Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 25 november 2020*

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Mexikos förenta stater om ömsesidigt erkännande och skydd av beteckningar inom sektorn för spritdrycker – Handlingar som ingetts inom ramen för gemensamma kommittén – Tillgång nekas – Undantag avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser – Undantag avseende skyddet för tredje parts affärsintressen”

I mål T-166/19,

Marco Bronckers, Bryssel (Belgien), företrädd av advokaten P. Kreijger,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av C. Ehrbar och A. Spina, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2019) 150 final av den 10 januari 2019 om avslag på den bekräftande ansökan om tillgång till handlingarna ”Tequila cases found by the Tequila Regulatory Council to be informed to the European Commission (Ares (2018) 4023479)” och ”Verification Reports in the European Market (Reportes de Verificación en el Mercado Europeo) (Ares (2018) 4023509)”,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen),

sammansatt av ordföranden H. Kanninen samt domarna N. Półtorak (referent) och M. Stancu,

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 15 juli 2020,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Den 8 maj 2018 ansökte sökanden Marco Bronckers, med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43), om att få tillgång till samtliga protokoll från möten i gemensamma kommittén för spritdrycker (nedan kallad gemensamma kommittén), vilken inrättats inom ramen för 1997 års avtal mellan Europeiska gemenskapen och Mexikos förenta stater om ömsesidigt erkännande och skydd av beteckningar inom sektorn för spritdrycker (EGT L 175,1997, s. 33) (nedan kallat 1997 års avtal). Europeiska kommissionen beslutade att bevilja sökanden delvis tillgång till två protokoll från den gemensamma kommitténs möten, nämligen mötena den 30 mars 2011 och den 3 juni 2013.

2 Den 3 juli 2018 bekräftade sökanden mottagandet av de handlingar som hade lämnats ut och ifrågasatte inte de genomförda strykningarna. Däremot ifrågasattes att de handlingar som kommissionen hade valt ut var fullständiga. Samtidigt ingav sökanden till kommissionens generaldirektorat (GD) ”Jordbruk” en ny ansökan om tillgång till vissa handlingar som nämns i de handlingar som lämnats ut. Sökanden anförde följande:

– ”I protokollet från mötet den 30 mars 2011 nämns (i punkt 2) en diskussion om överträdelser som upptäckts av Mexiko i samband med användningen av beteckningen Tequila på den europeiska marknaden. Denna diskussion grundade sig på en förteckning (omnämnd i punkt 4 i protokollet från mötet den 3 juni 2013).

– I protokollet från mötet den 3 juni 2013 nämns (i punkt 4) de handlingar som ingetts av Consejo Regulador de Tequila avseende produkter tillverkade i Europeiska unionen, vilka av Mexiko ansågs utgöra uppenbara åsidosättanden av den geografiska beteckningen Tequila.”

3 I skrivelse av den 21 augusti 2018 identifierade kommissionen två relevanta handlingar, nämligen handlingarna Ares (2018) 4023479 och Ares (2018) 4023509 (nedan kallade de begärda handlingarna). Eftersom de begärda handlingarna enligt kommissionen härrörde från de mexikanska myndigheterna, samrådde kommissionen med dessa myndigheter i enlighet med artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001. Kommissionen avslog ansökan om tillgång till dessa handlingar med stöd av undantagen i artikel 4.2 och 4.1 a i förordning nr 1049/2001 avseende skyddet för en juridisk persons affärsintressen och skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.

4 Den 5 september 2018 ingav sökanden en bekräftande ansökan i vilken han uppmanade kommissionen att ompröva sin ståndpunkt. Genom e-postmeddelande av den 26 september 2018 förlängde kommissionen tidsfristen för att besvara den bekräftande ansökan med 15 arbetsdagar i enlighet med artikel 8.2 i förordning nr 1049/2001. Genom e-postmeddelande av den 17 oktober 2018 informerade kommissionen sökanden om att den inte skulle kunna lämna ett svar före utgången av den förlängda fristen.

5 Genom e-postmeddelande av den 14 november 2018 informerade kommissionen sökanden om att kommissionens generalsekretariat, i enlighet med artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001, på nytt hade samrått med de mexikanska myndigheterna angående möjligheten att (delvis) lämna ut de aktuella handlingarna.

6 Den 10 januari 2019 avslog kommissionen sökandens bekräftande ansökan om tillgång till de begärda handlingarna (nedan kallat det angripna beslutet).

Förfarandet och parternas yrkanden

7 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som kom in till tribunalens kansli den 14 mars 2019.

8 Den 19 juli 2019 begärde sökanden att tribunalen skulle vidta en åtgärd för bevisupptagning i syfte att kontrollera innehållet i de begärda handlingarna och huruvida dessa handlingar var av privat karaktär.

9 Den 31 mars 2020 förhörde sig tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89.3 i rättegångsreglerna, huruvida parterna önskade yttra sig vid en muntlig förhandling, trots den hälsokris som är förknippad med COVID-19. Parterna svarade inom den fastställda fristen.

10 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 15 juli 2020.

11 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

12 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

13 Sökanden har anfört fyra grunder till stöd för sin talan.

14 Den första grunden avser åsidosättande av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och/eller artikel 296 FEUF. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 och/eller artikel 296 FEUF. Den tredje grunden avser ett åsidosättande av skyldigheten att lämna ut de begärda handlingarna på grund av ett övervägande allmänintresse för det fall att samtliga eller en del av de handlingar som ansökan om tillgång avser rör affärsintressen i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Den fjärde grunden avser slutligen åsidosättande av artikel 4.6 och 4.7 i förordning nr 1049/2001 och/eller artikel 296 FEUF.

15 Tribunalen finner det lämpligt att pröva anmärkningarna om åsidosättande av artikel 296 FEUF innan den prövar övriga anmärkningar och grunder.

Anmärkningarna avseende ett åsidosättande av artikel 296 FEUF

16 Sökanden har gjort gällande att artikel 296 FEUF har åsidosatts när det gäller kommissionens tillämpning av de undantag som följer av artikel 4.1 a tredje strecksatsen och artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 samt möjligheten att bevilja delvis tillgång till de begärda handlingarna.

17 Kommissionen har bestritt dessa argument.

18 Kommissionen har gjort gällande att anmärkningen om bristande motivering, som anförts inom ramen för den första grunden, inte kan tas upp till sakprövning, eftersom sökandens argument i detta avseende inte uppfyller kraven i artikel 76 i rättegångsreglerna.

19 Enligt fast rättspraxis innebär det i artikel 76 i rättegångsreglerna uppställda kravet på att ansökan bland annat ska innehålla uppgifter om saken i målet samt en kortfattad framställning av de grunder som åberopas, att dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter (dom av den 29 april 2020, Intercontainer Budapest/CdT, T-640/18, ej publicerad, EU:T:2020:167, punkt 24).

20 I förevarande fall nämns artikel 296 FEUF i rubriken till den första grunden i ansökan. Sökanden har dessutom anfört ett antal argument i vilka det ifrågasätts, förutom huruvida att det angripna beslutet är välgrundat, huruvida det angripna beslutet är tillräckligt motiverat. Dessa omständigheter gör det möjligt för tribunalen att förstå sökandens resonemang och för kommissionen att göra gällande sina argument i detta avseende.

21 Tribunalen finner följaktligen, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, att anmärkningen om bristande motivering kan tas upp till sakprövning.

22 Tribunalen erinrar inledningsvis om att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF och artikel 41.2 c i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 2011, Elf Aquitaine/kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 147 och där angiven rättspraxis).

23 När det gäller en ansökan om tillgång till handlingar ska institutionen i fråga, när den avslår en sådan ansökan, i varje enskilt fall styrka att de begärda handlingarna, på grundval av de uppgifter som institutionen har tillgång till, verkligen omfattas av undantagen i förordning nr 1049/2001 (dom av den 10 september 2008, Williams/kommissionen, T-42/05, ej publicerad, EU:T:2008:325, punkt 95, och dom av den 7 juli 2011, Valero Jordana/kommissionen, T-161/04, ej publicerad, EU:T:2011:337, punkt 49).

24 Även om kommissionen är skyldig att ange de skäl som motiverar en tillämpning i förevarande fall av ett av de undantag från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning nr 1049/2001, är den emellertid inte skyldig att lämna upplysningar som går utöver vad som är nödvändigt för att den som ansöker om tillgång ska förstå skälen till beslutet och för att tribunalen ska kunna utföra sin prövning av beslutets lagenlighet (dom av den 30 januari 2008, Terezakis/kommissionen, T-380/04, ej publicerad, EU:T:2008:19, punkt 119).

25 Tribunalen finner att de skäl som ligger till grund för det angripna beslutet tydligt anges i beslutet.

26 Kommissionen angav särskilt de undantag på vilka den grundade sitt avslagsbeslut, det vill säga undantagen avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser och skyddet för affärsintressen, som föreskrivs i artikel 4.1 a tredje strecksatsen och 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

27 I det angripna beslutet angav kommissionen i huvudsak att den vid avslaget på ansökan om tillgång till de begärda handlingarna med stöd av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, dels hade beaktat de mexikanska myndigheternas invändning mot att lämna ut de aktuella handlingarna, inbegripet deras argument rörande innehållet i dessa handlingar, dels hade dragit slutsatsen att ett utlämnande av handlingarna riskerade att äventyra den gemensamma kommitténs funktion. Kommissionen underströk att de begärda handlingarna hade överlämnats av de mexikanska myndigheterna i samband med den gemensamma kommitténs möten. Kommissionen angav vidare att de begärda handlingarna innehöll en uppräkning av fall av förmodat bedrägeri samt en uppräkning av enheter som använder eller säljer ”pseudo-Tequila” i unionen. Vissa av dessa potentiella bedrägliga användningar är redan föremål för rättsliga förfaranden som inletts av de mexikanska myndigheterna

mot unionens medlemsstater avseende ”piratförsäljning eller användning av Tequila”. Inom ramen för dessa förfaranden har unionen och de mexikanska myndigheterna ett nära samarbete. De båda parterna undersöker dessutom tänkbara åtgärder avseende de geografiska beteckningarna för spritdrycker.

28 Kommissionen konstaterade att utlämnandet av de begärda handlingarna, tvärtemot partnerlandets ståndpunkt, skulle kunna betraktas som ett missbruk av förtroendet och skulle kunna leda till en vägran att överlämna vissa uppgifter till kommissionen i framtiden, bland annat till gemensamma kommittén. Detta skulle följaktligen ha en negativ inverkan på gemensamma kommitténs funktion och på allt framtida samarbete i fråga om geografiska beteckningar och deras skydd i unionen.

29 På grundval av artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 förklarade kommissionen dessutom att de begärda handlingarna innehöll konfidentiella affärsuppgifter rörande de mexikanska Tequila-producenterna. Enligt kommissionen innehåller dessa handlingar bland annat en förteckning över meningsskiljaktigheter inom unionen mellan å ena sidan mexikanska myndigheter och mexikanska Tequila-producenter och å andra sidan de företag i unionen som säljer Tequila på unionens inre marknad utan vare sig certifiering eller godkännande, samt en förteckning över produktnamn, varumärken som inte certifierats av de mexikanska myndigheterna för att säljas som Tequila i unionen, de geografiska områden där de kan hittas, uppgifter om deras tillverkare, bolag i unionen som säljer dessa varor och de åtgärder som bör vidtas av de mexikanska myndigheterna i förhållande till dessa, inbegripet förslag om väckande av talan. Kommissionen tillade att dessa uppgifter skulle kvalificeras som kommersiellt känsliga och att det följaktligen var möjligt att presumera att de mexikanska myndigheterna hade försett kommissionen med dessa handlingar som innehåller kommersiellt känsliga uppgifter med berättigade förväntningar på att de inte skulle offentliggöras. Enligt kommissionen föreligger det en förutsebar och inte hypotetisk risk för att ett utlämnande av dessa känsliga kommersiella uppgifter skulle skada de berörda bolagens affärsintressen och verksamhet i den mening som avses i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

30 Kommissionen undersökte även möjligheten att bevilja delvis tillgång till de begärda handlingarna. Av ovan angivna skäl fann emellertid kommissionen att det inte var möjligt att ge tillgång till en betydande del av handlingarna utan att de intressen som beskrivits ovan skadas.

31 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att kommissionen i det angripna beslutet på ett tillräckligt detaljerat sätt redogjorde för de faktiska och rättsliga omständigheterna samt för samtliga överväganden som föranledde den att anta detta beslut. Motiveringen av beslutet var under alla omständigheter tillräcklig för att sökanden skulle få sådan kännedom om skälen för beslutet för att kunna göra gällande sina rättigheter och för tribunalen att kunna utöva sin prövningsrätt.

32 De anmärkningar som avser åsidosättande av artikel 296 FEUF kan således inte godtas.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

33 Tribunalen erinrar inledningsvis om att förordning nr 1049/2001, såsom anges i fjärde skälet och artikel 1 i förordningen, syftar till att ge allmänheten största möjliga tillgång till institutionernas handlingar (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 61, och dom av den 27 november 2019, Izuzquiza och Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, punkt 58).

34 Det förhållandet att de intressen som skyddas genom artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 är särskilt känsliga och väsentliga, i kombination med att institutionen enligt nämnda bestämmelse är skyldig att vägra tillgång till handlingar när dessa intressen kan skadas om en handling lämnas ut till allmänheten, innebär att det beslut som institutionen ska fatta är av komplex och känslig natur, vilket kräver ett särskilt mått av försiktighet (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 35).

35 Detta stöds av att undantagen i artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001 är avfattade i tvingande ordalag, eftersom institutionerna är skyldiga att avslå en ansökan om tillgång till handlingar som omfattas av dessa tvingande undantag när de omständigheter som omfattas av dessa undantag har styrkts, utan att det är nödvändigt att göra en avvägning mellan skyddet för det allmänna samhällsintresset och det skydd som följer av andra intressen (dom av den 11 juli 2018, ClientEarth/kommissionen, T-644/16, ej publicerad, EU:T:2018:429, punkt 23).

36 I övrigt påpekar tribunalen för det första att eftersom sådana undantag utgör en avvikelse från principen om att allmänheten ska ges största möjliga tillgång till handlingar, ska dessa undantag tolkas och tillämpas restriktivt (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 63, och dom av den 7 februari 2018, Access Info Europe/kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, punkt 36). Detta innebär att enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som skyddas av ett undantag inte är tillräcklig för att motivera en tillämpning av detta undantag (dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 64, och dom av den 7 februari 2018, Access Info Europe/kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, punkt 36).

37 För det andra innebär principen om restriktiv tolkning av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 inte något hinder, såvitt avser de undantag avseende det allmänna samhällsintresset som avses i punkt 1 a i den artikeln, mot att institutionen i fråga förfogar över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen av om ett utlämnande till allmänheten av en handling skulle undergräva de intressen som skyddas i denna bestämmelse, och, i motsvarande mån, att den lagenlighetskontroll som tribunalen gör när det gäller ett sådant avslagsbeslut avseende tillgång till en handling som fattats av en institution med hänvisning till ett av dessa undantag, begränsas till en prövning av att reglerna, i fråga om förfarandet och motiveringen, har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga samt att det inte skett någon uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller att det förekommit maktmissbruk (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 64, och dom av den 12 september 2013, Besselink/rådet, T-331/11, ej publicerad, EU:T:2013:419, punkt 34).

38 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen i förevarande fall ska pröva huruvida kommissionen har gjort en korrekt tillämpning av undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Enligt detta undantag ska institutionerna vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.

Den första delgrunden

39 Inom ramen för den första delgrunden har sökanden gjort gällande att utlämnandet av de begärda handlingarna inte skulle ge upphov till några grundläggande betänkligheter. Sökanden har i detta avseende konstaterat att det i det angripna beslutet antyds att de mexikanska myndigheternas invändning grundar sig på frågan huruvida dessa handlingar utgör affärshemligheter som omfattas av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Sökanden har påpekat att för kommissionen utgör enbart den omständigheten att en utländsk regering motsätter sig att handlingar lämnas ut, oavsett handlingarnas art eller huruvida invändningarna är välgrundade, i sig en tillräcklig omständighet för att ett utlämnande ska anses undergräva internationella förbindelser. De mexikanska myndigheterna kan emellertid inte tillerkännas en rätt att hindra spridning av alla klagomål från privata mexikanska organisationer rörande unionsmedborgarnas agerande, utan att behöva visa att nämnda klagomål innehåller affärshemligheter från företag eller mexikanska medborgare. Sökanden har bland annat åberopat den grundläggande principen i unionsrätten, enligt vilken unionsmedborgare har rätt att få tillgång till handlingar som innehas av unionsinstitutionerna, inbegripet handlingar som innehåller påståenden som gjorts av icke europeiska medborgare angående unionsmedborgare. Den enda förklaring som de mexikanska myndigheterna har lämnat är att ett utlämnande skulle skada privata personers affärsintressen – det vill säga de mexikanska Tequila-producenterna – i den mening som

avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Sökanden har tillagt att unionens ställning på den internationella scenen är tillräckligt solid för att kunna hantera vissa meningsskiljaktigheter med sina handelspartner rörande behovet av att bevara så viktiga värden för unionen som öppenhet och redovisningsskyldigheten gentemot medborgarna.

40 Kommissionen har bestritt dessa argument.

41 Såsom framgår av punkt 1 ovan beviljade kommissionen sökanden delvis tillgång till två protokoll från gemensamma kommitténs sammanträden. Enligt punkt 2 ovan beviljade kommissionen emellertid inte tillgång till de begärda handlingarna.

42 Enligt artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 ska institutionen, när det gäller handlingar som härrör från tredje part, samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i förordningens artikel 4.1 eller 4.2 ska tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen ska eller inte ska lämnas ut.

43 I förevarande fall har de begärda handlingarna upprättats av Consejo Regulador de Tequila. Den mexikanska regeringen har godkänt denna icke-vinstdrivande organisation för att övervaka och intyga att produktionen, buteljeringen och märkningen av Tequila sker i enlighet med de officiella Tequila-normerna. Den följer och övervakar även tillämpningen av 1997 års avtal. De begärda handlingarna var således, trots att de hade upprättats av Consejo Regulador de Tequila och innehåller uppgifter om åsidosättanden av privata intressen med avseende på beteckningen Tequila, uteslutande avsedda att läggas fram för unionen av de mexikanska myndigheterna inom ramen för den gemensamma kommitté som fungerar på grundval av 1997 års avtal. Kommissionen samrådde följaktligen med de mexikanska myndigheterna innan den antog det angripna beslutet.

44 Inom ramen för samrådet hänvisade de mexikanska myndigheterna till att skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inbegripet immateriella rättigheter, kunde skadas genom ett eventuellt utlämnande av de begärda handlingarna.

45 Det ska erinras om att samråd med en tredje part som inte är en medlemsstat, i enlighet med artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001, inte är bindande för institutionen, utan ska göra det möjligt att bedöma om ett undantag som föreskrivs i punkterna 1 eller 2 i denna artikel är tillämpligt (dom av den 30 januari 2008, Terezakis/kommissionen, T-380/04, ej publicerad, EU:T:2008:19, punkt 60).

46 När det gäller handlingar som härrör från tredje part ankommer det således på kommissionen att bedöma de risker som kan följa av att handlingarna lämnas ut, även om det förvisso är obligatoriskt att samråda med den tredje parten. I synnerhet får kommissionen inte anse att denna invändning från en tredje part automatiskt innebär att ett utlämnande inte kan ske på grund av en risk för de internationella förbindelserna, utan den ska på ett oberoende sätt bedöma alla relevanta omständigheter och fatta ett beslut inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

47 Det beslut som institutionen ska fatta med tillämpning av den aktuella bestämmelsen är dessutom av komplex och känslig karaktär och kräver en särskild grad av försiktighet, särskilt med hänsyn till det skyddade intressets synnerligen känsliga och väsentliga karaktär (dom av den 4 maj 2012, In't Veld/rådet, T-529/09, EU:T:2012:215, punkt 24).

48 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att kommissionen, vid tillämpningen av undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, såsom angetts ovan i punkt 27, inte bara beaktade de mexikanska myndigheternas motiverade invändning, utan även innehållet i de uppgifter som fanns i de begärda handlingarna samt de mexikanska myndigheternas argument att uppgifterna i dessa handlingar rörde affärsintressen. Vidare beaktades det särskilda sammanhang i vilket kommissionen hade erhållit uppgifterna och de eventuella negativa konsekvenserna av att de lämnas ut.

49 Efter att ha undersökt de omständigheter som anges i punkt 48 ovan drog kommissionen, såsom angetts ovan i punkt 28, slutsatsen att utlämnandet av de begärda handlingarna från de mexikanska myndigheterna kunde ses som ett förtroendemissbruk och kunde leda till en vägran att överlämna vissa uppgifter i framtiden, bland annat till gemensamma kommittén. Detta skulle ha en negativ inverkan på kommitténs funktion och på allt framtida samarbete i fråga om geografiska beteckningar och deras skydd i unionen. De mexikanska myndigheternas invändning medförde således inte automatiskt att kommissionen vägrade att lämna ut de begärda handlingarna.

50 Tribunalen godtar således inte sökandens argument att kommissionen ansåg att enbart det förhållandet att de mexikanska myndigheterna motsatte sig ett utlämnande av handlingarna, oavsett handlingarnas art eller huruvida invändningarna var välgrundade, i sig utgjorde en tillräcklig omständighet för att ett utlämnande skulle anses skada internationella förbindelser.

51 Denna slutsats påverkas inte av sökandens argument att den grundläggande frågan i förevarande fall är huruvida de skäl ska anses berättigade som ligger till grund för de mexikanska myndigheternas invändning att ett utlämnande av de begärda handlingarna skulle skada privata personers affärsintressen i den mening som avses i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Såsom framgår av sökandens inlagor och dess ståndpunkt som uttryckts vid förhandlingen framgår det i huvudsak av detta argument att kommissionen endast hade kunnat vägra att lämna ut de begärda handlingarna om undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001, på vilket de mexikanska myndigheterna grundade sin invändning, var tillämpligt.

52 För det första är kommissionen inte skyldig att uttala sig om tillämpligheten av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 vid prövningen av huruvida undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 är tillämpligt. Grunden för ett tredjelands invändning utgör emellertid en av de omständigheter som den ska beakta inom ramen för denna prövning i förevarande fall. Kommissionens bedömning av den risk som ett utlämnande av de begärda handlingarna medför för internationella förbindelser grundar sig inte enbart på en bedömning av det skäl som åberopats av ett tredjeland till stöd för invändningen mot att de begärda handlingarna lämnas ut, utan grundar sig på en bedömning av samtliga omständigheter som har samband med ett eventuellt utlämnande av dessa handlingar.

53 För det andra har kommissionen, såsom sökanden medgav vid förhandlingen, granskat skälen för de mexikanska myndigheternas invändning i förhållande till innehållet i de begärda handlingarna som en av de omständigheter som kommissionen beaktade vid prövningen av huruvida skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser eventuellt skulle undergrävas. Kommissionen konstaterade i detta avseende att de begärda handlingarna innehöll känsliga uppgifter. Detta konstaterande är välgrundat med hänsyn till att dessa handlingar, såsom framgår av punkt 27 ovan, innehåller uppgifter om förmodade bedrägerier, om enheter som använder eller säljer ”pseudo-Tequila” i unionen och om tänkbara åtgärder avseende spritdryckers geografiska beteckningar.

54 Sökanden kan således inte vinna framgång med sitt argument att kommissionen inte fick vägra att lämna ut de begärda handlingarna utan att ha visat att de mexikanska myndigheternas invändning var berättigad.

55 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.

Den andra delgrunden

56 Inom ramen för den andra delgrunden har sökanden gjort gällande att risken för att ett utlämnande av de berörda handlingarna skulle kunna undergräva skyddet för förbindelser med den internationella handelspartnern är hypotetisk eller till och med osannolik. Det är i detta avseende mer troligt att en

bättre kännedom om hur unionens medlemsstater mottagit klagomål från Mexiko avseende överträdelserna av 1997 års avtal skulle förbättra unionens anseende i egenskap av tillförlitlig partner i internationella förbindelser.

57 Kommissionen har bestritt dessa argument.

58 Tribunalen ska pröva huruvida kommissionen i det angripna beslutet lämnade rimliga förklaringar till hur en tillgång till de omtvistade handlingarna i konkret och faktiskt hänseende skulle kunna undergräva skyddet för unionens internationella förbindelser och huruvida det påstådda undergrävandet av detta skydd, inom ramen för kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning enligt undantagen i artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001, kan anses rimligen förutsebart och inte är rent hypotetiskt (dom av den 28 november 2013, Jurašinović/rådet, C-576/12 P, EU:C:2013:777, punkt 45).

59 När en talan väckts mot ett beslut av kommissionen om avslag på en ansökan om tillgång till en handling med stöd av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, till stöd för vilken sökanden har gjort gällande att kommissionen inte har visat att ett utlämnande av handlingen skulle skada det allmänna samhällsintresse som skyddas av undantaget i denna bestämmelse, ska unionsdomstolen, inom ramen för de grunder som åberopats vid den, pröva huruvida kommissionen i sitt beslut faktiskt har lämnat de förklaringar som krävs och styrkt att det föreligger en risk för att detta intresse skadas som rimligen kan förutses och inte är rent hypotetisk (dom av den 19 mars 2020, ClientEarth/kommissionen, C-612/18, ej publicerad, EU:C:2020:223, punkt 33).

60 I förevarande fall ansåg kommissionen, såsom sökanden har påpekat, genom att använda konditionalis, att ett utlämnande av de begärda handlingarna skulle kunna leda till en försämring av de internationella förbindelserna, utan att visa att det med säkerhet förelåg en sådan risk. Det ska emellertid understrykas att kommissionen därigenom inte åsidosatte de krav som följer av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, eftersom den, i enlighet med den rättspraxis som anges i punkterna 58 och 59 ovan, inte är skyldig att styrka att det med säkerhet finns en risk för att skyddet för unionens internationella förbindelser ska undergrävas, utan endast att det föreligger en risk som rimligen kan förutses och inte är rent hypotetisk.

61 Tribunalen har för övrigt slagit fast att det sätt på vilket myndigheterna i ett tredjeland uppfattade unionens beslut utgjorde en del av de internationella förbindelser som etablerats med detta tredjeland. Möjligheten att upprätthålla dessa förbindelser och deras kvalitet beror nämligen på denna uppfattning (dom av den 27 februari 2018, CEE Bankwatch Network/kommissionen, T-307/16, EU:T:2018:97, punkt 90).

62 För övrigt har kommissionen, såsom framgår av den rättspraxis som anges i punkt 37 ovan, vid tillämpningen av artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra huruvida ett utlämnande av en handling till allmänheten skulle kunna skada de intressen som skyddas genom denna bestämmelse.

63 Det framgår av det angripna beslutet att den gemensamma kommitténs syfte är att skydda varors geografiska beteckningar. Kommissionen hade således fog för att, vid prövningen av det aktuella undantaget, anse att om de begärda handlingarna, som de mexikanska myndigheterna hade överlämnat till kommittén och som har ett direkt samband med kommitténs arbete och med samarbetet i fråga om skydd för geografiska beteckningar, skulle lämnas ut, trots att nämnda myndigheter vid två tillfällen motsatt sig detta, skulle dessa myndigheter kunna betrakta ett sådant agerande som ett missbruk av förtroende. Kommissionen hade därmed fog för att anse att samarbetet om skydd för geografiska beteckningar med detta tredjeland skulle kunna hotas, vilket skulle kunna medföra att de mexikanska myndigheterna vägrade att i framtiden lämna vissa upplysningar, bland annat till gemensamma kommittén. Såsom angetts ovan i punkt 27 innehåller nämligen de begärda handlingarna en uppräkning av förmodade fall av bedrägeri, samt uppgifter om enheter som använder

eller säljer ”pseudo-Tequila” i unionen och uppgifter om att vissa fall av potentiellt bedräglig användning som redan är föremål för rättsliga förfaranden inom ramen för vilka unionen och de mexikanska myndigheterna har ett nära samarbete. Kommissionen gjorde således inte någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att ett utlämnande av de begärda handlingarna skulle kunna ha en negativ inverkan på gemensamma kommitténs funktion – vars syfte är att skydda varors geografiska beteckningar – samt på allt framtida samarbete i fråga om geografiska beteckningar och deras skydd i unionen.

64 Tribunalen finner således att kommissionens förklaringar i det angripna beslutet, såsom de angetts i punkt 63 ovan, är rimliga och visar, såsom krävs enligt den rättspraxis som anges i punkt 58 ovan, att det finns en förutsebar risk för de internationella förbindelserna som inte enbart är hypotetisk. Förekomsten av denna risk är tillräcklig för att motivera att undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 tillämpas på samtliga begärda handlingar och inom gränserna för det stora utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen, enligt den rättspraxis som anges i punkt 37 ovan, ska tillerkännas inom ramen för tillämpningen av detta undantag.

65 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del.

66 Denna slutsats påverkas inte av de två ytterligare argument som sökanden har anfört.

67 Sökanden har för det första understrukit att de handlingar som det begärs tillgång till inte avser förhandlingar om ett internationellt avtal inom ramen för vilket parternas ståndpunkter utvecklas. De aktuella handlingarna rör snarare den faktiska tillämpningen av ett internationellt avtal som ingåtts mellan unionen och Mexiko. I detta avseende är tillämpningen av rättsregler, såsom ett fördrag, en fråga om rättssäkerhet. Förväntningarna när det gäller rättssäkerhet förstärker betydelsen av principen om öppenhet under tillämpningsfasen.

68 Detta argument kan inte vinna framgång.

69 Det ska för det första påpekas att begreppet internationella förbindelser, som det hänvisas till i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, är ett unionsrättsligt begrepp (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 februari 2012, Tyskland/kommissionen, T-59/09, EU:T:2012:75, punkt 62).

70 Varken ordalydelsen i denna bestämmelse eller rättspraxis tyder på att olika skyddsnivå a priori skulle gälla för handlingar som härrör från ”förhandlingsfaserna” och ”tillämpningen” av ett visst internationellt avtal.

71 Bedömningen av risken för att gemensamma kommitténs funktion ska undergrävas och följaktligen samarbetet om skydd för geografiska beteckningar kan således utgöra en lämplig utgångspunkt för att undersöka risken för skada på det skyddade intresset när det gäller utlämnandet av handlingar som har samband med tillämpningen av 1997 års avtal.

72 För det andra har sökanden gjort gällande att tillämpningen av 1997 års avtal fortfarande är relevant för privata aktörer i unionen. Ingen av dessa aktörer har dock inbjudits att delta i den gemensamma kommitténs möten. Insyn i de handlingar som avhandlas i denna kommitté är således särskilt viktig.

73 Inte heller detta argument kan godtas.

74 Det följer nämligen av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 att frågan huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse inte ska prövas när undantaget avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser åberopas (dom av den 27 februari 2018, CEE Bankwatch Network/kommissionen, T-307/16, EU:T:2018:97, punkt 124). Det ska tilläggas att detsamma gäller för ett enskilt intresse.

75 Även om detta argument har åberopats till stöd för de övriga argumenten avseende den första grunden, kan det inte påverka ovannämnda konstateranden, av vilka det framgår att kommissionen inte gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den tillämpade undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

76 De ytterligare argumenten kan följaktligen inte godtas.

77 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser någon del av den första grunden.

78 Det saknas följaktligen anledning att pröva huruvida det finns fog för den andra och den tredje grunden, i den del de avser ett åsidosättande av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 eller åberopandet av ett övervägande allmänintresse som har samband med denna bestämmelse, eftersom det, för att det angripna beslutet ska anses vara välgrundat i rättsligt hänseende, är tillräckligt att det varit berättigat att tillämpa ett av de undantag som kommissionen har hänvisat till för att avslå ansökan om tillgång till de begärda handlingarna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2018, ClientEarth/kommissionen, T-644/16, ej publicerad, EU:T:2018:429, punkt 78).

79 Talan kan inte heller vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden, som avser beslutet att inte bevilja delvis tillgång till de begärda handlingarna. Såsom framgår av punkt 64 ovan fann kommissionen när den avslog ansökan om tillgång till de begärda handlingarna, utan att göra sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning, att undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 var tillämpligt i samtliga delar av dessa handlingar.

Begäran om bevisupptagning

80 Sökanden har i sin replik begärt att tribunalen ska vidta en åtgärd för bevisupptagning för att kontrollera innehållet i de begärda handlingarna och deras privata karaktär.

81 Tribunalen konstaterar att motiveringen i det angripna beslutet avseende tillämpningen av undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 grundar sig på skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser för det fall de begärda handlingarna lämnas ut trots att de mexikanska myndigheterna vid två tillfällen motsatt sig detta. Sökanden, som inte har ifrågasatt möjligheten som sådan att tillämpa undantaget avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser mot bakgrund av innehållet i dessa handlingar, har gjort gällande att bedömningen i förevarande fall av risken för att detta intresse skadas beror på huruvida handlingarna innehåller affärshemligheter i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Såsom framgår av prövningen av den första grundens första del kan detta argument inte godtas. Tribunalen kan i detta avseende konkret bedöma huruvida tillgång till handlingen med rätta kunde vägras med hänvisning till det åberopade undantaget och följaktligen bedöma lagenligheten av beslutet att inte lämna ut handlingen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2013, Jurašinović/rådet, C-576/12 P, EU:C:2013:777, punkterna 26–30, och dom av den 2 oktober 2014, Strack/kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 73).

82 Begäran om åtgärder för bevisupptagning ska således avslås.

83 Talan ska följaktligen ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

84 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

85 Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska detta yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Marco Bronckers ska ersätta rättegångskostnaderna.

Kanninen Półtorak Stancu

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 november 2020.

Underskrifter