante a solicitação do Estado-Membro de não permitir o acesso ao mesmo, a situação do Estado-Membro não seria diferente da dos terceiros comuns. Por conseguinte, contrariamente ao adiantado pela recorrente, tal solicitação de um Estado-Membro obriga a instituição a não divulgar o documento em causa. Se, como no caso vertente, o Estado-Membro não tiver apresentado tal solicitação no momento da apresentação do documento à instituição, esta tem, contudo, o direito de pedir o consentimento do Estado-Membro antes de divulgar o documento a terceiros. Nesse caso, a instituição é igualmente obrigada a respeitar a eventual solicitação de não divulgação expressa pelo Estado-Membro.

58 A este propósito, importa notar que o Estado-Membro não é obrigado a fundamentar o seu pedido nos termos do artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001 e que não cabe à instituição examinar, quando tal pedido lhe é apresentado, se a não divulgação do documento em causa é justificada à luz, designadamente, do interesse público.

59 A fim de garantir uma aplicação do artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001 em conformidade com a Declaração n.° 35 e de facilitar o acesso ao documento em causa, permitindo ao Estado-Membro do qual o mesmo emana, conceder, eventualmente, autorização para essa divulgação, incumbe à instituição consultar esse Estado-Membro. Se este, após consulta, não pedir a aplicação do artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001, compete ainda à instituição apreciar, em aplicação do artigo 4.°, n.° 4, do referido regulamento, se o documento deve ou não ser divulgado.

60 Há que concluir que, quando um Estado-Membro apresenta um pedido ao abrigo do artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001, são aplicáveis as disposições nacionais relevantes desse Estado-Membro, que definem o direito de acesso aos documentos e o quadro jurídico de um eventual recurso. Por conseguinte, é às autoridades administrativas e judiciais nacionais que cabe apreciar, em aplicação do direito nacional, se o acesso aos documentos emanados do Estado-Membro deve ser concedido e determinar se, e em que medida, é de aplicar o direito de recurso dos interessados.

61 Por último, quanto ao argumento apresentado pela recorrente na audiência, de acordo com o qual, se o legislador comunitário tivesse entendido conceder, no artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1049/2001, um direito de veto aos Estados-Membros, teria adoptado uma fórmula mais próxima da do n.° 3 do artigo 9.° do referido regulamento, há que declarar que esta última disposição prevê regras específicas para garantir uma protecção eficaz dos documentos secretos ou confidenciais emanados, designadamente, das instituições, dos Estados-Membros, de países terceiros ou de organizações internacionais nas áreas definidas no

artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001, em especial a segurança pública, a defesa e as questões militares. Este artigo especifica, designadamente, quais as pessoas autorizadas a tratar esses documentos e prevê que os documentos sensíveis só são inscritos no registo ou entregues mediante acordo da autoridade de origem. Atendendo ao carácter específico destas regras, deve declarar-se que este artigo não tem qualquer relação com o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 e que, portanto, não pode ser invocado validamente para efeitos de interpretação deste último. Com efeito, a classificação «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» ou «CONFIDENTIEL» pelo Estado-Membro equivale a uma declaração da impossibilidade, em princípio, de divulgar esse documento. Em relação aos outros documentos emanados de um Estado-Membro, tal impossibilidade só pode ser declarada a pedido expresso deste.

62 Face às considerações que precedem, há que concluir que, por força do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, quando um Estado-Membro solicita a uma instituição a não divulgação de um documento dele emanado, sem o seu acordo prévio, a instituição está vinculada por esse pedido. Portanto, não procede o segundo fundamento da recorrente relativo em que a recorrida não apreciou as razões dadas pelo Estado grego para justificar o seu parecer negativo relativamente à comunicação do documento solicitado.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à falta de fundamentação

Argumentos das partes

63 A recorrente sustenta que a recorrida cometeu um erro de direito, uma vez que violou o dever de fundamentar a decisão impugnada, contrariamente à exigência prevista no artigo 253.º CE. Entende que a falta de apreciação pela recorrida das razões alegadas pelo Estado grego constitui falta de fundamentação.

64 A recorrente alega que, no processo em causa, a recorrida se limitou a informá-la das razões aduzidas pelo Estado grego para justificar o seu parecer negativo. Em parte alguma das duas cartas enviadas pela recorrida à recorrente nem, em especial, na decisão impugnada, figura uma exposição das razões de recusa da recorrida de conceder o acesso ao documento solicitado. Ao fazê-lo, a recorrida não permitiu à recorrente identificar as razões subjacentes à sua recusa em divulgar o documento solicitado e não permitiu ao tribunal comunitário exercer o seu poder de fiscalização.

65 A recorrida sustenta que a fundamentação da decisão impugnada está completa, uma vez que esta expõe a razão da recusa de acesso ao documento, a saber, que as autoridades nacionais lhe solicitaram a sua não divulgação.

Apreciação do Tribunal

66 Importa lembrar que é jurisprudência assente que o dever de fundamentar uma decisão individual tem por finalidade fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se a decisão é bem fundamentada ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade e ao juiz comunitário fiscalizar a legalidade da decisão. O alcance deste dever depende da natureza do acto em causa e do contexto em que tenha sido adoptado (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos e o./ /Comissão, T-551/93, T-231/94 a T-234/94, Colect., p. II-247, n.º 140; de 3 de Fevereiro de 2000, CCRE/Comissão, T-46/98 e T-151/98, Colect., p. II-167, n.º 46, e de 14 de Maio de 2002, Associação Comercial de Aveiro/Comissão, T-80/00, Colect., p. II-2465, n.º 35).

67 Resulta da decisão impugnada que esta indica claramente que a recorrida tinha consultado as autoridades gregas que lhe tinham solicitado a não divulgação do documento e que, por conseguinte, se encontrava, por força do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, na impossibilidade de divulgar esse documento.

68 Daí decorre que a fundamentação da decisão impugnada é completa, uma vez que expõe a razão da recusa de acesso ao documento, a saber, que as autoridades nacionais lhe tinham solicitado que o não divulgasse.

69 A este propósito, importa lembrar que, como foi decidido anteriormente, a instituição está vinculada pelo pedido apresentado por um Estado-Membro ao abrigo do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001. Nestas condições, a recorrida não tem que apreciar as razões adiantadas pelo Estado grego.

70 Por último, ainda que, numa preocupação de transparência, a recorrida tenha comunicado à recorrente os fundamentos invocados pelo Estado-Membro, importa declarar que não lhe incumbia explicar à recorrente as razões pelas quais o Estado-Membro em causa tinha apresentado um pedido ao abrigo do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que esta disposição não obriga os Estados-Membros a fundamentar tal pedido.

71 Decorre destas considerações que o terceiro fundamento não procede.

Quanto ao quarto fundamento, relativo em a Comissão não ter examinado se devia ser concedido um acesso parcial às informações constantes do documento solicitado

Argumentos das partes

72 A recorrente sustenta que a recorrida cometeu um erro de direito por violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que não analisou se devia ser concedido um acesso parcial às informações constantes do documento solicitado e não abrangidas pelas excepções.

73 A recorrente observa que a recorrida lhe comunicou a parte do pedido de contribuição financeira do Fundo de Coesão que continha uma descrição dos principais aspectos da análise dos custos/benefícios e não o texto integral do estudo, como tinha requerido. Esta comunicação não satisfaz as exigências do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, dado que esta descrição não constitui uma parte do documento solicitado, na acepção dessa disposição.

74 A recorrente alega que, não obstante o pedido de um Estado-Membro no sentido de ser recusado o acesso e uma vez que recorrida é obrigada a conceder um acesso tão amplo quanto possível aos documentos, esta deveria ter examinado se era possível conceder um acesso parcial. Não tendo a recorrida sequer procurado determinar se podia conceder um acesso parcial, cometeu um erro de direito (acórdãos Conselho/ /Hautala, n.º 29 *supra*, n.ºs 29 e 30, e Hautala/Conselho, n.º 29 *supra*, n.ºs 85 a 88).

75 A recorrida contesta estes argumentos e conclui que o fundamento deve ser julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal

76 Nos termos do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, quando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das excepções, as restantes partes do documento serão divulgadas.

77 É certo que, na decisão impugnada, não é feita menção de que a recorrida tenha considerado a possibilidade de conceder um acesso parcial ao documento solicitado. Contudo, há que observar que, como a recorrente foi informada, o Estado-Membro em causa opôs-se totalmente à divulgação do documento na íntegra. Ora, estando a recorrida vinculada por este pedido, o acesso parcial ao referido documento não era possível. Nestas circunstâncias, há que concluir que as razões da recusa do acesso parcial ao referido documento estão tácita mas necessariamente contidas no pedido do Estado-Membro.

78 Daí decorre que improcede este fundamento.

79 Face ao que precede, há que negar provimento ao recurso na íntegra.

Quanto às despesas

80 Nos termos do n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo do Tribunal, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A recorrente é condenada nas despesas.

Azizi Jaeger Czúcz

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Março de 2005.

O secretário

H. Jung

O presidente

M. Jaeger