Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

25 de novembro de 2020 *

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Acordo entre a Comunidade Europeia e os Estados Unidos Mexicanos sobre o reconhecimento mútuo e a proteção das denominações no setor das bebidas espirituosas — Documentos apresentados no âmbito do Comité Misto — Recusa de acesso — Exceção relativa à proteção do interesse público em matéria de relações internacionais — Exceção relativa à proteção dos interesses comerciais de um terceiro»

No processo T-166/19,

Marco Bronckers, residente em Bruxelas (Bélgica), representado por P. Kreijger, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por C. Ehrbar e A. Spina, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da Decisão C(2019) 150 final da Comissão, de 10 de janeiro de 2019, que indefere o pedido confirmativo de acesso aos documentos «Tequila cases found by the Tequila Regulatory Council to be informed to the European Commission [Ares(2018) 4023479]» e «Verification Reports in the European Market (Reportes de Verificación en el Mercado Europeo) [Ares(2018) 4023509]»,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: H. Kanninen, presidente, N. Półtorak (relatora) e M. Stancu, juízes,

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 15 de julho de 2020,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Em 8 de maio de 2018, o recorrente, Marco Bronckers, pediu, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), para ter acesso a todas as atas das reuniões do Comité Misto sobre as bebidas espirituosas (a seguir «Comité Misto»), instituído no âmbito do Acordo de 1997 entre a Comunidade Europeia e os Estados Unidos Mexicanos sobre o Reconhecimento Mútuo e a Proteção das Denominações no Setor das Bebidas Espirituosas (JO 1997, L 175, p. 33, a seguir «Acordo de 1997»). A Comissão Europeia decidiu conceder ao recorrente um acesso parcial a duas atas de reuniões do Comité Misto, a saber, as reuniões de 30 de março de 2011 e de 3 de junho de 2013.

2 Em 3 de julho de 2018, o recorrente acusou a receção dos documentos divulgados, não contestando as expurgações efetuadas, mas unicamente a exaustividade dos documentos selecionados pela Comissão. Paralelamente, apresentou à Direção-Geral (DG) da «Agricultura» da Comissão um novo pedido de acesso a determinados documentos mencionados nos documentos divulgados. O recorrente assinalava o seguinte:

– «A ata da reunião de 30 de março de 2011 menciona (no ponto 2) uma discussão sobre infrações detetadas pelo México relacionadas com o uso da denominação Tequila no mercado europeu; esta discussão baseava-se numa lista (mencionada no ponto 4 da ata da reunião de 3 de junho de 2013).

– A ata da reunião de 3 de junho de 2013 menciona (no ponto 4) documentos apresentados pelo Consejo Regulador de Tequila relativos a produtos fabricados na União Europeia, considerados pelo México como violações manifestas da indicação geográfica Tequila.»

3 Por correspondência de 21 de agosto de 2018, a Comissão identificou dois documentos pertinentes, a saber, os documentos Ares(2018) 4023479 e Ares(2018) 4023509 (a seguir «documentos pedidos»). Sendo os documentos pedidos provenientes, segundo a Comissão, das autoridades mexicanas, estas foram consultadas em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001. A Comissão indeferiu o pedido de acesso a esses documentos com base nas exceções enunciadas no artigo 4.º, n.º 2, e n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001, relativas à proteção dos interesses comerciais de uma pessoa coletiva e à proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais.

4 Em 5 de setembro de 2018, o recorrente apresentou um pedido confirmativo no qual convidava a Comissão a reconsiderar a sua posição. Por correio eletrónico de 26 de setembro de 2018, a Comissão prorrogou o prazo de resposta a esse pedido por quinze dias úteis, ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Por correio eletrónico de 17 de outubro de 2018, a Comissão informou o recorrente de que não estaria em condições de dar uma resposta antes de findo o prazo prorrogado.

5 Por correio eletrónico de 14 de novembro de 2018, a Comissão informou o recorrente de que, em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento n.º 1049/2001, o Secretariado-Geral da Comissão tinha consultado novamente as autoridades mexicanas relativamente à possibilidade de divulgar (parcialmente) os documentos em causa.

6 Em 10 de janeiro de 2019, a Comissão indeferiu o pedido confirmativo de acesso aos documentos pedidos formulado pelo recorrente (a seguir «decisão impugnada»).

Tramitação processual e pedidos das partes

7 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 14 de março de 2019, o recorrente interpôs o presente recurso.

8 Em 19 de julho de 2019, o recorrente pediu ao Tribunal Geral que deferisse uma medida de instrução com vista a verificar o conteúdo dos documentos pedidos e o seu caráter privado.

9 Em 31 de março de 2020, o Tribunal Geral, através de uma medida de organização do processo prevista no artigo 89.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, interrogou as partes sobre a questão de saber se pretendiam ser ouvidas numa audiência de alegações apesar da crise sanitária ligada à COVID-19. Estas responderam no prazo fixado.

10 As partes foram ouvidas nas suas alegações e nas suas respostas às perguntas orais colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 15 de julho de 2020.

11 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular a decisão recorrida;

– condenar a Comissão nas despesas.

12 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

13 O recorrente invoca quatro fundamentos de recurso.

14 O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e/ou do artigo 296.º TFUE. O segundo fundamento é relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 e/ou do artigo 296.º TFUE. O terceiro fundamento é relativo à violação da obrigação de divulgação dos documentos pedidos ao abrigo de um interesse público superior na hipótese de a totalidade ou parte dos documentos cujo acesso é pedido dizer respeito a interesses comerciais na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Por último, o quarto fundamento é relativo à violação do artigo 4.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento n.º 1049/2001 e/ou do artigo 296.º TFUE.

15 O Tribunal Geral considera oportuno apreciar as alegações relativas à violação do artigo 296.º TFUE antes de apreciar as outras alegações e fundamentos.

Quanto às alegações relativas a uma violação do artigo 296.º TFUE

16 O recorrente apresenta alegações relativas a uma violação do artigo 296.º TFUE quanto à aplicação pela Comissão das exceções baseadas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, e no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, bem como à possibilidade de conceder um acesso parcial aos documentos pedidos.

17 A Comissão contesta esta argumentação.

18 A Comissão invoca a inadmissibilidade da alegação de falta de fundamentação, suscitada no âmbito do primeiro fundamento, pelo facto de a argumentação apresentada pelo recorrente a este respeito não satisfazer as exigências do artigo 76.º do Regulamento de Processo.

19 A este respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, a exigência segundo a qual, nos termos do artigo 76.º do Regulamento de Processo, a petição deve conter, designadamente, o objeto do litígio e uma exposição sumária dos fundamentos invocados implica que essa indicação seja suficientemente clara e precisa para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal Geral decidir do recurso, se for caso disso, sem se apoiar noutras informações (Acórdão de 29 de abril de 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, não publicado, EU:T:2020:167, n.º 24).

20 No caso em apreço, o artigo 296.º TFUE é mencionado no título do primeiro fundamento da petição. Além disso, o recorrente apresenta um certo número de argumentos que põem em causa, além do mérito da decisão impugnada, o caráter suficiente da sua fundamentação. Estes elementos permitem ao Tribunal Geral compreender o raciocínio do recorrente e à Comissão invocar os seus argumentos a este respeito.

21 Por conseguinte, há que concluir que, contrariamente ao que sustenta a Comissão, a alegação de falta de fundamentação é admissível.

22 A título preliminar, há que recordar que a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE e pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, de forma que permita aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (v., neste sentido, Acórdão de 29 de setembro de 2011, Elf Aquitaine/Comissão, C-521/09 P, EU:C:2011:620, n.º 147 e jurisprudência referida).

23 No caso de um pedido de acesso aos documentos, sempre que a instituição em causa recusa esse acesso deve demonstrar em cada caso concreto, com base nas informações de que dispõe, que os documentos cujo acesso é solicitado estão efetivamente abrangidos pelas exceções enumeradas no Regulamento n.º 1049/2001 (Acórdãos de 10 de setembro de 2008, Williams/Comissão, T-42/05, não publicado, EU:T:2008:325, n.º 95, e de 7 de julho de 2011, Valero Jordana/Comissão, T-161/04, não publicado, EU:T:2011:337, n.º 49).

24 Embora a Comissão tenha de expor os fundamentos que justificam a aplicação ao caso em apreço de uma das exceções ao direito de acesso previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001, não tem, no entanto, obrigação de fornecer informações que vão além do que é necessário à compreensão, pelo requerente do acesso, das razões que estiveram na origem da sua decisão e à fiscalização, pelo Tribunal Geral, da legalidade desta última (Acórdão de 30 de janeiro de 2008, Terezakis/Comissão, T-380/04, não publicado, EU:T:2008:19, n.º 119).

25 A este respeito, há que salientar que os fundamentos subjacentes à decisão impugnada estão aí claramente expostos.

26 Em especial, a Comissão indicou as exceções em que baseou a sua recusa, a saber, as exceções relativas ao interesse público em matéria de relações internacionais e aos interesses comerciais, referidas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, e n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

27 Em particular, na decisão impugnada, a Comissão indicou, em substância, que, ao recusar o acesso aos documentos pedidos com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, tinha, por um lado, tido em consideração a oposição das autoridades mexicanas à divulgação dos documentos em causa, incluindo os seus argumentos sobre o conteúdo dos documentos

pedidos, e, por outro, tinha concluído que a sua divulgação podia comprometer o funcionamento do Comité Misto. A este respeito, sublinhou que os documentos pedidos lhe tinham sido apresentados pelas autoridades mexicanas no âmbito das reuniões do Comité Misto. Por outro lado, a Comissão indicou que os documentos pedidos enumeram casos de fraude presumida, bem como entidades que utilizariam ou venderiam «pseudo-Tequila» na União. Algumas dessas utilizações fraudulentas potenciais já foram objeto de ações judiciais intentadas pelas autoridades mexicanas contra os Estados-Membros da União pela «contrafação de Tequila». No âmbito destes processos, a União e as autoridades mexicanas cooperam estreitamente. Além disso, as duas partes examinam ações possíveis relativamente às indicações geográficas das bebidas espirituosas.

28 A Comissão concluiu que a divulgação dos documentos pedidos, contra o parecer do país terceiro parceiro, poderia ser considerada por este um abuso de confiança e poderia conduzir a uma recusa de lhe transmitir determinadas informações, em particular ao Comité Misto, no futuro. Por conseguinte, isso teria um impacto negativo no funcionamento do Comité Misto e em toda a cooperação futura relativamente às indicações geográficas e à sua proteção na União.

29 Com base no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão declarou, além disso, que os documentos pedidos continham informações comerciais confidenciais relativas aos produtores mexicanos de Tequila. Segundo a Comissão, os referidos documentos contêm, nomeadamente, a lista dos diferendos na União entre as autoridades mexicanas, os produtores mexicanos de Tequila e as empresas da União que vendem Tequila no mercado interno da União sem nenhuma certificação nem autorização, bem como os nomes dos produtos, das marcas não certificadas pelas autoridades mexicanas para serem vendidos como Tequila na União, as zonas geográficas em que podem ser encontrados, informações sobre os seus produtores, as sociedades da União que vendem esses produtos e as medidas a tomar pelas autoridades mexicanas a seu respeito, incluindo as ações intentadas em tribunal. A Comissão acrescentou que essas informações deviam ser qualificadas de comercialmente sensíveis e que, por conseguinte, era possível presumir que as autoridades mexicanas lhe tinham fornecido esses documentos que contêm informações comercialmente sensíveis na expectativa legítima de que não fossem tornados públicos. Segundo a Comissão, existe um risco previsível e não hipotético de que a divulgação dessas informações comercialmente sensíveis prejudique os interesses comerciais e as atividades das sociedades em causa na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

30 Por outro lado, a Comissão examinou a possibilidade de conceder um acesso parcial aos documentos pedidos. No entanto, pelas razões anteriormente indicadas, nenhum acesso parcial significativo seria possível sem que fossem prejudicados os interesses acima descritos.

31 Tendo em conta os elementos precedentes, impõe-se constatar que, na decisão impugnada, a Comissão expôs de forma suficientemente detalhada os elementos de facto e de direito, bem como todas as considerações que a levaram a adotar essa decisão. De qualquer modo, a fundamentação da referida decisão foi suficiente para permitir ao recorrente conhecer as suas justificações a fim de defender os seus direitos e ao Tribunal Geral de exercer a sua fiscalização.

32 Consequentemente, as acusações baseadas na violação do artigo 296.º TFUE não podem ser acolhidas.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

33 A título preliminar, importa recordar que o Regulamento n.º 1049/2001 tem por objetivo, como indicado no seu considerando 4 e no seu artigo 1.º, conceder ao público um direito de acesso aos documentos das instituições que seja o mais amplo possível (Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 61, e de 27 de novembro de 2019, Izuzquiza e Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, n.º 58).

34 Contudo, a natureza particularmente sensível e fundamental dos interesses protegidos pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001, conjugada com o caráter obrigatório da recusa de acesso que, nos termos da referida disposição, a instituição deve opor quando a divulgação ao público de um documento lesar esses interesses, confere à decisão que deve ser tomada pela instituição um caráter complexo e delicado que obriga a um especial grau de prudência (Acórdão de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 35).

35 Isto é corroborado pelo facto de as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 estarem redigidas em termos imperativos, estando as instituições obrigadas a recusar o acesso aos documentos abrangidos por estas exceções obrigatórias quando for feita prova das circunstâncias visadas por estas exceções, sem que seja necessário proceder a uma ponderação entre a proteção do interesse público e a que resultaria de outros interesses (Acórdão de 11 de julho de 2018, ClientEarth/Comissão, T-644/16, não publicado, EU:T:2018:429, n.º 23).

36 Além disso, por um lado, na medida em que tais exceções derrogam o princípio do acesso mais amplo possível do público aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 63, e de 7 de fevereiro de 2018, Access Info Europe/Comissão, T-851/16, EU:T:2018:69, n.º 36), pelo que a simples circunstância de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção não basta para justificar a aplicação desta última (Acórdãos de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 64, e de 7 de fevereiro de 2018, Access Info Europe/Comissão, T-851/16, EU:T:2018:69, n.º 36).

37 Por outro lado, este princípio da interpretação estrita das exceções visadas no artigo 4.º, do Regulamento n.º 1049/2001 não se opõe a que, no que respeita às exceções relativas ao interesse público, a instituição em causa disponha de um amplo poder de apreciação para determinar se a divulgação de um documento ao público pode lesar os interesses protegidos por essa disposição e, correlativamente, a fiscalização da legalidade efetuada pelo Tribunal Geral no que se refere a uma decisão de recusa de acesso a um documento, oposta pela instituição ao abrigo de uma das referidas exceções, deve ser limitada à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos, bem como da inexistência de erro manifesto de apreciação e de desvio de poder (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 64, e de 12 de setembro de 2013, Besselink/Conselho, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.º 34).

38 É à luz das considerações anteriores que que importa apreciar, no caso vertente, a questão de saber se a Comissão aplicou corretamente a exceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, segundo o qual as instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a proteção do interesse público, no que respeita às relações internacionais.

Quanto à primeira parte

39 No âmbito da primeira parte, o recorrente sustenta que a divulgação dos documentos pedidos não suscita preocupações fundamentais. A este respeito, constata que a decisão impugnada sugere que a oposição das autoridades mexicanas assenta na questão de saber se os referidos documentos constituem segredos comerciais abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. O recorrente salienta que, para a Comissão, o simples facto de um Governo estrangeiro se opor à divulgação de documentos, qualquer que seja a natureza dos documentos ou a procedência das objeções, é suficiente, enquanto tal, para concluir que a divulgação prejudicaria as relações internacionais. No entanto, não pode ser atribuído às autoridades mexicanas o direito de impedir a divulgação de todas as queixas de organizações privadas mexicanas relativas a atuações de cidadãos da União, sem ter de demonstrar que as referidas queixas contêm segredos comerciais de empresas ou cidadãos mexicanos. O recorrente alega, nomeadamente, o princípio fundamental do direito da União

segundo o qual os cidadãos da União têm o direito de aceder aos documentos de que dispõem as instituições da União, incluindo os que contêm alegações de nacionais não europeus respeitantes a nacionais da União. A única explicação dada pelas autoridades mexicanas reside no facto de a divulgação prejudicar os interesses comerciais de particulares, ou seja, dos produtores mexicanos de Tequila, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. O recorrente acrescenta que a posição da União na cena internacional é suficientemente sólida para poder suportar alguns desacordos com os seus parceiros comerciais sobre a necessidade de preservar valores tão importantes para a União como a transparência e a obrigação de prestar contas aos cidadãos.

40 A Comissão contesta esta argumentação.

41 Como resulta do n.º 1, *supra*, a Comissão concedeu ao recorrente um acesso parcial a duas atas das reuniões do Comité Misto. No entanto, como resulta do n.º 2, *supra*, a Comissão não autorizou o acesso aos documentos pedidos.

42 Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001, no caso de documentos de terceiros, a instituição consultará o terceiro a fim de determinar se qualquer das exceções previstas nos n.ºs 1 ou 2 é aplicável, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado.

43 No caso em apreço, os documentos pedidos foram redigidos pelo Consejo Regulador de Tequila. Esta organização sem fins lucrativos foi homologada pelo Governo mexicano para supervisionar e certificar que a produção, o engarrafamento e a rotulagem da Tequila se fazem em conformidade com as normas oficiais mexicanas da Tequila. Acompanha e vigia igualmente a aplicação do Acordo de 1997. Por conseguinte, os documentos pedidos, apesar de terem sido redigidos pelo Consejo Regulador de Tequila e conterem informações sobre violações de interesses privados relativos à denominação Tequila, destinavam-se exclusivamente a ser apresentados à União pelas autoridades mexicanas no âmbito do Comité Misto que funciona com base no Acordo de 1997. Por conseguinte, a Comissão consultou as autoridades mexicanas antes de adotar a decisão impugnada.

44 No âmbito das consultas, as autoridades mexicanas invocaram a possibilidade de uma violação da proteção dos interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva, incluindo a propriedade intelectual, devido à eventual divulgação dos documentos pedidos.

45 A este respeito, importa igualmente recordar que a consulta de um terceiro que não seja um Estado-Membro, prevista no artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001, não vincula a instituição, mas deve permitir-lhe apreciar se uma exceção prevista nos n.ºs 1 ou 2 deste artigo é aplicável (Acórdão de 30 de janeiro de 2008, Terezakis/Comissão, T-380/04, não publicado, EU:T:2008:19, n.º 60).

46 Por conseguinte, no caso de documentos que emanem de um terceiro, embora a consulta deste seja, é certo, obrigatória, é à Comissão que cabe apreciar os riscos que podem resultar da divulgação desses documentos. Em especial, não pode considerar que a oposição desse terceiro significa automaticamente que a divulgação não pode ter lugar em razão de um risco para as relações internacionais, mas deve analisar de forma independente todas as circunstâncias pertinentes e tomar uma decisão no âmbito da sua margem de apreciação.

47 Por outro lado, a decisão que deve ser tomada pela instituição ao abrigo dessa disposição reveste um caráter complexo e delicado que obriga a um especial grau de prudência, nomeadamente no que diz respeito à natureza particularmente sensível e fundamental do interesse protegido (Acórdão de 4 de maio de 2012, In't Veld/Conselho, T-529/09, EU:T:2012:215, n.º 24).

48 No caso em apreço, resulta dos elementos dos autos que, na aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, como indicado no n.º 27, *supra*, a Comissão teve em conta não só a oposição fundamentada das autoridades mexicanas mas também o

conteúdo das informações que figuram nos documentos pedidos, bem como o argumento das autoridades mexicanas que declaravam, a este respeito, que as informações contidas nesses documentos diziam respeito a interesses comerciais, ao contexto particular em que a mesma tinha sido obtida e a possíveis repercussões negativas ligadas à sua divulgação.

49 A este respeito, a Comissão, após ter examinado os elementos indicados no n.º 48, *supra*, concluiu, como indicado no n.º 28, *supra*, que a divulgação dos documentos pedidos podia ser considerada pelas autoridades mexicanas como um abuso de confiança e podia conduzir a uma recusa de transmitir determinadas informações, nomeadamente ao Comité Misto, no futuro, o que teria um impacto negativo no funcionamento desse comité e em toda a cooperação futura quanto às indicações geográficas e à sua proteção na União. Por conseguinte, a oposição das autoridades mexicanas não levou automaticamente a Comissão a recusar divulgar os documentos pedidos.

50 Por conseguinte, improcede o argumento do recorrente segundo o qual a Comissão concluiu que o simples facto de as autoridades mexicanas se oporem à divulgação de documentos, independentemente da natureza destes ou da procedência das objeções, é suficiente, enquanto tal, para concluir que a divulgação prejudicaria as relações internacionais.

51 Esta conclusão não pode ser infirmada pelo argumento do recorrente segundo o qual a questão fundamental no caso em apreço é a legitimidade da justificação da oposição das autoridades mexicanas que reside no facto de a divulgação dos documentos pedidos prejudicar os interesses comerciais das pessoas singulares na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Como resulta dos articulados do recorrente e da sua posição expressa na audiência, resulta desse argumento, em substância, que a Comissão só podia recusar divulgar os documentos pedidos se fosse aplicável a exceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, na qual se baseava a oposição das autoridades mexicanas.

52 A este respeito, em primeiro lugar, a Comissão não é obrigada a pronunciar-se sobre a aplicabilidade da exceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 quando do exame da aplicabilidade da exceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Todavia, a justificação da oposição de um país terceiro constitui uma das circunstâncias que deve ter em conta no âmbito desse exame no caso em apreço. Em especial, a avaliação do risco para as relações internacionais que representa uma divulgação efetuada pela Comissão não assenta só numa apreciação do fundamento da oposição à divulgação dos documentos pedidos invocado por um país terceiro, mas também numa apreciação de todas as circunstâncias ligadas a uma eventual divulgação desses documentos.

53 Em segundo lugar, como o recorrente admitiu na audiência, a Comissão examinou os fundamentos da oposição das autoridades mexicanas relativos ao conteúdo dos documentos pedidos como uma das circunstâncias que teve em conta no âmbito do exame do eventual prejuízo para a proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais. A este propósito, a Comissão constatou que os documentos pedidos continham informações sensíveis. Esta conclusão é fundada, uma vez que esses documentos incluem, como resulta do n.º 27, *supra*, informações sobre casos de alegada fraude, bem como sobre entidades que utilizam ou vendem a «pseudo-Tequila» na União e em ações possíveis quanto às indicações geográficas das bebidas espirituosas.

54 Por conseguinte, improcede o argumento do recorrente segundo o qual, em substância, a Comissão não podia recusar divulgar os documentos pedidos sem demonstrar que a oposição das autoridades mexicanas era justificada.

55 Portanto, há que julgar improcedente a primeira parte do primeiro fundamento.

Quanto à segunda parte

56 No âmbito da segunda parte, o recorrente sustenta que o risco de a divulgação dos documentos em causa poder prejudicar a proteção das relações com o parceiro comercial internacional é hipotético, ou mesmo improvável. A este respeito, é mais provável que um melhor conhecimento da recetividade dos Estados-Membros da União às denúncias do México no que se refere às violações do Acordo de 1997 melhorasse a reputação da União enquanto parceiro fiável nas relações internacionais.

57 A Comissão contesta essa argumentação.

58 Importa determinar se, na decisão impugnada, a Comissão forneceu explicações plausíveis quanto a saber de que modo o acesso aos documentos controvertidos poderia prejudicar concreta e efetivamente a proteção das relações internacionais da União e se, nos limites do amplo poder de apreciação da Comissão no âmbito das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, o alegado prejuízo pode ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (Acórdão de 28 de novembro de 2013, Jurašinović/Conselho, C-576/12 P, EU:C:2013:777, n.º 45).

59 A este respeito, chamado a pronunciar-se sobre um recurso de uma decisão da Comissão que recusou o acesso a um documento com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, em apoio do qual o recorrente alega que a Comissão não provou que a divulgação desse documento prejudicaria o interesse público protegido pela exceção prevista nessa disposição, o juiz deve verificar, dentro dos limites dos fundamentos perante ele invocados, se a Comissão forneceu efetivamente na sua decisão as explicações exigidas e provou a existência de um risco razoavelmente previsível e não meramente hipotético de tal prejuízo (Acórdão de 19 de março de 2020, ClientEarth/Comissão, C-612/18 P, não publicado, EU:C:2020:223, n.º 33).

60 No caso em apreço, como sublinha o recorrente, a Comissão, ao usar o condicional, considerou que a divulgação dos documentos pedidos era suscetível de causar uma degradação das relações internacionais, sem provar o caráter certo desse risco. No entanto, é de sublinhar que, ao agir deste modo, a Comissão não desrespeitou as exigências decorrentes do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.ºs 58 e 59, *supra*, não é obrigada a provar a existência de um risco certo de prejuízo para a proteção das relações internacionais da União, mas unicamente a existência de um risco razoavelmente previsível e não meramente hipotético.

61 De resto, há que observar que a forma como as autoridades de um país terceiro percebem as decisões da União é uma componente das relações estabelecidas com esse país terceiro. Dessa perceção dependem, efetivamente, a prossecução e a qualidade destas relações (Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, CEE Bankwatch Network/Comissão, T-307/16, EU:T:2018:97, n.º 90).

62 De resto, como resulta da jurisprudência acima referida no n.º 37, na aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão dispõe de uma ampla margem de apreciação para determinar se a divulgação de um documento ao público prejudicaria os interesses protegidos por essa disposição.

63 A este respeito, resulta da decisão impugnada que o objetivo do Comité Misto é proteger as indicações geográficas dos produtos. Por conseguinte, a Comissão podia legitimamente considerar, quando do exame da exceção em causa, que, na hipótese de os documentos pedidos que foram levados ao conhecimento deste comité pelas autoridades mexicanas, e que estão diretamente ligados aos trabalhos do mesmo e à cooperação em matéria de proteção das indicações geográficas, serem divulgados, não obstante a oposição expressa duas vezes pelas referidas autoridades, estas poderiam considerar tal ato um abuso de confiança. A Comissão podia também validamente considerar que, por conseguinte, a cooperação relativa à proteção das indicações geográficas com esse país terceiro correria, por essa razão, o risco de ficar ameaçada, o que poderia conduzir a uma recusa por parte das

autoridades mexicanas de transmitir determinadas informações, em especial ao Comité Misto, no futuro. Com efeito, como foi indicado no n.º 27, *supra*, os documentos pedidos enumeram casos de fraude presumida, mencionam entidades que utilizam ou vendem «pseudo-Tequila» na União e contêm a informação de que algumas dessas utilizações fraudulentas potenciais já são objeto de ações judiciais no âmbito das quais a União e as autoridades mexicanas cooperam estreitamente. Assim, a Comissão não incorreu em erro manifesto de apreciação ao considerar que a divulgação dos documentos pedidos poderia ter um impacto negativo no funcionamento do Comité Misto, cujo objetivo é proteger as indicações geográficas dos produtos, bem como em qualquer futura cooperação no que respeita às indicações geográficas e à sua proteção na União.

64 Por conseguinte, deve considerar-se que as explicações fornecidas pela Comissão na decisão impugnada, conforme indicadas no n.º 63, *supra*, são plausíveis e provam, como exige a jurisprudência referida no n.º 58, *supra*, a existência de um risco previsível, e não meramente hipotético, para as relações internacionais. A existência desse risco basta para justificar a utilização da exceção mencionada no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 na totalidade dos documentos pedidos e nos limites do amplo poder de apreciação que, segundo a jurisprudência referida no n.º 37, *supra*, deve ser reconhecido à Comissão no âmbito da aplicação desta exceção.

65 Por conseguinte, a segunda parte do primeiro fundamento deve ser rejeitada.

66 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelos dois argumentos complementares invocados pelo recorrente.

67 Em primeiro lugar, o recorrente sublinha que os documentos aos quais pede acesso não dizem respeito à negociação de um acordo internacional no âmbito do qual as posições das partes evoluem. Os documentos em causa dizem antes respeito à aplicação efetiva de um acordo internacional celebrado entre a União e o México. A este respeito, a aplicação de normas jurídicas, como um tratado, é uma questão de segurança jurídica. As expectativas em matéria de segurança jurídica reforçam a importância do princípio da transparência durante a fase de aplicação.

68 Este argumento não pode proceder.

69 Antes de mais, importa referir que o conceito de «relações internacionais», a que faz referência o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, é um conceito próprio do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Alemanha/Comissão, T-59/09, EU:T:2012:75, n.º 62).

70 A este respeito, nem a redação desta disposição nem a jurisprudência indicam que, *a priori*, um nível de proteção diferente se aplica aos documentos provenientes das fases de «negociação» e de «aplicação» de um dado acordo internacional.

71 Por conseguinte, a avaliação do risco de comprometer o funcionamento do Comité Misto e, consequentemente, a colaboração em matéria de proteção das indicações geográficas pode constituir um padrão adequado para examinar o risco de prejuízo para o interesse protegido relativamente à divulgação dos documentos ligados à aplicação do Acordo de 1997.

72 Em segundo lugar, o recorrente alega que a aplicação do Acordo de 1997 continua a ser pertinente para os operadores privados da União, dos quais nenhum foi convidado a assistir às reuniões do Comité Misto. A transparência dos documentos debatidos no seio deste comité é, portanto, particularmente importante.

73 Este argumento também não pode ser acolhido.

74 Com efeito, resulta do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 que a eventual existência de um interesse público superior não deve ser examinada quando é invocada a exceção relativa à proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais (Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, CEE Bankwatch Network/Comissão, T-307/16, EU:T:2018:97, n.º 124). Importa acrescentar que o mesmo se passa no caso de um interesse privado.

75 Ora, embora o presente argumento tenha sido invocado para corroborar os outros argumentos relativos ao primeiro fundamento, não é suscetível de pôr em causa as constatações acima enunciadas, das quais resulta que a Comissão não incorreu em erro manifesto de apreciação ao aplicar a exceção mencionada no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

76 Por conseguinte, há que rejeitar os fundamentos suplementares.

77 Em face fo exposto, o primeiro fundamento deve ser rejeitado na sua totalidade.

78 Portanto, não é útil examinar a procedência do segundo e terceiro fundamentos, na medida em que são relativos à violação do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 ou à invocação de um interesse público superior ligado a esta mesma disposição, uma vez que, para que a decisão impugnada seja juridicamente procedente, basta que uma das exceções que a Comissão opôs para recusar o acesso aos documentos pedidos o tenha sido legitimamente (v., neste sentido, Acórdão de 11 de julho de 2018, ClientEarth/Comissão, T-644/16, não publicado, EU:T:2018:429, n.º 78).

79 O quarto fundamento, relativo à recusa de conceder um acesso parcial aos documentos pedidos, deve ser igualmente rejeitado. Como resulta do n.º 64, *supra*, ao recusar o acesso aos documentos pedidos, a Comissão, sem incorrer em erro manifesto de apreciação, concluiu que a exceção mencionada no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 se aplicava a esses documentos na íntegra.

Quanto ao pedido de diligência de instrução

80 Na sua réplica, o recorrente pediu ao Tribunal Geral que fosse realizada uma medida de instrução com vista a verificar o conteúdo dos documentos pedidos e o seu caráter privado.

81 No caso em apreço, há que reconhecer que a fundamentação da decisão recorrida relativa à aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 se baseia na proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais em caso de divulgação dos documentos pedidos, não obstante a oposição expressa pelas autoridades mexicanas por duas vezes. A esse respeito, o recorrente, que não põe em causa a possibilidade, em si mesma, da aplicação da exceção relativa à proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais à luz do conteúdo desses documentos, alega que a avaliação, no caso em apreço, do risco de prejuízo para esse interesse depende da questão de saber se esses documentos contêm segredos comerciais abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Ora, como resulta do exame da primeira parte do primeiro fundamento, este argumento é infundado. A esse respeito, o Tribunal Geral estava em condições de apreciar *in concreto* se o acesso a esse documento podia validamente ser recusado pela referida instituição com fundamento na exceção invocada e, por conseguinte, de apreciar a legalidade de uma decisão que recusa o acesso ao referido documento (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de novembro de 2013, Jurašinović/Conselho, C-576/12 P, EU:C:2013:777, n.ºs 26 a 30, e de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, n.º 73).

82 Por conseguinte, o pedido de diligência de instrução deve ser indeferido.

83 Consequentemente, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

84 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

85 No caso em apreço, tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com os pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Marco Bronckers é condenado nas despesas.

Kanninen Półtorak Stancu

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de novembro de 2020.

Assinaturas