ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

25 de Abril de 2007 *

No processo T-264/04,

WWF European Policy Programme, com sede em Bruxelas (Bélgica), representada por R. Haynes, barrister,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por B. Driessen e M. Bauer, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por E. Montaguti e P. Aalto, na qualidade de agentes,

interveniente,

* Língua do processo: inglês.

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão do Conselho de 30 de Abril de 2004 que recusou à recorrente o acesso a determinados documentos relativos à reunião do comité do Conselho designado «comité do artigo 133.º» de 19 de Dezembro de 2003,

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

composto por: H. Legal, presidente, I. Wiszniewska-Białecka e E. Moavero Milanesi, juízes,

secretário: K. Pocheć, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 8 de Novembro de 2006,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 O artigo 2.º 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), que define os

princípios, as condições e os limites do direito de acesso aos documentos destas instituições, adoptado em aplicação do artigo 255.º CE, 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».

2 O artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 prevê:

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

a) Do interesse público, no que respeita:

— [...]

— [...]

— 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,

— [...]

excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

3. O acesso a documentos, elaborados por uma instituição para uso interno ou por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

O acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, 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.

[...]

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

3 Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 1049/2001:

«1. Os pedidos de acesso a quaisquer documentos devem ser prontamente tratados. Será enviado ao requerente um aviso de recepção. No prazo de 15 dias úteis a contar

da data de registo do pedido, a instituição concederá acesso ao documento solicitado e facultará, dentro do mesmo prazo, o acesso ao mesmo nos termos do artigo 10.º ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso e informará o requerente do seu direito de reclamar mediante pedido confirmativo ao abrigo do n.º 2 do presente artigo.

2. No caso de recusa total ou parcial, o requerente pode dirigir à instituição, no prazo de 15 dias úteis a contar da recepção da resposta da instituição, um pedido confirmativo no sentido de esta rever a sua posição».

4 A Decisão 2002/682/CE, Euratom do Conselho, de 22 de Julho de 2002, que aprova o Regulamento Interno do Conselho (JO L 230, p. 7, a seguir «regulamento interno»), dispõe no seu artigo 19.º:

«1. Compete ao [Comité dos Representantes Permanentes (Coreper)] preparar os trabalhos do Conselho e executar os mandatos que lhe são conferidos por este. O Coreper zela, em todas as circunstâncias, pela coerência das políticas e acções da União e pela observância dos seguintes princípios e regras:

[...]

d) Regras processuais, de transparência e de qualidade da redacção.

[...]

3. O Coreper pode constituir ou dar o seu aval à constituição de comités ou grupos de trabalho, aos quais serão confiadas certas funções de preparação ou de estudo previamente definidas.

O Secretariado-Geral actualiza e divulga a lista das instâncias preparatórias. Apenas podem reunir-se como instâncias preparatórias do Conselho os comités e grupos de trabalho que constem dessa lista».

5 Nos termos do artigo 21.º do regulamento interno:

«Sem prejuízo das demais disposições do presente Regulamento Interno, a Presidência deve organizar as reuniões dos diferentes comités e grupos de trabalho por forma a que os respectivos relatórios estejam disponíveis antes da reunião do Coreper em que forem analisados.

[...]»

Factos na origem do litígio

6 Por carta de 23 de Fevereiro de 2004, a WWF European Policy Programme, uma associação sem fim lucrativo de direito belga, requereu ao Conselho, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento n.º 1049/2001, o acesso aos documentos relativos ao primeiro ponto da ordem de trabalhos da reunião dos membros suplentes do chamado «comité do artigo 133.º» (a seguir «comité») de 19 de Dezembro de 2003. Este ponto tinha como título «OMC-Desenvolvimento sustentável e comércio após

Cancun». As informações requeridas consistiam, por um lado, nos documentos preparatórios e em outras informações, prestadas aos membros suplentes do comité pela Comissão a propósito deste ponto da ordem de trabalhos e que incluíam, designadamente, segundo a recorrente, um relatório sobre o estado das negociações em causa, as posições tomadas por outros Estados, as avaliações dos resultados da abordagem actual da União Europeia e a exposição de ideias gerais com vista a uma nova estratégia e, por outro, as actas, resoluções ou recomendações elaboradas quanto a este ponto da ordem de trabalhos na sequência da reunião.

7 Depois de receber este requerimento, o Conselho consultou os serviços da Comissão, por força do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001, e, por ofício de 17 de Março de 2004, respondeu à recorrente.

8 No que toca à primeira parte desse requerimento, o Conselho referiu, antes de mais, que tinha identificado uma nota abrangendo um grande leque de questões sobre a sequência da Conferência de Cancun e evocando o modo como deveriam ser tratadas as questões no âmbito do comércio nas negociações multilaterais em curso na Organização Mundial do Comércio (OMC). Esta nota, com o n.º MD 578/03 e com a epígrafe «Desenvolvimento sustentável e comércio após Cancun», tinha sido redigida para o comité pelos serviços da Comissão em 10 de Dezembro de 2003 (a seguir «nota»). O Conselho esclareceu seguidamente que, tendo em conta a natureza e o conteúdo da nota, o acesso à mesma não devia ser autorizado por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro e quarto travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, já que a sua divulgação prejudicaria os interesses comerciais da União Europeia e poderia também prejudicar as suas relações económicas com os países terceiros mencionados na nota. Por fim, o Conselho indeferiu o acesso parcial à nota com a justificação de que as excepções acima referidas se aplicavam ao documento na íntegra. O Conselho, contudo, forneceu à recorrente uma comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada «Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, um ano volvido: honrar os nossos compromissos» [COM (2003) 829 final] e o seu anexo, o documento de trabalho da Comissão [SEC (2003) 1471], já disponíveis publicamente.

9 No que se refere à segunda parte do requerimento da recorrente, o Conselho indicou não terem sido elaboradas pelos seus serviços actas das reuniões dos membros suplentes do comité.

10 Por carta de 5 de Abril de 2004, a recorrente, com base no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, apresentou um pedido de carácter confirmativo no sentido de o Conselho rever a sua posição quanto à divulgação dos documentos requeridos e, designadamente, das partes da nota relativas ao desenvolvimento sustentável e ao comércio. Além disso, pediu esclarecimentos quanto à instituição que teria as actas das reuniões do comité.

11 Por decisão de 30 de Abril de 2004 (a seguir «decisão impugnada») o Conselho reiterou a sua decisão de indeferir a divulgação da nota nos seguintes termos:

«A divulgação do referido documento causaria graves prejuízos às relações económicas da UE com os países terceiros mencionados no documento e colidiria ainda com os interesses comerciais da UE. A nota da Comissão incide fundamentalmente sobre os esforços dispendidos pela UE no sentido de responder às necessidades e objectivos dos países em desenvolvimento, com vista a acentuar o reforço mútuo do ambiente e do desenvolvimento, melhorando o acesso ao mercado, com melhor utilização das tecnologias comerciais e com incentivos aos investimentos. O documento procede a uma reavaliação de questões importantes relacionadas com o comércio e o ambiente, bem como a um exame cuidado das necessidades dos países em desenvolvimento, a fim de contribuir para a boa gestão dos assuntos públicos neste contexto. Neste âmbito, o documento contém elementos de análise e observações sensíveis relativamente à orientação seguida pela UE para reforçar o domínio internacional e definir a linha política geral da UE, bem como acções concretas nos sectores essenciais da relação com a OMC. A

divulgação destes elementos e destas observações prejudicaria as relações entre a EU e os países terceiros em causa e afectaria gravemente as negociações em curso nas quais a Comunidade e os seus Estados-Membros estão empenhados e, em última análise, o conjunto da sua política económica.

Tendo em conta o acima referido, o Conselho entende que o acesso ao documento em questão deve ser indeferido com base no artigo 4.°, n.° 1, [alínea] a), terceiro e quarto travessões, do Regulamento n.° [1049/2001]. Também não é possível conceder acesso parcial ao documento invocando o artigo 4.°, n.° 6 [do Regulamento n.° 1049/2001], uma vez que as excepções acima referidas se aplicam ao documento na sua totalidade».

12 Na decisão impugnada, o Conselho confirmou igualmente não existir qualquer acta das reuniões dos membros suplentes do comité. Observou que, de acordo com uma prática corrente, na ausência de actas, os progressos conseguidos num ponto particular constavam, eventualmente, de notas, relatórios ou documentos similares, redigidos após as respectivas reuniões. O Conselho observou, contudo, não possuir no caso em apreço documentos desse tipo sobre o resultado da reunião de 19 de Dezembro de 2003 no que se refere ao primeiro ponto da ordem de trabalhos.

13 Em 1 de Junho de 2004, a Comissão, em ofício dirigido ao Conselho, esclareceu a sua posição quanto ao pedido da recorrente. A Comissão referiu que, em seu entender, a nota não devia ser divulgada por força da excepção prevista no artigo 4.°, n.° 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.° 1049/2001, que visa a protecção do interesse público no que toca às relações internacionais. A Comissão invocou também, como fundamento complementar para o indeferimento, a excepção prevista no artigo 4.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1049/2001, no que se refere à protecção do processo decisório das instituições.

Tramitação processual e pedidos das partes

14 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 30 de Junho de 2004, a recorrente interpôs o presente recurso.

15 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 23 de Novembro de 2004, a Friends of the Earth Ltd, sociedade de direito privado com sede em Londres (Reino Unido) requereu que fosse admitida a sua intervenção em apoio dos pedidos da recorrente.

16 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 10 de Dezembro de 2004, a Comissão requereu que fosse admitida a sua intervenção em apoio dos pedidos do Conselho.

17 Por despacho do Presidente da Quarta Secção do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Fevereiro de 2005, a Comissão foi admitida a intervir.

18 Por despacho do presidente da Quarta Secção do Tribunal de 18 de Março de 2005, foi indeferido o pedido de intervenção apresentado pela Friends of the Earth.

19 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal de Primeira Instância na audiência de 8 de Novembro de 2006.

20 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne anular a decisão impugnada.

21 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

22 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas, incluindo as da Comissão.

Questão de direito

23 A recorrente suscita três fundamentos relativos, em primeiro lugar, à violação do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que o Conselho, ao indeferir o acesso à nota, não fundamentou suficientemente a sua recusa e avaliou mal a natureza comunicável das informações pertinentes; em segundo lugar, à violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que o Conselho, ao impedir a possibilidade de divulgação parcial da nota, não aplicou correctamente o princípio da proporcionalidade; em terceiro lugar, à violação do artigo 2.º do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que o Conselho violou o direito da recorrente

de acesso aos documentos ao indeferir o acesso à acta relativa ao primeiro ponto da ordem de trabalhos da reunião de 19 de Dezembro 2003 ou, na falta de acta, a informações sobre o conteúdo das discussões havidas nessa reunião bem como às notas dos participantes na mesma.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001

Argumentos das partes

24 A recorrente alega que o Conselho, por um lado, não fundamentou suficientemente o indeferimento do acesso à nota e, por outro, avaliou erradamente a natureza comunicável desta.

25 No que toca à exigência de uma fundamentação suficiente, a recorrente refere que, na medida em que a nota é relativa à OMC, designadamente ao desenvolvimento sustentável e ao comércio, o Conselho não indicou o motivo porque a divulgação de um conteúdo tão genérico podia verdadeiramente prejudicar as relações internacionais e a política económica da Comunidade.

26 No que se refere à avaliação alegadamente errada da natureza comunicável da nota, a recorrente recorda a jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância quanto às regras anteriores do Conselho relativas ao acesso aos documentos, observando que esta jurisprudência continua a ser relevante face às decisões adoptadas em aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 e às regras processuais internas que as substituem. Resulta, designadamente, do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 19 Outubro 1995, Carvel e Guardian Newspapers/Conselho (T-194/94, Colect., p. II-2765), que qualquer resposta a um pedido de informações deve compreender uma

ponderação, caso a caso, por um lado, do interesse do cidadão em ter acesso aos documentos em causa e, por outro, do eventual interesse do Conselho em preservar a confidencialidade destes documentos. Do mesmo modo, qualquer excepção invocada deve ser interpretada restritivamente e a recusa de divulgação deve ser devidamente fundamentada. Além disso, o Conselho não demonstrou qualquer nexo entre o assunto da nota e as consequências potencialmente negativas da sua divulgação.

27 Daí conclui a recorrente que o Conselho actuou mal ao não ponderar correctamente os interesses em jogo na apreciação do pedido de acesso à nota, e ao não ter atribuído a importância devida ao direito fundamental de acesso aos documentos reconhecido pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 1049/2001.

28 Em primeiro lugar, o Conselho adianta que fundamentou a sua decisão do modo mais exaustivo possível, sem divulgar o conteúdo da nota. A fim de demonstrar a máxima transparência possível no que se refere aos objectivos das negociações, transmitiu à recorrente dois documentos da Comissão que fornecem informações mais amplas sobre os objectivos em causa.

29 A este respeito, a Comissão observa que, na decisão impugnada, o Conselho descreve o conteúdo da nota de modo adequado e suficientemente detalhado, explicando o motivo porque o acesso a esse conteúdo é objecto de uma derrogação. Em conformidade com jurisprudência assente na matéria, essa fundamentação é suficientemente clara para permitir à recorrente compreender as razões pelas quais o Conselho lhe recusou o acesso à nota e para permitir ao Tribunal fiscalizar a legalidade da decisão impugnada.

30 Em segundo lugar, o Conselho precisa que a nota versa sobre o modo como a Comunidade deve conduzir as negociações na OMC em matéria de comércio e de ambiente no quadro do ciclo de Doha. Mais exactamente, a nota contém elementos de análise e observações sensíveis relativamente à orientação seguida pela

Comunidade para reforçar o domínio internacional, incluindo elementos relativos a uma resposta às necessidades e aos objectivos dos países em vias de desenvolvimento. Define também a linha de política geral da Comunidade, bem como acções concretas no que toca aos aspectos essenciais da sua relação com a OMC. O Conselho precisou, na audiência, que se tratava de uma nota de informação sobre o avanço das negociações, apresentando, por um lado, as posições adoptadas pelos países terceiros e, por outro, as opções abertas à Comunidade.

31 A divulgação da nota prejudicaria as relações entre a Comunidade e os países terceiros aí indicados e prejudicaria gravemente as posições da Comunidade e dos seus Estados-Membros no quadro das negociações conduzidas na OMC e, por isso, a globalidade da sua política económica.

32 O Conselho realça o contexto delicado destas negociações, as resistências encontradas e as dificuldades para conseguir alcançar um acordo, patentes no falhanço das negociações na conferência ministerial da OMC em Cancun, em Setembro de 2003. Neste contexto, a divulgação da nota, que apresenta as várias possibilidades que se colocavam à Comunidade, ao propor a abordagem que esta devia adoptar nestas negociações, e que avalia as posições das outras partes nas negociações, causaria grave prejuízo à margem de negociação que as instituições da Comunidade necessitam para levar a bom termo as negociações complexas no seio da OMC. Neste sentido, a própria recorrente admitiu que uma estratégia de negociação, pela sua própria natureza, não deve ser comunicada ao público.

33 Daí deduz o Conselho que o acesso à nota deve ser indeferido com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro e quarto travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, a fim de proteger o interesse público no que concerne às relações internacionais bem como à política financeira, monetária ou económica da Comunidade.

34 Por último, o Conselho, apoiado pela Comissão, alega que, no caso concreto, não havia que ponderar a necessidade de preservar a confidencialidade da nota, por um lado, e o interesse para a recorrente em obter o acesso à mesma, por outro. Muito embora os n.os 2 a 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º1049/2001 impliquem uma ponderação em conformidade com a jurisprudência na matéria, não é esse o caso do n.º 1 deste artigo. Não se pode presumir que se trata de uma mera omissão por parte do legislador. Pelo contrário, trata-se de uma opção explícita, justificada pela importância dos interesses a proteger. Esta tese é confirmada pela inclusão, no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, da excepção relativa à protecção da vida privada e da integridade do indivíduo, em conformidade com a legislação comunitária relativa à protecção dos dados de carácter pessoal.

35 Por outro lado, segundo o Conselho, mesmo admitindo que todas as excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 devam ser objecto de interpretação estrita, isso não significa, no entanto, que essas excepções devam ser interpretadas como sendo desprovidas de efeito útil. Se se verificarem as condições enunciadas no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, o Conselho é obrigado a aplicar esta disposição e a indeferir o acesso à nota.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

36 No que se refere à alegada insuficiência da fundamentação da decisão impugnada, há que recordar que, de acordo com jurisprudência assente, o dever de uma instituição fundamentar a sua decisão que recusa o acesso a um documento tem por finalidade, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se a decisão está devidamente fundamentada ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade e, por outro, permitir 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 (v., acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Março de 2005, Scippacercola/Comissão, T-187/03, Colect., p. II-1029, n.º 66, e jurisprudência aí referida).

37 No caso em apreço, na decisão impugnada, o Conselho apresentou detalhadamente as razões do indeferimento, fornecendo para tanto elementos que permitem compreender o conteúdo da nota e as razões pelas quais a sua divulgação poderia afectar a protecção do interesse público no que concerne às relações internacionais e à política financeira, monetária ou económica da Comunidade. Como observa correctamente o Conselho, não é possível prestar todas as informações que justificam a natureza não comunicável da nota sem divulgar o seu conteúdo e sem retirar, por conseguinte, à excepção a sua finalidade essencial. Daí decorre que o argumento da recorrente de que o Conselho não teria suficientemente fundamentado o indeferimento não pode ser acolhido, uma vez que a fundamentação apresentada na decisão impugnada é suficientemente clara para permitir à recorrente compreender as razões pelas quais o Conselho indeferiu o acesso à nota, para lhe permitir contestar validamente esse indeferimento perante o Tribunal e para permitir a este exercer a sua fiscalização da legalidade da decisão impugnada.

38 No que se reporta à avaliação da natureza comunicável da nota e do indeferimento do acesso a esta por força do artigo 4.º, n.º 1 alínea a), terceiro e quarto travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, há que notar que as disposições deste regulamento retomam, no essencial, o teor da legislação anterior quanto ao alcance das excepções ao direito de acesso aos documentos.

39 De acordo com a jurisprudência relativa a esta legislação, o acesso do público aos documentos das instituições constitui um princípio e a recusa do acesso a excepção a este princípio. Por conseguinte, os casos de recusa devem ser interpretados e aplicados de forma restritiva, a fim de não porem em causa a aplicação do princípio. Além disso, uma instituição está obrigada a examinar, em relação a cada documento cujo acesso lhe é solicitado, se, ao abrigo das informações de que dispõe, a

divulgação do documento é efectivamente susceptível de prejudicar um dos aspectos do interesse público protegido pelas excepções que permitem a recusa de acesso. Para que estas excepções sejam aplicáveis, o risco de prejuízo para o interesse público deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético (v., acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Fevereiro de 2002, Kuijer/Conselho, T-211/00, Colect., p. II-485, n.os 55 e 56, e jurisprudência aí referida).

40 Resulta também da jurisprudência que as instituições dispõem de um amplo poder de apreciação quando apreciam se o acesso a um documento pode prejudicar o interesse público, e, em consequência, que a fiscalização efectuada pelo Tribunal de Primeira Instância quanto à legalidade das decisões das instituições que recusam o acesso a documentos devido às excepções obrigatórias relativas ao interesse público se deve limitar à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exactidão material dos factos, da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Julho de 1999, Hautala/Conselho, T-14/98, n.os 1 e 72, e Kuijer/ /Conselho, já referido no n.º 39 *supra,* n.º 53).

41 No que se refere ao erro manifesto na apreciação dos factos, que, no essencial é alegado pela recorrente, é de constatar que o Conselho indeferiu o acesso à nota a fim de não perturbar as negociações que decorriam à época num contexto delicado, caracterizado por resistências por parte quer dos Estados em desenvolvimento quer dos Estados desenvolvidos e por dificuldades para chegar a um acordo, como demonstrou o falhanço das negociações quando da conferência ministerial da OMC em Cancun em Setembro de 2003. Assim, ao considerar que a divulgação desta nota poderia prejudicar as relações com os países terceiros aí mencionados bem como a margem de negociação da Comunidade e dos seus Estados-Membros, necessária para levar a bom termo essas negociações, o Conselho não cometeu um erro manifesto de apreciação e pôde considerar que a comunicação da nota comportava um risco de prejuízo para o interesse público no que concerne às relações internacionais e à política financeira, monetária ou económica da Comunidade, risco esse que era razoavelmente previsível e não meramente hipotético.

42 Resulta do que precede que o Conselho, por um lado, fundamentou suficientemente o seu indeferimento de acesso à nota e, por outro, não violou as condições de aplicação das excepções ao acesso do público aos documentos previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro e quarto travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.

43 Estas conclusões não podem ser infirmadas pelos argumentos da recorrente relativamente à necessidade de uma ponderação do seu interesse em ter acesso à nota e o do Conselho de não a comunicar.

44 As excepções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 estão redigidas em termos imperativos e, consequentemente, as instituições são obrigadas a recusar o acesso aos documentos abrangidos por estas excepções vinculativas quando a prova das circunstâncias a que se referem essas excepções for produzida (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Março de 1997, WWF UK/Comissão, T-105/95, Colect., p. II-313, n.º 58). Distinguem-se, portanto, das excepções que se referem ao interesse das instituições em preservar o segredo das suas deliberações, previstas no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, para aplicação das quais as instituições dispõem de um poder de apreciação que lhe permite ponderar, por um lado, o seu interesse em preservar o sigilo das suas deliberações, e por outro, o interesse do cidadão em ter acesso a esses documentos (v., por analogia acórdão Carvel Guardian Newspapers/ /Conselho, já referido no n.º 26 *supra*, n.^{os} 64 e 65).

45 Dado que as excepções em causa no litígio caem no âmbito do artigo 4.º do Regulamenton.º 1049/2001, o Conselho não tinha, no caso concreto, que ponderar a protecção do interesse público e o interesse da recorrente em ter acesso à nota.

46 Vistas as considerações expostas, improcede o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001

Argumentos das partes

47 A recorrente alega, no essencial, que o Conselho não fez uma aplicação correcta do princípio da proporcionalidade quando avaliou a possibilidade de uma divulgação parcial da nota.

48 O Conselho entende que examinou a possibilidade de divulgação parcial da nota, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001 e com a jurisprudência existente na matéria, tendo consultado também, quando a este ponto, a Comissão, que tinha elaborado a nota. Na sequência deste exame, o Conselho concluiu que as excepções visadas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro e quarto travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 se aplicavam à nota na íntegra e que, por conseguinte, não podia ser deferido o acesso parcial à nota. Além disso, era difícil fornecer mais esclarecimentos sem divulgar o conteúdo da mesma.

49 Na audiência, o Conselho esclareceu que se tratava de um documento denso, concebido para informar os peritos na matéria quanto a pontos específicos relativamente às negociações em curso e que não comportava generalidades que pudessem ser isoladas e divulgadas. Assim, quer os elementos de análise, quer as observações constantes da nota eram de natureza sensível.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

50 Resulta dos próprios termos do artigo 4.°, n.° 6, do Regulamento n.° 1049/2001 que uma instituição é obrigada a examinar se é de conceder acesso parcial aos documentos em causa num pedido de acesso, limitando uma eventual recusa apenas aos dados abrangidos pelas excepções visadas. A instituição deve conceder esse acesso parcial se a finalidade prosseguida por essa instituição, ao recusar o acesso ao relatório em causa pode ser atingida no caso de a instituição se limitar a ocultar as passagens que possam causar prejuízo ao interesse público (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Dezembro de 2001, Conselho/Hautala, C-353/99 P, Colect., p. I-9565, n.° 29).

51 No caso em apreço, resulta da decisão impugnada, e foi confirmado na audiência, que o Conselho examinou a possibilidade de divulgação parcial da nota, possibilidade a propósito da qual também consultou a Comissão, nos termos do artigo 4.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1049/2001. Após este exame, o Conselho concluiu que essa divulgação parcial, na acepção do artigo 4.°, n.° 6, do Regulamento n.° 1049/2001, não era possível porque as excepções visadas no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1049/2001 se aplicavam à nota na sua totalidade. Esta apreciação foi igualmente formulada pela Comissão, autora da nota, na sua correspondência com o Conselho, designadamente no ofício de 1 de Junho de 2004.

52 O Conselho justificou o indeferimento do acesso parcial à nota pelo facto de esta ser inteiramente composta por elementos de análise e observações quanto às posições dos diversos parceiros da Comunidade nas negociações no seio da OMC e quanto às opções de negociação abertas aos negociadores comunitários, cuja divulgação prejudicaria gravemente o andamento das mesmas. Esclareceu igualmente que a nota tinha sido concebida para informar peritos como os membros do comité.

53 Assim, resulta da decisão impugnada que, tendo em conta que o primeiro ponto da ordem de trabalhos da reunião do comité tinha em vista analisar o estado das negociações no seio do OMC e que foi com essa finalidade que a nota foi distribuída previamente aos membros do comité, o conteúdo integral da nota devia ser considerado de natureza sensível e, portanto, era integralmente abrangido pelo interesse público no que concerne às relações internacionais e à política económica da Comunidade, cabendo na excepção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro e quarto travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.

54 Daí resulta que, ao indeferir o pedido de acesso à nota, ainda que parcial, da recorrente, o Conselho não aplicou de modo incorrecto o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001.

55 Atento o acima exposto, improcede o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 2.º do Regulamento n.º 1049/2001

56 Este fundamento comporta três partes. A primeira refere-se à recusa do Conselho de conceder acesso à acta relativa ao primeiro ponto da ordem de trabalhos da reunião de 19 de Dezembro de 2003, por inexistência de tal acta. A segunda parte tem a ver com a recusa do Conselho, na ausência de acta, de fornecer à recorrente informações quanto ao conteúdo das discussões sobre o primeiro ponto da ordem de trabalhos da reunião de 19 de Dezembro 2003 através de uma forma susceptível de ser divulgada. A terceira parte é respeitante à recusa do Conselho de conceder acesso às notas dos participantes na dita reunião.

Quanto à primeira parte, baseada na recusa do Conselho de conceder o acesso à acta relativa ao primeiro ponto da ordem de trabalhos da reunião de 19 de Dezembro de 2003, por inexistência de tal acta

— Argumentos das partes

57 A recorrente considera que o Regulamento n.º 1049/2001 é aplicável aos documentos elaborados e conservados pelo comité. Por força do artigo 21.º do regulamento interno, devem existir actas das reuniões deste comité, quer na sua formação que reúne os membros suplentes, quer na que compreende os membros titulares, visto o seu estatuto de comité preparatório do Conselho.

58 O facto de não ter sido redigida nenhuma acta de uma reunião do comité contraria o princípio da transparência, evocado no preâmbulo do Regulamento n.º 1049/2001 e no artigo 19.º do regulamento interno, bem como o princípio da boa administração. O direito de acesso aos documentos, garantido pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 1049/2001, é totalmente esvaziado de sentido se as instituições não registarem as informações de uma forma que permita a sua divulgação pública. As instituições são obrigadas a registar as informações, em especial quando estas consistem em deliberações de um dos comités cuja existência tem por finalidade esclarecer o processo decisório do Conselho e da Comissão.

59 O Conselho contra-argumenta que não foi redigida nenhuma acta e que não existe qualquer regra que imponha a elaboração desse documento. Tendo em conta o número de reuniões organizadas no Conselho, essa obrigação teria manifestamente consequências inaceitáveis e seria impossível de respeitar.

60 O Conselho lembra a jurisprudência segundo a qual se presume a inexistência de um documento cujo acesso é requerido quando é feita uma afirmação nesse sentido pela instituição em causa e que esta presunção simples pode ser ilidida por todos os meios com base em indícios pertinentes e concordantes. Ora, no caso vertente, as dúvidas expressas pela recorrente quanto à inexistência de uma acta da reunião de 19 de Dezembro de 2003 assentam numa interpretação errada do regulamento interno.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

61 É contrário ao imperativo de transparência que decorre do Regulamento n.º 1049/2001 que as instituições invoquem a inexistência de documentos para escapar à aplicação deste regulamento. O exercício efectivo do direito de acesso aos documentos pressupõe que as instituições em causa procedem, na medida do possível e de modo não arbitrário e previsível, à redacção e à manutenção da documentação referente às suas actividades.

62 Resulta do título do primeiro ponto da ordem de trabalhos da reunião de 19 de Dezembro de 2003, e foi confirmado na audiência, que este ponto tinha como objectivo informar os membros do comité sobre o estado das negociações no seio do OMC. O carácter meramente informativo deste ponto da reunião e o facto de o mesmo não implicar qualquer medida particular de execução explicam que não tenha sido considerado necessário redigir uma acta e que este ponto não desse lugar à elaboração de um documento de síntese ou de outro acto posterior do comité.

63 Nestas circunstâncias, também não pode a actuação do Conselho ser considerada arbitrária ou imprevisível ao não ter redigido a acta relativa a este ponto da reunião. Por conseguinte, não se pode concluir que o Conselho, ao alegar a inexistência dessa

acta, tenha violado o direito da recorrente de acesso aos documentos, reconhecido pelo Regulamento n.º 1049/2001.

64 Por conseguinte, a primeira parte do terceiro fundamento é improcedente.

Quanto à segunda parte, relativa à recusa do Conselho, na ausência de acta, de fornecer à recorrente informações quanto ao conteúdo das discussões sobre o primeiro ponto da ordem de trabalhos da reunião de 19 de Dezembro de 2003

— Argumentos das partes

65 A recorrente realça que, ainda que, segundo o Conselho, não existisse acta da reunião de 19 de Dezembro de 2003, na acepção em que a Comissão a entendia no seu ofício de 1 de Junho de 2004, o Conselho deveria conceder-lhe acesso à informação no que toca ao conteúdo das discussões havidas na dita reunião.

66 Em primeiro lugar, a recorrente alega que a informação sobre o conteúdo das discussões da reunião deveria ter sido registada por uma forma susceptível de ser divulgada a fim de dar conteúdo ao direito de acesso aos documentos, que deve ser interpretado como um direito à informação à luz do princípio da transparência e do acórdão Conselho/Hautala, já referido no n.º 50 *supra*, no qual o Tribunal de Justiça julgou expressamente improcedente o argumento do Conselho de acordo com o qual este direito visa apenas o acesso aos documentos e não aos elementos de informação que neles figuram.

67 O direito de acesso aos documentos, interpretado como um direito de acesso à informação, aplica-se com mais pertinência no âmbito da protecção do ambiente, por força da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinado pela Comunidade. A proposta de regulamento relativa à sua aplicação às instituições comunitárias que, como foi esclarecido durante a audiência, se tornou posteriormente no Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO L 264, p. 1), remete para o Regulamento n.º 1049/2001 no que se refere ao acesso à informação sobre ambiente, definida como «qualquer informação sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou qualquer outra forma material». Por conseguinte, resulta claro que o Regulamento n.º 1049/2001 se aplica de forma geral à informação e não simplesmente aos documentos.

68 Em segundo lugar, a recorrente alega que, a fim de dar pleno efeito ao direito de acesso à informação garantido pelo direito comunitário, a informação a que uma pessoa tem direito de acesso deve ser fornecida de modo adequado e, mesmo que o documento no qual a informação está registada não possa ser fornecido, a informação deve ser redigida, extraída, resumida ou reproduzida a partir desse documento original.

69 Em primeiro lugar, o Conselho sustenta que não existe o dever de reduzir a escrito informações, tais como o conteúdo das discussões das reuniões do comité, com o objectivo de serem divulgadas. Com efeito, a interpretação da recorrente do direito de acesso aos documentos como um direito à informação baseia-se numa leitura errada do Regulamento n.º 1049/2001 e da jurisprudência.

70 Assim, resulta das disposições do Regulamento n.º 1049/2001, designadamente do seu título, do seu artigo 2.º, n.º 3, do artigo 3.º, do artigo 10.º, n.º 3, e dos seus

artigos 11.°e 14.°, que este regulamento se aplica a documentos existentes, isto é, a documentos redigidos ou recebidos por uma instituição e na sua posse.

71 Também o acórdão Conselho/Hautala, já referido no n.° 50 *supra*, apenas responde à questão de saber se se deve conceder acesso parcial a um documento já existente. Não se encontra na jurisprudência qualquer elemento que indique que as instituições estão obrigadas a redigir uma acta de todas as reuniões que organizam.

72 Esta conclusão não pode ser infirmada pela aplicação do princípio do acesso à informação em matéria de ambiente invocada pela recorrente com fundamento na Convenção de Aarhus, uma vez que, no momento em que a decisão impugnada foi adoptada, nem a Convenção de Aarhus, nem o regulamento relativo à sua aplicação estavam em vigor. Além disso, o conceito de informação ambiental aí estabelecido não inclui as discussões do comité, atenta a sua natureza verbal, e nenhum destes dois actos jurídicos impõe ao comité a obrigação de redigir actas das suas reuniões.

73 Por outro lado, decorre das decisões do Mediador Europeu que uma instituição não é obrigada a apresentar documentos por força do Regulamento n.° 1049/2001 quando não existe qualquer documento a que possa ser concedido acesso.

74 Em segundo lugar, o Conselho alega que as actas não são, contrariamente ao que sustenta a recorrente, documentos que resumem outros documentos, mas sim documentos que resumem uma discussão verbal. É, assim, erradamente que a recorrente afirma que o Conselho dispõe facilmente dos meios necessários para redigir uma acta.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

75 Em primeiro lugar, há que recordar o âmbito da aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 que, nos termos do seu artigo 2.º, n.º 3 se aplica apenas aos «documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse».

76 Em segundo lugar, resulta da jurisprudência que o conceito de documento e de informação devem ser distinguidos. O direito de acesso do público a um documento das instituições visa apenas os documentos e não as informações entendidas de modo mais genérico e não implica para as instituições o dever de responder a qualquer pedido de informações de um particular (v., por analogia, despacho do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Outubro de 1999, Meyer/Comissão, T-106/99, Colect., p. II-3273, n.os 35 e 36). É certo que resulta do acórdão Conselho/ /Hautala, já referido no n.º 50 *supra*, que a Decisão 93/731/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1993, relativa ao acesso do público aos documentos do Conselho (JO L 340, p.43), que antecedeu o Regulamento n.º 1049/2001, não visava apenas os documentos detidos pelas instituições enquanto tais, mas também os elementos de informação contidos nestes documentos (n.º 23 do acórdão). No entanto, o acesso aos elementos de informação, na acepção deste acórdão, apenas pode ser assegurado se esses elementos constarem de documentos, o que pressupõe a existência destes.

77 No caso em apreço, na falta de acta ou de outros documentos sobre o primeiro ponto da ordem de trabalhos da reunião do comité de 19 de Dezembro de 2003, o Conselho não é obrigado a fornecer à recorrente informações sobre o conteúdo deste ponto da reunião.

78 Daí resulta que o Conselho não violou o direito de acesso aos documentos por parte da recorrente, reconhecido pelo Regulamento n.º 1049/2001, ao recusar fornecer-lhe

informações sobre o conteúdo das discussões quanto ao primeiro ponto da ordem de trabalhos da reunião de 19 de Dezembro de 2003, quando estas não existiam sob a forma de um documento susceptível de ser divulgado.

79 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelos argumentos da recorrente relativos a Convenção de Aarhus ou à proposta de regulamento relativo à sua aplicação, considerando que, como observa correctamente o Conselho, à época em que a decisão impugnada foi adoptada, nem a Convenção de Aarhus, nem o regulamento relativo à sua aplicação estavam em vigor.

80 Consequentemente, há que julgar improcedente a segunda parte do terceiro fundamento.

Quanto à terceira parte, relativa à recusa do Conselho de conceder acesso às notas dos participantes na reunião do comité de 19 de Dezembro de 2003

— Argumentos das partes

81 Em primeiro lugar, a recorrente observa que as notas dos membros do comité e da Comissão relativas às discussões no comité não estão excluídas do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 e devem, por esse motivo, estar acessíveis ao público, a menos que seja aplicável a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa às deliberações internas.

82 Em segundo lugar, a recorrente alega que o seu pedido de informação era suficientemente amplo para incluir as notas relativas às discussões do comité e que a interpretação restrita do conceito de «acta», dada pela Comissão, não é de modo

algum justificada. Por conseguinte, as notas dos membros do comité e da Comissão deviam ser divulgadas, e a excepção prevista no artigo 4.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1049/2001, enquanto excepção a uma obrigação geral, deve ser objecto de interpretação estrita. Aliás, o Tribunal de Primeira Instância já julgou improcedente o argumento segundo o qual a divulgação das deliberações internas dos comités colocaria necessariamente em causa o seu bom funcionamento e a sua eficácia.

83 O Conselho afirma desconhecer se as delegações nacionais ou a Comissão redigiram notas internas e sob que forma. Sendo estas notas destinadas exclusivamente ao uso interno do Estado-Membro em causa ou da Comissão, não foram comunicadas ao Conselho. Consequentemente, não estando estas na posse do Conselho, as mesmas não entram no âmbito de aplicação do artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1049/2001.

84 Por outro lado, o Conselho considera que a recorrente, na réplica, modificou consideravelmente a sua argumentação no que se refere à acusação relativa ao pedido de acesso à acta da reunião de 19 de Dezembro de 2003, ao afirmar que o Conselho violou o Regulamento n.° 1049/2001 porque não lhe concedeu acesso às notas internas da Comissão e das delegações dos Estados-Membros. A este propósito, o Conselho realça que, de acordo com a jurisprudência, a decisão tomada quanto ao pedido de carácter confirmativo circunscreve o objecto do processo jurisdicional. Ora, resulta do mesmo pedido que a recorrente não pediu ao Conselho que lhe permitisse o acesso a essas notas internas da Comissão e das delegações dos Estados-Membros. Não tendo indeferido o acesso a esses documentos na decisão impugnada, o Conselho não era obrigado a pronunciar-se sobre os argumentos da recorrente quanto a este ponto.

— Apreciação do Tribunal

85 É de concluir que o acesso às notas dos participantes na reunião de 19 de Dezembro de 2003 não foi pedido ao Conselho pela recorrente nas duas cartas que deram

origem à decisão impugnada. Por conseguinte, a decisão impugnada não se refere ao acesso às notas dos participantes na reunião de 19 de Dezembro de 2003. Uma vez que, por um lado, quando lhe é submetido um recurso de anulação de uma decisão do Conselho que indefere o acesso a documentos, o órgão jurisdicional comunitário exerce, nos termos do artigo 230.° CE, uma fiscalização da legalidade apenas desta decisão e, por outro, que a decisão impugnada não surge na sequência de um pedido de acesso às notas internas da Comissão e das delegações dos Estados-Membros, os argumentos da recorrente relativos ao acesso a estas notas não podem, consequentemente, ser acolhidos.

86 De qualquer modo, ainda que fosse de considerar que o pedido da recorrente deve ser interpretado como abrangendo também o acesso às notas internas da Comissão e das delegações dos Estados-Membros, uma vez não serem estas detidas nem terem sido recebidas pelo Conselho, não lhe podem ser por este comunicadas nos termos do Regulamento n.° 1049/2001, em conformidade com o seu artigo 2.°, n.° 3.

87 Por conseguinte, improcede a terceira parte do terceiro fundamento, bem como este na íntegra.

88 Conclui-se de quanto precede que deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

89 Por força do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, a mesma suportará, além das suas despesas, as do Conselho, de acordo com o pedido deste último.

90 Nos termos do disposto no artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no litígio suportarão as suas próprias despesas. Por conseguinte, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A recorrente suportará as suas próprias despesas e as despesas do Conselho.

3) A Comissão suportará as suas próprias despesas.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Abril de 2007.

O secretário O presidente

E. Coulon H. Legal