ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

25 november 2020 *

„Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Verenigde Mexicaanse Staten betreffende de wederzijdse erkenning en bescherming van de benamingen van gedistilleerde dranken – Documenten die zijn overgelegd in het kader van het gemengd comité – Weigering van toegang – Uitzondering inzake de bescherming van het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen – Uitzondering inzake de bescherming van de commerciële belangen van een derde”

In zaak T-166/19,

Marco Bronckers, wonende te Brussel (België), vertegenwoordigd door P. Kreijger, advocaat,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Ehrbar en A. Spina als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van besluit C(2019) 150 final van de Commissie van 10 januari 2019 tot afwijzing van het confirmatief verzoek om toegang tot de documenten „Zaken betreffende Tequila waarvan de Consejo Regulador del Tequila (Reguleringsraad voor Tequila) heeft vastgesteld dat zij aan de Europese Commissie moeten worden meegedeeld [Ares(2018) 4023479]” en „Verificatieverslagen over de Europese markt (Reportes de Verificación en el Mercado Europeo) [Ares(2018) 4023509]”,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, N. Półtorak (rapporteur) en M. Stancu, rechters,

griffier: P. Cullen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 juli 2020,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Op 8 mei 2018 heeft verzoeker, Marco Bronckers, krachtens verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43), verzocht om toegang tot alle notulen van vergaderingen van het gemengd comité voor gedistilleerde dranken (hierna: „gemengd comité"), ingesteld in het kader van de Overeenkomst van 1997 tussen de Europese Gemeenschap en de Verenigde Mexicaanse Staten betreffende de wederzijdse erkenning en bescherming van de benamingen van gedistilleerde dranken (PB 1997, L 175, blz. 33; hierna: „overeenkomst van 1997"). De Europese Commissie heeft besloten verzoeker gedeeltelijk toegang te verlenen tot twee notulen van vergaderingen van het gemengd comité, namelijk de vergaderingen van 30 maart 2011 en 3 juni 2013.

2 Op 3 juli 2018 heeft verzoeker de ontvangst van de openbaar gemaakte documenten bevestigd, waarbij hij geen bezwaar maakte tegen het onleesbaar maken van bepaalde passages, maar alleen de volledigheid van de door de Commissie geselecteerde documenten betwistte. Tegelijkertijd heeft hij bij het directoraat-generaal (DG) Landbouw van de Commissie een nieuw verzoek ingediend om toegang te krijgen tot bepaalde documenten die genoemd worden in de openbaar gemaakte documenten. Verzoeker merkte het volgende op:

– „In de notulen van de vergadering van 30 maart 2011 wordt (in punt 2) een discussie vermeld over door Mexico geconstateerde inbreuken in verband met het gebruik van de naam Tequila op de Europese markt; deze discussie was gebaseerd op een lijst (waarnaar in punt 4 van de notulen van de vergadering van 3 juni 2013 wordt verwezen).

– In de notulen van de vergadering van 3 juni 2013 worden (in punt 4) documenten vermeld die door de Consejo Regulador del Tequila zijn ingediend met betrekking tot producten die in de Europese Unie zijn vervaardigd en die door Mexico worden beschouwd als een duidelijke schending van de geografische aanduiding Tequila."

3 Bij brief van 21 augustus 2018 heeft de Commissie twee relevante documenten geïdentificeerd, namelijk de documenten Ares(2018) 4023479 en Ares(2018) 4023509 (hierna: „gevraagde documenten"). Aangezien de gevraagde documenten volgens de Commissie afkomstig waren van de Mexicaanse autoriteiten, zijn deze autoriteiten overeenkomstig artikel 4, lid 4, van verordening (EG) nr. 1049/2001 geraadpleegd. De Commissie heeft het verzoek om toegang tot deze documenten afgewezen op grond van de uitzonderingen die zijn opgenomen in artikel 4, lid 2, en artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 1049/2001 betreffende de bescherming van de commerciële belangen van een rechtspersoon en de bescherming van het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen.

4 Op 5 september 2018 heeft verzoeker een confirmatief verzoek ingediend, waarin hij de Commissie verzocht haar standpunt te heroverwegen. Bij e-mail van 26 september 2018 heeft de Commissie de termijn voor de beantwoording van het confirmatief verzoek overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 met vijftien werkdagen verlengd. Bij e-mail van 17 oktober 2018 heeft de Commissie verzoeker meegedeeld dat zij niet vóór het verstrijken van de verlengde termijn zou kunnen antwoorden.

5 Bij e-mail van 14 november 2018 heeft de Commissie verzoeker meegedeeld dat het secretariaat-generaal van de Commissie overeenkomstig artikel 4, leden 4 en 5, van verordening nr. 1049/2001 de Mexicaanse autoriteiten opnieuw had geraadpleegd over de mogelijkheid de betrokken documenten (gedeeltelijk) openbaar te maken.

6 Op 10 januari 2019 heeft de Commissie verzoekers confirmatief verzoek om toegang tot de gevraagde documenten afgewezen (hierna: „bestreden besluit").

Procedure en conclusies van partijen

7 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 14 maart 2019, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

8 Op 19 juli 2019 heeft verzoeker het Gerecht verzocht om een maatregel van instructie te treffen teneinde de inhoud van de gevraagde documenten en het privékarakter ervan te toetsen.

9 Op 31 maart 2020 heeft het Gerecht bij een maatregel tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering, partijen gevraagd of zij ondanks de COVID-19-gezondheidscrisis ter terechtzitting wensten te worden gehoord. Partijen hebben binnen de gestelde termijn op die vragen geantwoord.

10 Partijen hebben ter terechtzitting van 15 juli 2020 pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht.

11 Verzoeker verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

12 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoeker te verwijzen in de kosten.

In rechte

13 Ter ondersteuning van zijn beroep voert verzoeker vier middelen aan.

14 Het eerste middel heeft betrekking op schending van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 en/of artikel 296 VWEU. Het tweede middel heeft betrekking op schending van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 en/of artikel 296 VWEU. Het derde middel heeft betrekking op niet-nakoming van de verplichting tot openbaarmaking van de gevraagde documenten op grond van een hoger openbaar belang, in het geval dat alle of een deel van de documenten waartoe om toegang wordt verzocht, betrekking hebben op commerciële belangen in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001. Ten slotte heeft het vierde middel betrekking op schending van artikel 4, leden 6 en 7, van verordening nr. 1049/2001 en/of artikel 296 VWEU.

15 Volgens het Gerecht is het aangewezen om eerst de grieven over schending van artikel 296 VWEU te onderzoeken en pas daarna de andere grieven en middelen.

Grieven inzake schending van artikel 296 VWEU

16 Verzoeker voert grieven aan die betrekking hebben op schending van artikel 296 VWEU met betrekking tot de toepassing door de Commissie van de uitzonderingen van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, en artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 alsook met betrekking tot de mogelijkheid om gedeeltelijke toegang tot de gevraagde documenten te verlenen.

17 De Commissie bestrijdt deze argumenten.

18 De in het kader van het eerste middel aangevoerde grief die betrekking heeft op een ontoereikende motivering, is volgens de Commissie niet-ontvankelijk omdat verzoekers argumenten hieromtrent niet voldoen aan de vereisten van artikel 76 van het Reglement voor de procesvoering.

19 In dit verband moet de vaste rechtspraak in herinnering worden gebracht volgens welke het verzoekschrift, overeenkomstig artikel 76 van het Reglement voor de procesvoering, met name het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten, hetgeen impliceert dat deze vermelding zo duidelijk en nauwkeurig dient te zijn dat de verweerder verweer kan voeren en het Gerecht uitspraak kan doen op het beroep, eventueel zonder extra informatie (arrest van 29 april 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, niet gepubliceerd, EU:T:2020:167, punt 24).

20 In het onderhavige geval wordt artikel 296 VWEU genoemd in het opschrift van het eerste middel van het verzoekschrift. Bovendien voert verzoeker een aantal argumenten aan waarmee hij niet alleen ter discussie stelt of het bestreden besluit gegrond is, maar ook of het toereikend is gemotiveerd. Dat stelt het Gerecht in staat om verzoekers redenering te begrijpen en biedt de Commissie de mogelijkheid haar argumenten hieromtrent naar voren te brengen.

21 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de grief over de ontoereikende motivering, anders dan de Commissie beweert, ontvankelijk is.

22 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat de door artikel 296 VWEU en artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vereiste motivering moet worden aangepast aan de aard van de betrokken handeling alsook de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet brengen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie in die zin arrest van 29 september 2011, Elf Aquitaine/Commissie, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punt 147 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 Met betrekking tot een verzoek om toegang tot documenten moet de betrokken instelling die deze toegang weigert, in elk concreet geval aan de hand van de informatie waarover zij beschikt, aantonen dat de documenten waartoe toegang wordt gevraagd, werkelijk onder de in verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen vallen (arresten van 10 september 2008, Williams/Commissie, T-42/05, niet gepubliceerd, EU:T:2008:325, punt 95, en 7 juli 2011, Valero Jordana/Commissie, T-161/04, niet gepubliceerd, EU:T:2011:337, punt 49).

24 Hoewel de Commissie gehouden is om de redenen te vermelden die rechtvaardigen dat in de onderhavige zaak één van de in verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen op het recht op toegang wordt toegepast, is zij echter niet verplicht inlichtingen te verstrekken die verdergaan dan nodig is om degene die om toegang verzoekt, in staat te stellen de redenen voor haar besluit te begrijpen en om het Gerecht in staat te stellen de rechtmatigheid van dat besluit te toetsen (arrest van 30 januari 2008, Terezakis/Commissie, T-380/04, niet gepubliceerd, EU:T:2008:19, punt 119).

25 Dienaangaande zij opgemerkt dat de motivering die aan het bestreden besluit ten grondslag ligt, daarin duidelijk wordt weergegeven.

26 De Commissie heeft met name uiteengezet op welke uitzonderingen zij haar weigering heeft gebaseerd, namelijk de uitzonderingen in verband met het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen, en de commerciële belangen, als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, en lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001.

27 In het bijzonder heeft de Commissie in het bestreden besluit in essentie aangeduid dat zij, door op grond van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 de toegang tot de gevraagde documenten te weigeren, rekening heeft gehouden met de bezwaren van de Mexicaanse autoriteiten tegen de openbaarmaking van de betrokken documenten, met inbegrip van hun argumenten over de inhoud van de gevraagde documenten, en dat zij tevens heeft vastgesteld dat het functioneren van het gemengd comité door de openbaarmaking van deze documenten dreigde te worden belemmerd. In dit verband heeft zij benadrukt dat de Mexicaanse autoriteiten haar de gevraagde documenten in het kader van de vergaderingen van het gemengd comité hebben overgelegd. Bovendien heeft de Commissie uiteengezet dat in de gevraagde documenten gevallen van vermeende fraude werden genoemd en melding werd gemaakt van het gebruik en de verkoop van „pseudo-Tequila" in de Unie. Met betrekking tot sommige gevallen van dit mogelijk frauduleuze gebruik, hebben de Mexicaanse autoriteiten reeds rechtszaken aangespannen tegen de Unielidstaten wegens „Tequila-piraterij". In deze procedures werken de Unie en de Mexicaanse autoriteiten nauw samen. Bovendien onderzoeken beide partijen welke maatregelen zij met betrekking tot geografische aanduidingen voor gedistilleerde dranken kunnen treffen.

28 De Commissie heeft vastgesteld dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten tegen het advies van het derde land (tevens partnerland) in, door dit land als een vertrouwensbreuk zou kunnen worden beschouwd en ertoe zou kunnen leiden dat het in de toekomst weigert om haar bepaalde informatie te verstrekken, met name aan het gemengd comité. Dit zou dus een negatief effect hebben op het functioneren van het gemengd comité en de toekomstige samenwerking op het gebied van geografische aanduidingen en de bescherming ervan in de Unie.

29 De Commissie heeft bovendien op grond van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 vastgesteld dat de gevraagde documenten vertrouwelijke bedrijfsinformatie over de Mexicaanse Tequilaproducenten bevatten. Volgens de Commissie bevatten deze documenten met name de lijst met geschillen in de Unie tussen de Mexicaanse autoriteiten, de Mexicaanse Tequilaproducenten en de ondernemingen in de Unie die op de interne markt van de Unie Tequila verkopen zonder certificering of vergunning, alsmede de namen van de producten, de merken die geen door Mexicaanse autoriteiten afgegeven certificering hebben en als Tequila in de Unie te koop zijn, de geografische gebieden waar deze merken worden verkocht, informatie over hun producenten, de ondernemingen in de Unie die deze producten verkopen en de maatregelen van de Mexicaanse autoriteiten ten aanzien van deze producten, met inbegrip van

de voorgestelde juridische stappen. De Commissie heeft daaraan toegevoegd dat deze informatie als commercieel gevoelig moest worden aangemerkt en dat derhalve kon worden aangenomen dat de Mexicaanse autoriteiten haar deze documenten met commercieel gevoelige informatie hadden verstrekt in de legitieme verwachting dat deze niet openbaar zouden worden gemaakt. Volgens de Commissie bestaat er een voorzienbaar en niet hypothetisch risico dat de openbaarmaking van deze commercieel gevoelige informatie de commerciële belangen en activiteiten van de betrokken ondernemingen zou ondermijnen in de zin van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001.

30 Bovendien heeft de Commissie de mogelijkheid onderzocht om gedeeltelijke toegang tot de gevraagde documenten te verlenen. Om de hierboven weergegeven redenen is echter geen zinvolle gedeeltelijke toegang mogelijk zonder afbreuk te doen aan de hierboven beschreven belangen.

31 In het licht van het voorgaande moet worden opgemerkt dat de Commissie in het bestreden besluit een voldoende gedetailleerde uiteenzetting heeft gegeven van de feitelijke en juridische gegevens en van alle overwegingen die haar ertoe hebben gebracht dit besluit vast te stellen. Hoe dan ook volstond de motivering van dit besluit voor verzoeker om de rechtvaardigingsgronden ervan te kennen teneinde zich te verweren en voor het Gerecht om zijn toezicht uit te oefenen.

32 De grieven met betrekking tot schending van artikel 296 VWEU moeten dus worden afgewezen.

Eerste middel: schending van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001

33 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat verordening nr. 1049/2001, zoals wordt vermeld in overweging 4 en artikel 1 ervan, tot doel heeft het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te verlenen (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 61, en 27 november 2019, Izuzquiza en Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, punt 58).

34 De bijzonder gevoelige en wezenlijke aard van de door artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen, in combinatie met het feit dat de instelling volgens die bepaling verplicht is de toegang te weigeren wanneer de openbaarmaking van een document die belangen schaadt, verleent het aldus door de instelling te nemen besluit echter een ingewikkeld en moeilijk karakter waardoor zeer grote voorzichtigheid geboden is (arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 35).

35 Dit wordt bevestigd door het feit dat de uitzonderingen van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 in dwingende bewoordingen zijn geformuleerd, zodat de instellingen verplicht zijn de toegang tot documenten die onder deze uitzonderingen vallen, te weigeren wanneer het bewijs wordt geleverd dat de in deze dwingende uitzonderingen bedoelde omstandigheden zich voordoen, zonder dat een afweging hoeft te worden gemaakt tussen de bescherming van het openbaar belang en de bescherming die uit andere belangen voortvloeit (arrest van 11 juli 2018, ClientEarth/Commissie, T-644/16, niet gepubliceerd, EU:T:2018:429, punt 23).

36 Aangezien die uitzonderingen ten eerste afwijken van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten, moeten zij restrictief worden uitgelegd en toegepast (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 63, en 7 februari 2018, Access Info Europe/Commissie, T-851/16, EU:T:2018:69, punt 36), zodat de enkele

omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, niet kan volstaan om de toepassing van deze uitzondering te rechtvaardigen (arresten van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 64, en 7 februari 2018, Access Info Europe/Commissie, T-851/16, EU:T:2018:69, punt 36).

37 Ten tweede verzet het beginsel van strikte uitlegging van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 zich er niet tegen dat de betrokken instelling met betrekking tot de uitzonderingen betreffende het openbaar belang van lid 1, onder a), van dit artikel over een ruime beoordelingsmarge beschikt om te bepalen of de openbaarmaking van een document afbreuk zou doen aan de door die bepaling beschermde belangen. Tegelijkertijd moet het Gerecht bij de wettigheidstoetsing van een besluit waarbij de instelling op grond van een van voornoemde uitzonderingen de toegang tot een document heeft geweigerd, enkel controleren of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt (zie in die zin arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 64, en 12 september 2013, Besselink/Raad, T-331/11, niet gepubliceerd, EU:T:2013:419, punt 34).

38 Gelet op een en ander moet in het onderhavige geval uitspraak worden gedaan over de vraag of de Commissie op de juiste wijze toepassing heeft gegeven aan de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, volgens welke bepaling de instellingen de toegang tot een document weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen.

Eerste onderdeel

39 In het kader van het eerste onderdeel betoogt verzoeker dat er bij openbaarmaking van de gevraagde documenten geen aanleiding is voor fundamentele bezorgdheid. In dit verband merkt hij op dat in het bestreden besluit wordt verondersteld dat het bezwaar van de Mexicaanse autoriteiten gebaseerd is op de vraag of deze documenten bedrijfsgeheimen bevatten die onder artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 vallen. Verzoeker merkt op dat volgens de Commissie het enkele feit dat een buitenlandse regering bezwaar heeft tegen de openbaarmaking van documenten, ongeacht de aard van de documenten of de gegrondheid van de bezwaren, als zodanig volstaat om tot de slotsom te komen dat openbaarmaking schadelijk is voor de internationale betrekkingen. Aan de Mexicaanse autoriteiten kan echter niet het recht worden toegekend om de openbaarmaking te beletten van alle klachten van Mexicaanse particuliere organisaties over handelingen van Unieburgers, zonder dat zij hoeven aan te tonen dat die klachten bedrijfsgeheimen van Mexicaanse ondernemingen of burgers bevatten. Verzoeker beroept zich met name op het fundamentele beginsel van Unierecht volgens hetwelk Unieburgers recht hebben op toegang tot documenten waarover de instellingen van de Unie beschikken, met inbegrip van documenten die beweringen bevatten van niet-Europese onderdanen over onderdanen van de Unie. De enige verklaring van de Mexicaanse autoriteiten voor hun bezwaren is dat openbaarmaking de commerciële belangen van particulieren, d.w.z. Mexicaanse Tequila-producenten, zou schaden in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001. Verzoeker voegt hieraan toe dat de positie van de Unie in de internationale betrekkingen krachtig genoeg is om een bepaalde mate van onenigheid met haar handelspartners te kunnen weerstaan over de noodzaak om waarden in stand te houden die zo belangrijk zijn voor de Unie als transparantie en de verantwoordingsplicht jegens de burgers.

40 De Commissie bestrijdt deze argumenten.

41 Zoals uit punt 1 hierboven blijkt, heeft de Commissie verzoeker gedeeltelijk toegang verleend tot twee notulen van vergaderingen van het gemengd comité. Zoals uit punt 2 hierboven blijkt, heeft de Commissie echter geen toegang verleend tot de gevraagde documenten.

42 Overeenkomstig artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 wordt, wanneer het gaat om documenten van derden, de derde door de instelling geraadpleegd om te kunnen beoordelen of een uitzondering als bedoeld in de leden 1 of 2 van toepassing is, tenzij duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

43 In het onderhavige geval zijn de gevraagde documenten opgesteld door de Consejo Regulador del Tequila. Deze organisatie zonder winstoogmerk is door de Mexicaanse overheid geaccrediteerd om erop toe te zien en te certificeren dat de productie, het bottelen en het etiketteren van Tequila in overeenstemming met de officiële Mexicaanse Tequilanormen plaatsvinden. Zij controleert tevens de uitvoering van de overeenkomst van 1997 en houdt daar toezicht op. Hoewel de gevraagde documenten door de Consejo Regulador del Tequila zijn opgesteld en informatie bevatten over inbreuken op particuliere belangen in verband met de naam Tequila, waren zij derhalve uitsluitend bedoeld om door de Mexicaanse autoriteiten aan de Unie te worden voorgelegd in het kader van het op grond van de overeenkomst van 1997 ingestelde gemengd comité. Dientengevolge heeft de Commissie de Mexicaanse autoriteiten geraadpleegd alvorens het bestreden besluit vast te stellen.

44 Toen de Mexicaanse autoriteiten werden geraadpleegd, hebben zij erop gewezen dat de bescherming van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom, door de eventuele openbaarmaking van de gevraagde documenten zou kunnen worden ondermijnd.

45 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde raadpleging van een derde die geen lidstaat is, de instelling niet bindt, maar dat het daardoor mogelijk moet zijn om te beoordelen of een in artikel 4, leden 1 of 2, neergelegde uitzondering van toepassing is (arrest van 30 januari 2008, Terezakis/Commissie, T-380/04, niet gepubliceerd, EU:T:2008:19, punt 60).

46 Daarom is het bij documenten die van een derde afkomstig zijn, inderdaad weliswaar verplicht die derde te raadplegen, maar staat het aan de Commissie om de risico's te beoordelen die kunnen voortvloeien uit de openbaarmaking van deze documenten. In het bijzonder mag zij niet oordelen dat de bezwaren van deze derde automatisch betekenen dat de openbaarmaking niet kan plaatsvinden wegens een risico voor de internationale betrekkingen, maar moet zij alle relevante omstandigheden apart onderzoeken en binnen haar beoordelingsruimte een besluit nemen.

47 Bovendien is het besluit dat de instelling overeenkomstig de betrokken bepaling moet nemen, ingewikkeld en beladen, waardoor bijzondere voorzichtigheid geboden is, gelet op het feit dat het beschermde belang uiterst gevoelig ligt en van wezenlijke belang is (arrest van 4 mei 2012, In 't Veld/Raad, T-529/09, EU:T:2012:215, punt 24).

48 In het onderhavige geval blijkt uit de gegevens in het dossier dat de Commissie, zoals vermeld in punt 27 hierboven, bij de toepassing van de in artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering niet alleen rekening heeft gehouden met het gemotiveerde bezwaar van de Mexicaanse autoriteiten, maar ook met de informatie in de gevraagde documenten en het argument van de Mexicaanse autoriteiten dat de informatie in

deze documenten betrekking had op commerciële belangen, met de bijzondere context waarin zij deze informatie had verkregen en met de mogelijkerwijs negatieve gevolgen van de openbaarmaking ervan.

49 In dit verband heeft de Commissie, na de in punt 48 hierboven vermelde elementen te hebben onderzocht, vastgesteld dat de Mexicaanse autoriteiten, zoals in punt 28 hierboven is aangegeven, de openbaarmaking van de gevraagde documenten als misbruik van vertrouwen zouden kunnen beschouwen en deze openbaarmaking ertoe kon leiden dat in de toekomst zou worden geweigerd om bepaalde informatie aan met name het gemengd comité mee te delen, hetgeen negatieve gevolgen zou hebben voor het functioneren van dat comité en voor elke toekomstige samenwerking met betrekking tot geografische aanduidingen en de bescherming ervan in de Unie. De bezwaren van de Mexicaanse autoriteiten hebben de Commissie er dus niet automatisch toe aangezet de openbaarmaking van de gevraagde documenten te weigeren.

50 Daarom moet verzoekers argument worden verworpen dat de Commissie de gevolgtrekking heeft gemaakt dat de bezwaren van de Mexicaanse autoriteiten tegen de openbaarmaking van documenten, ongeacht de aard van de documenten of de gegrondheid van de bezwaren, als zodanig en op zich volstonden om vast te stellen dat openbaarmaking de internationale betrekkingen zou ondermijnen.

51 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door verzoekers argument dat in de onderhavige zaak de fundamentele vraag aan de orde is of de Mexicaanse autoriteiten als rechtvaardiging voor hun bezwaren terecht hebben aangevoerd dat openbaarmaking van de gevraagde documenten de commerciële belangen van particulieren zou ondermijnen in de zin van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001. Zoals blijkt uit verzoekers schriftelijke stukken en het standpunt dat hij tijdens de terechtzitting heeft ingenomen, volgt uit dit argument in essentie dat de Commissie de openbaarmaking van de gevraagde documenten alleen had mogen weigeren indien de uitzondering van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing was, waarop de bezwaren van de Mexicaanse autoriteiten waren gebaseerd.

52 In dit verband is de Commissie in de eerste plaats niet verplicht zich erover uit te spreken of de uitzondering van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing is, als zij onderzoekt of de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing is. De wijze waarop de bezwaren van een derde land worden gerechtvaardigd, is echter een van de omstandigheden waarmee zij in het onderhavige geval bij dat onderzoek rekening moet houden. In het bijzonder is de door de Commissie verrichte toetsing van het risico dat openbaarmaking voor de internationale betrekkingen inhoudt, niet alleen gebaseerd op een beoordeling van de grond voor de bezwaren van een derde land tegen openbaarmaking van de gevraagde documenten, maar ook op een beoordeling van alle omstandigheden die verband houden met een eventuele openbaarmaking van die documenten.

53 In de tweede plaats heeft de Commissie, zoals verzoeker tijdens de terechtzitting heeft erkend, de redenen voor de bezwaren van de Mexicaanse autoriteiten ten aanzien van de inhoud van de gevraagde documenten onderzocht als een van de omstandigheden waarmee zij rekening heeft gehouden bij het onderzoek naar de mogelijke ondermijning van de bescherming van het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen. In dit verband heeft de Commissie vastgesteld dat de gevraagde documenten gevoelige informatie bevatten. Deze vaststelling is gegrond aangezien deze documenten, zoals blijkt uit punt 27 hierboven, informatie

bevatten over gevallen van vermeende fraude, alsmede over het gebruik en de verkoop in de Unie van „pseudo-Tequila" en over de maatregelen die met betrekking tot geografische aanduidingen voor gedistilleerde dranken kunnen worden genomen.

54 Daarom moet het argument worden verworpen waarmee verzoeker in essentie stelt dat de Commissie niet mocht weigeren de gevraagde documenten openbaar te maken zonder aan te tonen dat de bezwaren van de Mexicaanse autoriteiten gerechtvaardigd waren.

55 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden verworpen.

Tweede onderdeel

56 In het kader van het tweede onderdeel stelt verzoeker dat het risico dat openbaarmaking van de betrokken documenten de bescherming van de betrekkingen met de internationale handelspartners kan ondermijnen, hypothetisch of zelfs onwaarschijnlijk is. In dit verband is het waarschijnlijker dat de reputatie van de Unie als betrouwbare partner in de internationale betrekkingen verbetert wanneer breder bekend is dat de Unielidstaten ontvankelijk zijn voor de Mexicaanse klachten over schendingen van de overeenkomst van 1997.

57 De Commissie bestrijdt deze argumentatie.

58 Vastgesteld moet worden of de Commissie in het bestreden besluit een plausibel antwoord heeft gegeven op de vraag in welk opzicht de toegang tot de omstreden documenten de bescherming van de internationale betrekkingen van de Unie concreet en daadwerkelijk zou kunnen ondermijnen, en of de gestelde ondermijning, binnen de grenzen van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Commissie op grond van de uitzonderingen van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 beschikt, als redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch kan worden beschouwd (arrest van 28 november 2013, Jurašinović/Raad, C-576/12 P, EU:C:2013:777, punt 45).

59 In dit verband moet de rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit van de Commissie tot weigering van toegang tot een document op grond van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, ter ondersteuning van welk beroep de verzoeker aanvoert dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de openbaarmaking van dat document het openbaar belang dat door de uitzondering van die bepaling wordt beschermd, zou ondermijnen, binnen de grenzen van de voor hem aangevoerde middelen nagaan of de Commissie in haar besluit daadwerkelijk de vereiste uitleg heeft gegeven en het bestaan van een redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch risico van een dergelijke ondermijning heeft vastgesteld (arrest van 19 maart 2020, ClientEarth/Commissie, C-612/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:223, punt 33).

60 Zoals verzoeker benadrukt, heeft de Commissie in het onderhavige geval door het gebruik van de voorwaardelijke wijs aangegeven dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten tot een verslechtering van de internationale betrekkingen kon leiden, zonder aan te tonen dat dit risico zeker was. Niettemin moet worden benadrukt dat de Commissie aldus heeft voldaan aan de vereisten van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, aangezien zij overeenkomstig de in de punten 58 en 59 hierboven aangehaalde rechtspraak niet hoeft aan te tonen dat er beslist een risico bestaat dat de bescherming van de internationale betrekkingen van de Unie wordt ondermijnd, maar alleen dat dit risico redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch is.

61 Voor het overige heeft het Gerecht geoordeeld dat de wijze waarop de autoriteiten van een derde land de door de Unie genomen besluiten hebben ervaren, een onderdeel is van de betrekkingen die met dat derde land zijn aangeknoopt. De voortzetting en de kwaliteit van deze betrekkingen hangen namelijk af van deze gevoelsmatige gewaarwording (arrest van 27 februari 2018, CEE Bankwatch Network/Commissie, T-307/16, EU:T:2018:97, punt 90).

62 Afgezien daarvan beschikt de Commissie, zoals blijkt uit de in punt 37 hierboven aangehaalde rechtspraak, bij de toepassing van artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 1049/2001 over een ruime beoordelingsmarge om te bepalen of de openbaarmaking van een document aan het publiek de door deze bepaling beschermde belangen zou ondermijnen.

63 In dit verband blijkt uit het bestreden besluit dat het gemengd comité tot doel heeft de geografische aanduidingen van producten te beschermen. Bijgevolg kon de Commissie bij het onderzoek van de betrokken uitzondering terecht ervan uitgaan dat, wanneer ondanks de bezwaren die de Mexicaanse autoriteiten tweemaal hadden geuit, de gevraagde documenten – die door deze autoriteiten ter kennis van dit comité zijn gebracht en die rechtstreeks verband houden met de werkzaamheden van dit comité en met de samenwerking op het gebied van de bescherming van geografische aanduidingen – openbaar zouden worden gemaakt, de Mexicaanse autoriteiten een dergelijke handeling als misbruik van vertrouwen zouden kunnen beschouwen. De Commissie kon evenzeer terecht ervan uitgaan dat de samenwerking met dit derde land op het gebied van de bescherming van geografische aanduidingen daardoor dus in gevaar dreigde te komen, hetgeen ertoe kon leiden dat de Mexicaanse autoriteiten in de toekomst zouden weigeren om bepaalde informatie aan met name het gemengd comité mee te delen. Zoals aangegeven in punt 27 hierboven worden in de gevraagde documenten inderdaad gevallen van vermeende fraude genoemd, worden het gebruik en de verkoop in de Unie van „pseudo-Tequila" vermeld en bevatten deze documenten de informatie dat over sommige van deze mogelijke frauduleuze toepassingen reeds rechtszaken aanhangig zijn in het kader waarvan de Unie en de Mexicaanse autoriteiten nauw samenwerken. De Commissie heeft dus geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt door te overwegen dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten negatieve gevolgen kon hebben voor het functioneren van het gemengd comité, dat tot doel heeft de geografische aanduidingen van producten te beschermen, alsook voor elke toekomstige samenwerking betreffende geografische aanduidingen en de bescherming ervan in de Unie.

64 Derhalve moet worden vastgesteld dat de door de Commissie in het bestreden besluit gegeven uitleg, zoals uiteengezet in punt 63 hierboven, aannemelijk is en, zoals in de in punt 58 hierboven aangehaalde rechtspraak wordt geëist, aantoont dat er een voorzienbaar en niet louter hypothetisch risico voor de internationale betrekkingen bestond. Het bestaan van dit risico volstaat om te rechtvaardigen dat de in artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering op alle gevraagde documenten wordt toegepast binnen de grenzen van de ruime beoordelingsbevoegdheid die de Commissie volgens de in punt 37 hierboven genoemde rechtspraak moet worden toegekend bij de toepassing van deze uitzondering.

65 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het eerste middel worden verworpen.

66 Aan die slotsom wordt niet afgedaan door verzoekers twee aanvullende argumenten.

67 In de eerste plaats benadrukt verzoeker dat de documenten waartoe hij toegang vraagt, geen betrekking hebben op de onderhandelingen over een internationale overeenkomst waarbij de standpunten van de partijen geleidelijk worden aangepast. De betrokken documenten hebben veeleer betrekking op de effectieve toepassing van een internationale overeenkomst tussen de Unie en Mexico. De toepassing van rechtsnormen, zoals een verdrag, vormt in dit verband een kwestie van rechtszekerheid. De verwachtingen ten aanzien van de rechtszekerheid versterken het belang van het transparantiebeginsel tijdens de toepassingsfase.

68 Dit argument kan niet worden aanvaard.

69 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat het begrip „internationale betrekkingen" waarnaar in artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 wordt verwezen, een Unierechtelijk begrip is (zie in die zin arrest van 14 februari 2012, Duitsland/Commissie, T-59/09, EU:T:2012:75, punt 62).

70 In dit verband wijzen noch de bewoordingen van deze bepaling, noch de rechtspraak erop dat a priori een verschillend beschermingsniveau geldt voor documenten afkomstig uit de „onderhandelings-" en de „toepassingsfase" van een bepaalde internationale overeenkomst.

71 Daarom kan de beoordeling in hoeverre het functioneren van het gemengd comité en bijgevolg de samenwerking op het gebied van de bescherming van geografische aanduidingen in gevaar dreigen te worden gebracht, een geschikte maatstaf vormen om na te gaan hoe groot het risico is van ondermijning van het beschermde belang dat betrokken is bij de openbaarmaking van documenten in verband met de toepassing van de overeenkomst van 1997.

72 In de tweede plaats stelt verzoeker dat de toepassing van de overeenkomst van 1997 relevant blijft voor particuliere belanghebbenden in de Unie, die echter geen van allen de vergaderingen van het gemengd comité mochten bijwonen. Daarom is de transparantie van de in dit comité besproken documenten bijzonder belangrijk.

73 Dit argument kan evenmin worden aanvaard.

74 Uit artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 volgt immers dat het eventuele bestaan van een hoger openbaar belang niet hoeft te worden onderzocht wanneer een beroep wordt gedaan op de uitzondering inzake de bescherming van het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen (arrest van 27 februari 2018, CEE Bankwatch Network/Commissie, T-307/16, EU:T:2018:97, punt 124). Hieraan moet worden toegevoegd dat hetzelfde geldt voor een particulier belang.

75 Hoewel dit argument is aangevoerd ter ondersteuning van de andere argumenten betreffende het eerste middel, kan het niet afdoen aan de hierboven weergegeven vaststellingen, waaruit blijkt dat de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 toe te passen.

76 Bijgevolg moeten de aanvullende argumenten worden verworpen.

77 Gelet op een en ander moet het eerste middel in zijn geheel worden verworpen.

78 Dientengevolge is het niet nodig de gegrondheid van het tweede en het derde middel te onderzoeken, voor zover deze betrekking hebben op schending van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 of op een aangevoerd hoger openbaar belang dat verband houdt met deze bepaling, aangezien het bestreden besluit al rechtens gegrond is als de Commissie een van de uitzonderingen op grond waarvan zij de toegang tot de gevraagde documenten weigerde, terecht heeft aangewend (zie in die zin arrest van 11 juli 2018, ClientEarth/Commissie, T-644/16, niet gepubliceerd, EU:T:2018:429, punt 78).

79 Het vierde middel, dat betrekking heeft op de weigering om gedeeltelijke toegang tot de gevraagde documenten te verlenen, moet eveneens worden verworpen. Zoals uit punt 64 hierboven blijkt, is de Commissie, door de toegang tot de gevraagde documenten te weigeren, zonder een kennelijke beoordelingsfout te maken tot de slotsom gekomen dat de in artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vermelde uitzondering van toepassing was op deze documenten in hun geheel.

Verzoek om maatregelen van instructie

80 In zijn repliek heeft verzoeker het Gerecht verzocht om een maatregel van instructie te treffen teneinde de inhoud van de gevraagde documenten en het private karakter ervan te toetsen.

81 In het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat de motivering van het bestreden besluit betreffende de toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 is gebaseerd op de bescherming van het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen, in een situatie waarin wordt verzocht om openbaarmaking van de gevraagde documenten ondanks het bezwaar van de Mexicaanse autoriteiten bij twee gelegenheden. In dit verband stelt verzoeker, die niet in twijfel trekt dat de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang, wat de internationale betrekkingen betreft, op zich kan worden toegepast in het licht van de inhoud van deze documenten, dat de beoordeling of dit belang in het onderhavige geval dreigt te worden ondermijnd, afhangt van de vraag of deze documenten bedrijfsgeheimen bevatten die onder artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 vallen. Zoals uit het onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel blijkt, is dit argument echter ongegrond. In dit verband is het Gerecht in staat om in concreto te beoordelen of de toegang tot deze documenten door deze instelling rechtsgeldig kon worden geweigerd op grond van de aangevoerde uitzondering en, bijgevolg, om de rechtmatigheid te beoordelen van een besluit om de toegang tot deze documenten te weigeren (zie in die zin arresten van 28 november 2013, Jurašinović/Raad, C-576/12 P, EU:C:2013:777, punten 26-30, en 2 oktober 2014, Strack/Commissie, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punt 73).

82 Het verzoek om een maatregel van instructie moet daarom worden afgewezen.

83 Derhalve moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

84 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

85 Aangezien verzoeker in casu in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Marco Bronckers wordt verwezen in de kosten.

Kanninen Półtorak Stancu

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 november 2020.

ondertekeningen