ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)
12 de Julho de 2001 *

No processo T-204/99,

Olli Mattila, residente em Hyvinkää (Finlândia), representado por Z. Sundström e M. Kauppi, advogados, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por J. Aussant e M. Bauer, na qualidade de agentes,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por U. Wölker e X. Lewis, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorridos,

* Língua do processo: inglês.

que tem por objecto um pedido de anulação das decisões da Comissão e do Conselho, respectivamente de 5 e de 12 de Julho de 1999, que recusam ao recorrente o acesso a certos documentos,

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

composto por: P. Lindh, presidente, R. García-Valdecasas e J. D. Cooke, juízes,

secretário: B. Pastor, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 21 de Novembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

1 O Conselho e a Comissão aprovaram, em 6 de Dezembro de 1993, um código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão (JO L 340, p. 41, a seguir «código de conduta»), com vista a estabelecer os princípios que regulam o acesso aos documentos na sua posse.

2 O código de conduta enuncia o princípio geral seguinte:

«O público terá o acesso mais amplo possível aos documentos da Comissão e do Conselho.»

3 O termo «documento» é aí definido como «todo o documento escrito, seja qual for o suporte, que contenha dados na posse do Conselho ou da Comissão».

4 As circunstâncias que podem ser invocadas por uma instituição para justificar a recusa de um pedido de acesso a documentos são enumeradas, no código de conduta, nos termos seguintes:

«As instituições recusam o acesso a qualquer documento cuja divulgação possa prejudicar:

— a protecção do interesse público (segurança pública, relações internacionais, estabilidade monetária, processos judiciais, inspecções e inquéritos),

[...]

As instituições podem igualmente recusar o acesso a um documento para salvaguardar o interesse da instituição no respeito ao sigilo das suas deliberações.»

5 Além disso, o código de conduta dispõe o seguinte:

«A Comissão e o Conselho tomarão, cada um pelo que lhe diga respeito, as medidas necessárias para aplicar estes princípios antes de 1 de Janeiro de 1994.»

6 Para assegurar a concretização deste compromisso, o Conselho adoptou, em 20 de Dezembro de 1993, a Decisão 93/731/CE, relativa ao acesso público aos documentos do Conselho (JO L 340, p. 43).

7 O artigo 4.° da Decisão 93/731 retoma as circunstâncias que podem ser invocadas pelo Conselho para justificar o indeferimento de um pedido de acesso a documentos, tal como são enumeradas no código de conduta.

8 Quanto à Comissão, para assegurar a aplicação prática deste compromisso, adoptou, em 8 de Fevereiro de 1994, a Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 46, p. 58). O artigo 1.° desta decisão adopta formalmente o código de conduta cujo texto se encontra junto à decisão.

Factos na origem do litígio

9 Em 8 de Março de 1999, o recorrente dirigiu-se, por intermédio do seu advogado, à Direcção-Geral «Relações Externas: Europa e novos Estados independentes, política estrangeira e de segurança comum, serviço externo» da Comissão, para obter acesso aos documentos seguintes:

«— ordem do dia do comité misto UE-Rússia, de 17 de Fevereiro de 1997, Documento de sessão n.° 32 (grupo Europa Oriental e Ásia Central);

— Rússia, preparação do primeiro conselho de cooperação no âmbito do acordo de pareceria e de cooperação, de 8.12.1997, datado de 14.11.1997 [IA.C.2.SG:jhp D(97) UE-RU 1001/98];

— primeiro conselho de cooperação UE-Federação da Rússia (Bruxelas, 27 de Janeiro de 1998), projecto anotado de ordem do dia de 9.1.1998. Documento n.° UE-RU 1001/98;

— anexo das actas da reunião do comité de cooperação UE-Rússia, de 7.4.1998. Documento de sessão n.° 23/98 (grupo Europa Oriental e Ásia Central);

— ordem do dia anotada da reunião do comité de cooperação UE-Rússia, de 20.4.1998. Doc. de sessão n.° 35/98 (grupo Europa Oriental e Ásia Central)».

10 Por carta do mesmo dia, recebida pelo Conselho em 12 de Março de 1999, o recorrente pediu-lhe acesso aos documentos seguintes:

«— Resultados dos trabalhos do grupo 'Europa Oriental e Ásia Central', datado de 23 de Setembro de 1997, n.º doc. préc. 10188/97 NIS 116, documento datado de 24 de Setembro de 1997 (30.09); 10859/97.

— Nota de informação UE/Estados Unidos: DS 27/98: este documento integra-se na 'EU Secção III'.

— Primeiro conselho de cooperação UE-Ucrânia, Bruxelas, 8-9 de Junho de 1998: projecto de ordem do dia anotado UE-Ucrânia de 15.5.98. Doc. de sessão 40/98 (grupo 'Europa Oriental e Ásia Central').

— COREU/COEST/CODIA-Relatório referente à reunião entre a troika do grupo 'Europa Oriental e Ásia Central' e os Estados Unidos, de 10 de Fevereiro de 1998. PESC/SEC/0203/98.

— COREU/COEST Recursos energéticos do mar Cáspio: projecto de declaração UE/Estados Unidos, de 11.5.98. PESC/PRES/LON/1239/98.

— COREU: COCEN COEST: Rússia/Letónia: reunião com o Senhor Primakov, de 8.5.98. PESC/PRES/LON/1244/98.»

11 Tendo os documentos solicitados sido, em parte, elaborados no âmbito de um trabalho em comum das duas instituições, foram estabelecidos contactos informais entre o Conselho e a Comissão, para coordenação das respostas a dar a estes pedidos.

12 Por carta de 19 de Abril de 1999, o Conselho deu conhecimento ao recorrente da sua decisão de lhe dar acesso ao documento n.º 10859/97, primeiro documento mencionado na lista elaborada por este último e apresentada ao Conselho. Quanto aos outros documentos aos quais era pedido acesso, o Conselho indeferiu o pedido do recorrente indicando o seguinte: «[T]odos estes documentos dizem respeito a negociações com certos países terceiros. A divulgação destes textos poderia prejudicar a posição da UE no âmbito destas negociações ou eventualmente em toda e qualquer negociação futura entre a UE e esses países ou outros países terceiros.» Indicou igualmente que os documentos em questão não podiam ser postos à disposição do recorrente nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731.

13 Por carta do mesmo dia, a Comissão recusou o acesso aos documentos solicitado pelo recorrente. A este respeito, invocou a excepção baseada no interesse público visada no código de conduta e referiu-se à necessidade de proteger o segredo das discussões entre a União Europeia e os países terceiros.

14 Por cartas de 30 de Abril de 1999, o recorrente formulou, por intermédio do seu advogado, pedidos confirmativos às duas instituições, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, da Decisão 93/731 e com o artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 94/90, a fim de obter a comunicação dos documentos cujo acesso lhe tinha sido recusado.

15 Por carta de 5 de Julho de 1999, dirigida ao advogado do recorrente, a Comissão respondeu negativamente ao pedido confirmativo. A este respeito, o secretário-

geral da Comissão precisou, em primeiro lugar, que o documento n.º 4 (anexo às actas da reunião do comité de cooperação UE-Rússia, de 7.4.1998, documento de sessão n.º 23/98, grupo Europa Oriental e Ásia Central) não podia ser identificado. Depois, indicou o seguinte:

«Após ter estudado o seu pedido relativo aos outros documentos, vejo-me obrigado a confirmar-lhe que não lhe posso transmitir esses documentos, pelo facto de estarem abrangidos pela excepção obrigatória, baseada na protecção do interesse público e, em especial, das relações internacionais. Esta excepção está expressamente visada no código de conduta relativo ao acesso do público aos documentos da Comissão e do Conselho, adoptado pela Comissão em 4 de Fevereiro de 1994.

Todos os documentos pedidos contêm informações detalhadas sobre a posição que a União Europeia pretende adoptar nas suas relações com a Rússia. Em consequência, a divulgação destes documentos poderia comprometer a posição da União Europeia nas negociações actuais e futuras com este país terceiro. Estes documentos não podem, por conseguinte, ser-lhe transmitidos.

Estes documentos foram preparados pelos serviços da Comissão com destino aos serviços respectivos do Conselho. Tendo o Conselho recusado o acesso a documentos semelhantes pelas razões acima enunciadas, a Comissão não está em condições, pelo mesmo motivo, de lhe dar acesso a esses documentos.»

16 O secretário-geral do Conselho preparou um projecto de resposta que, em primeiro lugar, foi examinado pelo grupo «informação» do comité dos representantes permanentes (Coreper), na sua reunião de 23 de Junho de 1999. Todas as delegações aprovaram o projecto de resposta do secretariado geral de não divulgar os documentos, com base no artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731.

Este projecto de resposta constou, seguidamente, «no ponto I» da ordem do dia da reunião de 30 de Junho de 1999 do Coreper II, que agrupa os embaixadores representantes permanentes dos Estados-Membros junto da União Europeia, depois no «ponto A» da ordem do dia do Conselho e foi aprovado por este último em 12 de Julho de 1999. O secretariado geral do Conselho notificou a resposta negativa ao recorrente por carta de 14 de Julho de 1999. Esta carta está assim redigida:

«O Conselho examinou atentamente os documentos referidos e chegou à conclusão seguinte:

1. DS 27/98: UE-USA nota geral relativa à Ucrânia, elaborada pelos serviços da Comissão Europeia para exame pelo grupo de trabalho Europa de Leste e Ásia Central. O documento descreve de modo muito preciso a posição da União Europeia e os objectivos prioritários das negociações que devem ser levadas a cabo com os Estados Unidos face à Ucrânia. A divulgação desta estratégia poderia ser prejudicial aos interesses da União Europeia no âmbito destas negociações, bem como no âmbito de outras negociações comparáveis com países terceiros.

   Além disso, a divulgação dos comentários e considerações contidos no documento poderia ter um efeito negativo nas relações da União Europeia com a Ucrânia.

   Por estas razões, o Conselho, em concordância com a Comissão Europeia, decidiu que, nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais), o acesso a este documento não podia se autorizado.

2. DS 40/98: projecto de agenda anotado para o primeiro conselho de cooperação União Europeia/Ucrânia (8/9 Junho de 1998) apresentado ao grupo de trabalho Europa Ocidental e Ásia Central pelos serviços da Comissão Europeia.

O documento contém comentários aprofundados, incluindo sobre as posições e objectivos da União Europeia, em relação a cada um dos pontos da ordem do dia. A revelação destes comentários poderia ser prejudicial à posição da União Europeia nas próximas reuniões do conselho de cooperação, bem como às suas relação com a Ucrânia em geral.

O Conselho decidiu, por conseguinte, em concordância com a Comissão Europeia, que o acesso a este documento não podia ser concedido, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais).

3. COREU PESC/SEC/0203/98: relatório confidencial da relação entre a troika Europa do Leste/Grupo de Trabalho Ásia Central e Estados Unidos (Washington, 10 de Fevereiro de 1998).

Este documento contém comentários detalhados, formulados pela delegação americana na reunião da troika, que teve lugar num âmbito confidencial. Compreende igualmente apreciações feitas pela União Europeia e pelos Estados Unidos sobre as situações e as políticas de países terceiros, cuja divulgação poderia comprometer a posição da União Europeia no âmbito das negociações com esses países.

O Conselho decidiu, por consequência, que o acesso ao documento não podia ser concedido, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais).

4. COREU PESC/PRES/1239/98: COEST Recursos Energéticos do mar Cáspio: projecto de declaração UE/US. Este documento confidencial foi elaborado para preparar a posição da negociação da União Europeia com os Estados Unidos acerca dos recursos energéticos do mar Cáspio. A revelação das informações contidas neste documento poderia ser prejudicial aos interesses da União Europeia nestas negociações que continuam a decorrer, bem como noutras negociações comparáveis que devem ser levadas a cabo no futuro.

O Conselho decidiu, portanto, que o acesso ao documento não podia ser concedido nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais).

5. COREU PESC/PRES/LON/1244/98: COEST: Rússia/Letónia: encontro com o Senhor Primakov (8 de Maio de 1998). Este documento diz respeito aos comentários formulados pelo Senhor Primakov no âmbito confidencial do encontro bilateral entre os ministros dos negócios estrangeiros.

O documento diz respeito, além disso, a apreciações feitas pela União Europeia e pela Rússia sobre as situações e as políticas de países terceiros, bem como sobre negociações em curso com os países terceiros em questão. A revelação destas apreciações poderia comprometer as relações da União Europeia e da Rússia, bem como as suas posições de negociação, com esses países.

Por esta razão, o Conselho decidiu que não podia ser concedido o acesso a este documento nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais).»

Tramitação processual e pedidos das partes

17 Foi nestas circunstâncias que o recorrente interpôs, por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 23 de Setembro de 1999, o presente recurso, destinado, principalmente, à anulação das decisões da Comissão e do Conselho de 5 e de 12 de Julho de 1999 (a seguir «decisões impugnadas»).

18 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Quinta Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização de processo, pedir à Comissão a apresentação da sua carta de 19 de Abril de 1999, em que recusa o pedido inicial do recorrente de obtenção de acesso aos documentos na posse desta instituição. A Comissão deu cumprimento a este pedido.

19 As partes foram ouvidas nas suas alegações e nas suas respostas às perguntas do Tribunal na audiência pública de 21 de Novembro de 2000.

20 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular as decisões impugnadas;

— convidar o Conselho e a Comissão a reconsiderarem a sua posição e a concederem acesso aos documentos pedidos, tal como enumerados nas suas cartas de 8 de Março de 1999;

e/ou, subsidiariamente, se o Tribunal o considerar necessário,

— conceder-lhe acesso pelo menos parcial aos documentos, após supressão das passagens que sejam consideradas susceptíveis de prejudicar as relações internacionais da Comunidade Europeia;

— condenar conjuntamente o Conselho e a Comissão nas despesas.

21 Na sua réplica, o recorrente pediu que o Tribunal se digne ordenar a apresentação dos documentos solicitados, a fim de que este último os possa examinar.

22 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso por improcedente;

— condenar o recorrente nas despesas.

23 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— recusar o pedido de acesso aos documentos bem como o pedido de acesso parcial, por inadmissíveis;

— negar provimento ao recurso por improcedente;

— condenar o recorrente nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Quanto à admissibilidade dos pedidos destinados a obter o acesso aos documentos em causa

Argumentos das partes

24 A Comissão e o Conselho são de parecer de que o recurso é, em parte, manifestamente inadmissível, na medida em que o recorrente pede ao Tribunal que lhe dê acesso pelo menos parcial aos documentos, após supressão das passagens que sejam consideradas susceptíveis de prejudicar as relações internacionais da Comunidade Europeia. A este respeito, a Comissão faz referência à jurisprudência segundo a qual não compete ao juiz comunitário

dirigir injunções às instituições (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, European Night Services e o./Comissão, T-374/94, T-375/94, T-384/94 e T-388/94, Colect., p. II-3141, n.° 53, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Outubro de 1999, Meyer/Comissão, T-106/99, Colect., p. II-3273, n.° 21).

25 O recorrente alega que a jurisprudência invocada pela Comissão não é transponível para o presente caso, uma vez que pede ao Tribunal para anular decisões que lhe recusam o acesso a documentos que emanam do Conselho e da Comissão. Salienta que o acesso do público a documentos oficiais é um aspecto essencial da política de transparência.

Apreciação do Tribunal

26 Resulta de uma jurisprudência constante que o Tribunal de Primeira Instância não pode dirigir uma injunção às instituições nem substituí-las no âmbito do controlo da legalidade que exerce. Esta limitação do controlo de legalidade aplica-se em todos os domínios contenciosos que o Tribunal de Primeira Instância pode decidir, incluindo o do acesso aos documentos, tal como este órgão jurisdicional já precisou no despacho Meyer/Comissão, já referido (n.° 21).

27 Por conseguinte, o recorrente não pode pedir ao Tribunal, por um lado, que convide o Conselho e a Comissão a darem-lhe acesso aos documentos pedidos tais como enumerados nas suas cartas de 8 de Março de 1999 e, por outro lado, conceder-lhe acesso pelo menos parcial aos documentos, após supressão das passagens que sejam legitimamente consideradas como susceptíveis de prejudicar as relações internacionais da Comunidade Europeia.

Quanto à admissibilidade dos fundamentos invocados pelo recorrente

28 Na sua petição, o recorrente invoca essencialmente cinco fundamentos em apoio do seu recurso, baseados, em primeiro lugar, em erro manifesto de apreciação na interpretação da excepção referente à protecção das relações internacionais, em segundo lugar, em violação do princípio da proporcionalidade, na medida em que um acesso parcial aos documentos em causa não foi encarado nem concedido, em terceiro lugar, em violação do princípio de que o pedido de acesso deve ser examinado à luz de cada documento, em quarto lugar, em violação da obrigação de fundamentação e, em quinto lugar, em desconhecimento do seu interesse particular em ter acesso aos documentos em causa.

29 Na réplica, o recorrente acrescentou dois fundamentos apresentados da seguinte forma:

— as decisões impugnadas violam o «princípio de uma apreciação independente» pelo Conselho e pela Comissão, nomeadamente porque o processo seguido pelo Coreper II levou a substituir a apreciação independente das instituições detentoras dos documentos por uma apreciação emanada dos embaixadores representantes permanentes dos Estados-Membros junto da União Europeia. Com efeito, o projecto de resposta ao pedido de acesso foi inscrito no «ponto I» da ordem do dia do Coreper II, depois no «ponto A» da ordem do dia do Conselho, o que implica que nenhum debate teve lugar e que a instituição não procedeu, assim, a nenhum exame antes de adoptar uma decisão que procede, se não formalmente, pelo menos praticamente, do Coreper II;

— as decisões impugnadas estão viciadas de desvio de poder, na medida em que o Conselho e a Comissão não fornecem mais do que motivos gerais de recusa da comunicação dos documentos, sem tomar em conta o conteúdo desses documentos nem o real prejuízo que a sua comunicação pode causar. Este modo de proceder coloca o recorrente, que não tem, em princípio, acesso aos

documentos, na impossibilidade de demonstrar como, em relação ao conteúdo destes últimos, a posição do Conselho e da Comissão está errada.

30 Na audiência, o recorrente invocou um fundamento suplementar de anulação baseado em violação pelas instituições demandadas do seu dever de cooperação, na medida em que elas rejeitaram, em parte, os seus pedidos devido à falta de precisão destes últimos, sem ter procurado identificar e encontrar os documentos em causa.

31 A Comissão contestou a admissibilidade do fundamento baseado em violação do «princípio de uma apreciação independente». No entanto, podendo o Tribunal, em virtude do artigo 113.° do Regulamento de Processo, examinar oficiosamente todos os pressupostos processuais de ordem pública, é conveniente examinar se os fundamentos invocados pela primeira vez no estádio da réplica ou da audiência são admissíveis, sem ficar apenas pela objecção suscitada pela Comissão (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Abril de 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão, T-305/94 a T-307/94, T-313/94 a T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 e T-335/94, Colect., p. II-931, n.ºs 60 e 63).

32 Há que precisar que resulta das disposições conjugadas dos artigos 44.°, n.° 1, alínea c), e 48.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância que a petição introdutória da instância deve conter o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos invocados e que é proibida a apresentação de fundamentos novos no decurso da instância, a menos que estes fundamentos se baseiem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. No entanto, um fundamento que constitui a ampliação de um fundamento anteriormente enunciado, directa ou implicitamente, na petição introdutória da instância e que tenha uma ligação estreita com este deve ser declarado admissível (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1983, Verros/Parlamento, 306/81, Recueil, p. 1755, n.° 9, e do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Fevereiro de 1997, Ibarra Gil/Comissão, T-207/95, ColectFP, pp. I-A-13 e II-31, n.° 51, e de 17 de Dezembro de 1997, Passera/Comissão, T-217/95, ColectFP, pp. I-A-413 e II-1109, n.° 87).

33 Os fundamentos baseados em violação do «princípio de uma apreciação independente», de desvio de poder e de falta de respeito pelo dever de cooperação que incumbe às instituições não foram invocados nem directa nem implicitamente na petição e não têm uma ligação estreita com os outros fundamentos que constam desta última. Constituem, por conseguinte, fundamentos novos.

34 De resto, não foi demonstrado, nem sequer alegado, que esses fundamentos se baseiam em elementos de direito ou de facto que se tenham revelado no decorrer do processo. Há, portanto, que declarar, que eles são manifestamente inadmissíveis.

Quanto ao mérito

35 É conveniente examinar em conjunto, por um lado, os dois primeiros fundamentos e, por outro, os terceiro e quarto fundamentos invocados pelo recorrente na sua petição (v. n.º 28, *supra*).

Quanto aos primeiro e segundo fundamentos, baseados em erro manifesto de apreciação na interpretação da excepção referente à protecção das relações internacionais e em violação do princípio da proporcionalidade, na medida em que um acesso parcial aos documentos em causa não foi encarado nem concedido

Argumentos das partes

36 O recorrente alega que as duas instituições fizeram uma interpretação errada da excepção baseada na protecção do interesse público mencionada nas Decisões

93/731 e 94/90. Considera que não há risco de prejuízo do interesse público em caso de comunicação dos documentos em questão.

37 Na réplica, o recorrente precisa que as instituições, na sua interpretação, não respeitaram nem o texto destas decisões nem a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, de que ressalta que a regra é o acesso aos documentos. Segundo o recorrente, o Conselho e a Comissão optaram por limitar a sua análise aos motivos que legitimam restrições ao acesso, sem terem em conta o facto de estes últimos serem necessariamente de interpretação estrita.

38 O recorrente sublinha o facto de que, no seu acórdão de 19 de Julho de 1999, Hautala/Conselho (T-14/98, Colect., p. II-2489, que foi objecto de recurso da decisão do Tribunal de Primeira Instância para o Tribunal de Justiça, processo C-353/99 P), o Tribunal de Primeira Instância insistiu especialmente na obrigação de o Conselho dar o mais amplo possível acesso aos documentos.

39 O recorrente alega que o presente processo é especial, na medida em que tem um certo conhecimento do conteúdo dos documentos solicitados, baseado em certas versões desses documentos, embora não possa afirmar categoricamente que os documentos solicitados sejam idênticos em todos os pontos àqueles de que tem conhecimento. Com efeito, obteve esse conhecimento no âmbito das suas funções no Ministério dos Negócios Estrangeiros e da sua participação, por conta da República da Finlândia, nas actividades do grupo de trabalho da União Europeia relativos à Federação da Rússia e da Europa de Leste. Está, portanto, em condições de afirmar que, à primeira vista, o Conselho e a Comissão não aplicaram correctamente as regras existentes em matéria de transparência. Nestas circunstâncias, a prova em contrário cabe, em seu entender, às instituições recorridas.

40 Quanto aos documentos pedidos à Comissão, o recorrente alega que todos eles, de um modo ou de outro, dizem respeito ao comité de cooperação UE/Rússia ou ao conselho de cooperação, organismos cuja actividade é do domínio público. O

exame dos assuntos abordados pelo comité ou pelo conselho não permite afirmar, segundo o recorrente, que as questões tratadas nestes documentos são secretas na acepção da regulamentação aplicada. A este respeito, o recorrente insiste no facto de que, embora o documento n.º 10859/97 trate do mesmo assunto que os documentos cujo acesso lhe foi recusado, ele lhe foi transmitido. Após ter comentado o conteúdo de cada documento, o recorrente chegou à conclusão que nada neste documentos parece necessitar da preservação do segredo. Estes últimos deviam, por conseguinte, ter-lhe sido transmitidos.

41 O mesmo sucede com os documentos na posse do Conselho. O recorrente explica que a maior parte destes dizem respeito ao acordo de parceria e de cooperação que estabelece uma parceria entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Federação da Rússia, por outro (JO L 327, p. 3) e à sua execução. Um documento diz respeito a uma reunião da «troika», de Junho de 1998, ao passo que o que tem o n.º 1239/98 contém uma declaração da União Europeia e dos Estados Unidos e destinada a ser tornada pública e que efectivamente o foi. A isto acresce um documento (n.º 1244/98), relativo a uma reunião na qual participou o primeiro ministro da Federação da Rússia, Senhor Primakov, na Finlândia, contendo notas que, do conhecimento do recorrente, foram também tornadas públicas. Na audiência e após as explicações fornecidas pelo Conselho, o recorrente admitiu que o documento n.º 1244/98 dizia respeito a uma reunião que decorreu em Londres e não na Finlândia e, em consequência, afirmou não solicitar o acesso a esse documento.

42 O recorrente considera que nos documentos solicitados não são tratados problemas de segurança e que, além disso, estes documentos não incluem qualquer informação cuja comunicação seja susceptível de prejudicar as relações com um país terceiro. Não, há, portanto, em seu entender, razão válida para recusar a comunicação dos documentos pedidos.

43 De resto, o conteúdo dos documentos pedidos tem um alcance limitado. Estes últimos dizem respeito a questões que são normalmente levadas ao conhecimento do público, tal como negociações comerciais, segurança nuclear, progresso do

programa de assistência técnica TACIS, protecção do ambiente e dos consumidores, programas legislativos, etc. Acrescenta que o facto de existir um financiamento comunitário de programas destinados a realizar os objectivos acima mencionados, tal como pode ser descrito nos documentos pedidos, interessa particularmente ao público e pode mesmo ser considerado, como devendo ser objecto da mais ampla comunicação possível.

44 Daí deduz o recorrente que a apreciação dos seus pedidos de acesso aos documentos em causa foi efectuada essencialmente, se não exclusivamente, com base na sua classificação aparente, quer dizer, de documentos elaborados no âmbito da rede COREU, sistema especial de correspondência adoptado no âmbito da política externa e de segurança comum pelos Estados-Membros e pela Comissão em aplicação de disposições que constam do título V do Tratado da União Europeia.

45 Acrescenta que, se bastar à Comissão e ao Conselho afirmarem, numa decisão de recusa de um pedido de acesso, que o documento é abrangido por uma das excepções previstas pela regulamentação, segue-se que eles não terão necessidade de se referir ao conteúdo desses documentos. Assim, o cidadão não terá qualquer meio para apreciar se foi feito um exame do teor do documento e, no caso desse exame ter tido lugar, se a recusa de acesso é baseada em motivos legítimos ou se, como no caso presente, assenta unicamente na existência de um elemento qualquer ligado às relações internacionais ou ao modo particular de transmissão dos documentos.

46 Finalmente, o recorrente alega que as instituições são obrigadas, de acordo com a jurisprudência (v. acórdão Hautala/Conselho, já referido), a conceder o acesso o mais amplo possível aos documentos que detêm, o que deveria levá-los a procurar saber se era possível dar ao menos um acesso parcial aos documentos solicitados, o que, no caso presente, não foi feito.

47 O Conselho recorda, referindo-se ao acórdão Hautala/Conselho, já referido (n.os 71 e 72), que o seu poder de apreciação se insere, no caso presente, nas responsabilidades políticas que as disposições do título V do Tratado da União Europeia lhe conferem. É, com efeito, com base nestas atribuições que o Conselho deve determinar as eventuais consequências de uma divulgação de um documento sobre as relações internacionais da União Europeia. Nestas circunstâncias, o controlo exercido pelo Tribunal de Primeira Instância deve limitar-se à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação do acto impugnado, da exactidão material dos factos, da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder.

48 O Conselho afirma ter feito uma análise concreta de riscos ligados à comunicação dos documentos solicitada pelo recorrente. Considerou, com a Comissão, que o acesso aos documentos poderia prejudicar as relações internacionais da União Europeia.

49 O Conselho observa, a este respeito, que metade dos documentos foi elaborada no âmbito do sistema COREU e que a difusão dos documentos através do referido sistema está limitada a um número restrito de destinatários autorizados nos Estados-Membros, à Comissão e ao secretariado geral. As mensagens transmitidas através do sistema COREU equivalem, em seu entender, a telegramas diplomáticos. Na audiência, o Conselho sublinhou, no entanto, que os documentos transmitidos através da rede COREU não estão excluídos do âmbito da Decisão 93/731 e que a questão da sua divulgação é sempre abordada quanto ao mérito, tal como no presente caso.

50 O Conselho afirma igualmente que os documentos em causa contêm comentários detalhados quanto às posições e objectivos da União Europeia no âmbito das negociações internacionais em causa e que estas informações continuam a ser importantes, mesmo após a realização das reuniões de negociação. Por conseguinte, o acesso a estes documentos poderia prejudicar as relações internacionais da União Europeia, em especial com a Ucrânia.

51 O Conselho contesta as afirmações do recorrente de que estes documentos nada contêm que exija a preservação do segredo. Nota que não é apenas um assunto tratado num documento que determina o seu carácter confidencial, mas também a natureza e o carácter mais ou menos detalhado das informações dele constantes. Assim, contrariamente ao documento n.º 10859/97, comunicado ao recorrente, que constitui um resumo das questões tratadas pelo grupo «Europa Oriental e Ásia Central» e que não contém qualquer informação quanto ao fundo dos processos em causa, o documento DS 27/98 (nota de informação UE/Estados Unidos sobre a Ucrânia) descreve de modo muito exacto a posição e os objectivos da União Europeia no âmbito das negociações a desenvolver com os Estados Unidos acerca da Ucrânia. O mesmo sucede com o documento DS 40/98, que fornece informações detalhadas sobre as posições da União Europeia na primeira sessão do Conselho de cooperação UE-Ucrânia.

52 O Conselho sublinha que o documento n.º 1239/98, relativo ao projecto de declaração UE/Estados Unidos sobre os recursos energéticos do mar Cáspio, contêm não apenas o projecto do texto da declaração pública, mas aborda também certos pontos delicados suscitados no decurso das negociações entre a União Europeia e os Estados Unidos e indica o modo como foram tidos em conta na elaboração da declaração.

53 No que concerne ao acesso parcial aos documentos em causa, o Conselho pretende que não há que tomar em conta o acórdão Hautala/Conselho, já referido, proferido em 19 de Julho de 1999, dado ser posterior à adopção da sua decisão de 12 de Julho de 1999.

54 Acresce que não há qualquer obrigação de conceder um acesso parcial aos documentos nos termos da Decisão 93/731. A este respeito, o Conselho observa que o acórdão Hautala/Conselho, já referido, foi objecto de um recurso, actualmente pendente no Tribunal de Justiça.

55 Em todo o caso, dada a natureza dos documentos em causa, não era possível, segundo o Conselho, conceder ao recorrente um acesso parcial.

56 A Comissão observa que dispõe de um largo poder de apreciação e que o controlo do Tribunal de Primeira Instância se deve limitar à verificação do respeito das regras processuais e da fundamentação da decisão impugnada, da exactidão material dos factos, da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder.

57 Retoma, seguidamente, os mesmos argumentos do Conselho para justificar a recusa do acesso oposta ao recorrente. Salienta que estão em causa as relações internacionais da Comunidade com a Rússia, questões que são reguladas pelas disposições do título V do Tratado da União Europeia e que fez uma apreciação concreta dos riscos que a divulgação dos documentos em causa provocaria. Acrescenta que, devido ao carácter específico dos documentos, era necessário que a Comissão desse uma resposta concordante com a do Conselho.

58 A Comissão afirma que, mesmo que houvesse uma obrigação de equacionar um acesso parcial, no presente caso, não teria sido possível fazer uma distinção entre os documentos e as informações que eles contêm. Com efeito, se as informações que o Conselho e a Comissão consideram abrangidas pela excepção baseada na protecção do interesse público tivessem sido obliteradas, os documentos comunicados conteriam tão poucas informações que teriam sido inúteis para o recorrente.

Apreciação do Tribunal

59 As instituições recorridas recusaram, através das decisões impugnadas, o acesso aos documentos em litígio invocando a excepção baseada na protecção do interesse público em matéria de relações internacionais. O controlo exercido pelo Tribunal de Primeira Instância sobre a legalidade destas decisões deve limitar-se à verificação do respeito das regras processuais e da fundamentação, da exactidão material dos factos e da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder.

60 Nestas condições, o facto de o recorrente ter um certo conhecimento dos documentos e, portanto, invocar o seu conteúdo em apoio do seu recurso, não significa estar dispensado de provar que as instituições recorridas cometeram, tendo em conta a fundamentação das decisões impugnadas, um erro susceptível de provocar a sua anulação.

61 No caso presente, o recorrente sustenta que as instituições recorridas fizeram uma interpretação errada da excepção baseada na protecção do interesse público em matéria de relações internacionais prevista pelas Decisões 93/731 e 94/90.

62 A excepção mencionada, redigida em termos imperativos, prevê que «as instituições recusam o acesso a qualquer documento cuja divulgação possa prejudicar [...] a protecção do interesse público [...] (relações internacionais [...])». Segue-se que as instituições são obrigadas a recusar o acesso aos documentos abrangidos por esta excepção, quando a prova desta última circunstância for apresentada (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Março de 1997, WWF UK/Comissão, T-105/95, Colect., p. II-313, n.° 58).

63 No presente caso, não é contestado que os documentos em litígio contêm informações sobre a posição da União Europeia no âmbito das suas relações com a Rússia e com a Ucrânia e nas negociações a levar a cabo com os Estados Unidos acerca da Ucrânia. É, portanto, conveniente salientar que os documentos cujo acesso é solicitado foram elaborados num contexto de negociações internacionais, no qual o interesse da União Europeia, perspectivado no aspecto das relações desta com países terceiros, nomeadamente, a Rússia, a Ucrânia e os Estados Unidos, está em jogo.

64 Há igualmente que observar que o Conselho afirma correctamente que, nestas circunstâncias, é pertinente, para apreciar a possibilidade de conceder acesso aos documentos em causa, ter em conta a natureza e o carácter mais ou menos detalhado das informações contidas nestes últimos. Por conseguinte, o recorrente não pode retirar argumentos do facto de o documento n.° 10859/97, que trata do mesmo assunto que os documentos cujo acesso lhe foi recusado, lhe foi comunicado. Como o Conselho explicou, este documento, que figura entre os documentos apresentados nos debates, constitui um resumo das questões tratadas pelo grupo «Europa Oriental e Ásia Central» e não contém qualquer informação sobre o fundo dos processos em causa, o que justificou a sua divulgação.

65 Face ao que precede, há que considerar que as instituições recorridas não cometeram erro manifesto ao considerarem que a divulgação dos documentos em litígio era susceptível de prejudicar o interesse público em matéria de relações internacionais. Face ao teor dos documentos em causa, as instituições recorridas podiam correctamente considerar que a divulgação destes documentos podia comprometer a posição da União Europeia nas negociações actuais e futuras com os países mencionados no n.° 63, *supra*.

66 O recorrente alega também que as instituições deviam ter examinado a possibilidade de lhe dar acesso pelo menos parcial aos documentos em causa, em conformidade com o que se afirma no acórdão Hautala/Conselho, já referido. Neste acórdão, o Tribunal de Primeira Instância considerou que a interpretação da excepção baseada na protecção do interesse público deve ser feita à luz do princípio do direito à informação e do princípio da proporcionalidade. O

Tribunal de Primeira Instância considerou que o Conselho é, por esse facto, obrigado a examinar se é conveniente conceder um acesso parcial aos documentos solicitados, quer dizer, um acesso aos dados não abrangidos pelas excepções (v. acórdão Hautala/Conselho, já referido, n.º 87).

67 A este respeito, há que rejeitar o argumento do Conselho de que não é conveniente ter em conta o acórdão Hautala/Conselho, já referido. Embora este último seja posterior à adopção das decisões impugnadas, não deixa de ser verdade que este acórdão clarificou o alcance de um direito preexistente, a saber, o direito de acesso a documentos detidos pelo Conselho e pela Comissão, tal como previsto no código de conduta.

68 Resulta do acórdão Hautala/Conselho, já referido, que o princípio da proporcionalidade permite ao Conselho e à Comissão, em casos particulares, em que o volume do documento ou das passagens a censurar implicam para si uma tarefa administrativa inadequada, ponderar, por um lado, o interesse do acesso do público a essas partes fragmentárias e, por outro lado, a carga de trabalho que daí decorre (n.º 86). O Conselho e a Comissão podiam assim, nestes casos particulares, salvaguardar o interesse de uma boa administração.

69 De igual modo, embora o Conselho e a Comissão sejam obrigados, em conformidade com o acórdão Hautala/Conselho, já referido, a examinar se é conveniente conceder um acesso aos dados não abrangidos pelas excepções, há que considerar que, em virtude do princípio da boa administração, a exigência de conceder um acesso parcial não se deve traduzir numa tarefa administrativa inadequada face ao interesse do requerente em obter esses dados. Nesta óptica, há que considerar que o Conselho e a Comissão têm razão, em todo o caso, em não conceder um acesso parcial no caso de o exame dos documentos em causa mostrar que esse acesso parcial carece de sentido pelo facto de as partes desses documentos, a serem divulgadas, não serem de qualquer utilidade para o requerente do acesso.

70 O Conselho e a Comissão afirmaram, no âmbito do presente processo, que um acesso parcial não era possível no presente caso, por as partes dos documentos às quais poderia ser dado acesso conterem tão poucas informações que não seriam de qualquer utilidade para o recorrente. Na audiência, o Conselho afirmou que, de um modo geral, os documentos em questão não são facilmente separáveis e não contêm partes facilmente destacáveis.

71 As instituições recorridas não contestam, portanto, não terem considerado a possibilidade de conceder um acesso parcial aos documentos em causa. Todavia, face às explicações dadas pelas instituições recorridas e tendo em conta a natureza dos documentos em litígio, é legítimo considerar que esse exame não teria, em todo o caso, levado à aceitação de um acesso parcial. O facto de as instituições recorridas não terem examinado a possibilidade de conceder um acesso parcial não teve, nas circunstâncias particulares do caso presente, qualquer influência no resultado da apreciação das duas instituições (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Junho de 1996, Günzler Aluminium/Comissão, T-75/95, Colect., p. II-497, n.° 55, e de 27 de Fevereiro de 1997, FFSA e o./Comissão, T-106/95, Colect., p. II-229, n.° 199).

72 A este respeito, é conveniente, em primeiro lugar, salientar, como já foi anteriormente dito, que os documentos em litígio foram elaborados num contexto de negociações e contêm informações sobre a posição da União Europeia no âmbito das suas relações com a Rússia e com a Ucrânia, e nas negociações a efectuar com os Estados Unidos acerca da Ucrânia. O carácter sensível destes documentos é, de resto, corroborado pelo facto de, como afirmou o recorrente na audiência, o Supremo Tribunal da Finlândia o ter condenado por ter transmitido ao Estado Russo documentos com conteúdo praticamente idêntico ao dos documentos cujo acesso lhe foi recusado pelas instituições recorridas.

73 Em segundo lugar, nada contradiz a afirmação do Conselho de que os documentos não são facilmente separáveis e não contêm partes facilmente destacáveis. A este respeito, há que precisar que o recorrente não tem razão para alegar que o documento COREU PESC/PRES/1239/98 contém, nomeadamente, o

projecto da declaração pública UE/Estados Unidos que, devido precisamente à sua natureza pública, deveria ter sido divulgado. O facto de este documento conter dados que foram objecto de uma declaração pública não implica que o Conselho tivesse a obrigação de divulgar o projecto dessa declaração, que tinha, por definição, um carácter puramente preparatório e era, portanto, destinado a um uso interno. Tal como o Conselho sublinhou na audiência, existem, em geral, diferenças entre o projecto de uma declaração e o texto final que põem em evidência divergências de opinião, abrangidas pela confidencialidade. Acresce que a informação dos cidadãos é suficientemente assegurada pela possibilidade de acederem à versão final da declaração.

74 Resulta do que procede que não pode considerar-se que as instituições recorridas tenham violado o princípio da proporcionalidade por não ter sido concedido um acesso parcial aos documentos em litígio.

75 Resulta de tudo o que precede que os primeiro e segundo fundamentos não procedem.

Quanto ao terceiro e quarto fundamentos, baseados em violação do princípio de que o pedido de acessos deve ser examinado à luz de cada documento e em violação da obrigação de fundamentação

Argumentos das partes

76 Em primeiro lugar, o recorrente afirma que as instituições recorridas rejeitaram «em bloco» os seus pedidos de acesso.

77 Acrescenta que, uma vez que as duas instituições se concertaram antes de lhe responderem, lhe é permitido concluir que a Comissão baseou a sua decisão de recusa de divulgação dos documentos na posição adoptada pelo Conselho, em vez de formar a sua própria opinião a partir de um exame autónomo.

78 Afirma igualmente que a comunicação pelo Conselho do documento n.º 10859/97 foi motivada pelo facto de o conteúdo deste documento estar, pelo menos parcialmente, disponível na internet. Para o recorrente, isto demonstra que não foi feito um exame sistemático do conteúdo dos documentos pedidos. Pelo contrário, o Conselho e a Comissão basearam-se, para justificarem a recusa de acesso, na natureza dos documentos ou na classificação destes como documentos confidenciais, tendo em conta nomeadamente o seu modo de transmissão (a rede COREU), e não o seu conteúdo.

79 Em segundo lugar, o recorrente afirma que as decisões impugnadas não estão suficientemente fundamentadas. Salienta que a decisão da Comissão contém apenas um único parágrafo fundamentando a recusa de dar acesso aos documentos, o que não pode ser considerado como suficiente.

80 O recorrente afirma que a Comissão deve precisar os motivos que é suposto justificarem a sua decisão. A este respeito, invoca os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Outubro de 1995, Carvel e Guardian Newspapers/ /Conselho (T-194/94, Colect., p. II-2765), e WWF UK/Comissão, já referido, dos quais resulta que, quando uma instituição comunitária faz uso do seu poder de apreciação para decidir se há que transmitir documentos, deve verdadeiramente ponderar, por um lado, os interesses dos sujeitos de direito em obterem acesso aos documentos e, por outro, a necessidade de preservar a confidencialidade das suas deliberações. Segundo o recorrente, a Comissão deve fornecer uma fundamentação adequada quando derroga o objectivo de transparência e aplica uma excepção ao princípio geral de acesso.

81 O Conselho salienta, por seu lado, que resulta claramente da decisão impugnada que ele examinou cuidadosa e separadamente a possibilidade de dar acesso a cada documento individual.

82 O Conselho rejeita as alegações do recorrente de que o acesso aos documentos foi recusado, nomeadamente, por estes terem sido difundidos através da rede COREU e de que o seu conteúdo não foi, por conseguinte, examinado. Tal como resulta da fundamentação da recusa do pedido de acesso, todos os documentos visados pelo recorrente diziam respeito ao «próprio centro das relações internacionais da União Europeia».

83 O Conselho considera igualmente ter fornecido uma fundamentação bastante da sua decisão de não conceder acesso aos documentos referidos pelo recorrente. Adianta, invocando o acórdão WWF UK/Comissão, já referido (n.° 65), que não pode ser «obrigado em quaisquer circunstâncias a fornecer, em relação a cada documento, 'razões imperativas' que justifiquem a aplicação da excepção baseada na protecção do interesse público», sob pena de comprometer a função essencial da excepção em causa.

84 No presente caso, o Conselho considera que a sua decisão contém informações bastantes para permitir ao recorrente conhecer as razões da recusa e, ao Tribunal de Primeira Instância, exercer o seu controlo, sem por isso revelar factos que sejam susceptíveis de prejudicar a protecção do interesse público.

85 A Comissão afirma que não recusou o acesso aos documentos em causa «em bloco», mas que, pelo contrário, examinou a possibilidade de conceder acesso de modo separado a cada documento.

86 A Comissão considera, além disso, que a sua decisão está suficientemente fundamentada.

Apreciação do Tribunal

87 É certo que o Conselho e a Comissão não têm o direito de recusar globalmente o acesso aos documentos pedido pela pessoa interessada. Estas instituições são obrigadas, antes de se pronunciarem sobre um pedido de acesso aos documentos, a examinar, em relação a cada documento solicitado, se, à luz das informações de que dispõem, a divulgação é efectivamente susceptível de prejudicar um dos interesses públicos protegidos. No entanto, esta obrigação não significa que estas instituições sejam obrigadas a indicar, em todas e quaisquer circunstâncias, em relação a cada documento, as razões imperativas que justificam a aplicação da excepção resultante da protecção do interesse público, sob pena de comprometerem a função essencial da excepção em causa. Pode, com efeito, ser impossível indicar as razões que justificam a confidencialidade em relação a cada documento, sem se divulgar o conteúdo deste último e, portanto, privar a excepção da sua finalidade essencial (v. acórdão WWF UK/Comissão, já referido, n.º 65).

88 No presente caso, foi já verificado que as instituições recorridas tinham razão para considerar que cada documento não divulgado era abrangido pela excepção baseada na protecção do interesse público em matéria de relações internacionais.

89 Nestas condições, o argumento do recorrente de que as instituições recusaram de um modo global o acesso aos documentos, nomeadamente por estes terem sido difundidos através da rede COREU e de o seu conteúdo não ter sido, portanto, examinado, não pode ser acolhido. Com efeito, resulta claramente da decisão do Conselho (v. n.º 16, *supra*) que o pedido de acesso foi examinado à luz do conteúdo de cada documento. Mesmo que a fundamentação da decisão da Comissão seja mais sucinta, dela resulta que esta última examinou o pedido de acesso tendo em conta os documentos individualmente considerados. Isto é, de

resto, corroborado pelo facto de a Comissão se referir à fundamentação adoptada pelo Conselho na sua decisão de recusa de acesso a documentos similares (v. n.° 15, *supra*). A suposição do recorrente de que a divulgação do documento n.° 10859/97 do Conselho foi motivada pelo facto de o conteúdo deste documento estar, pelo menos em parte, disponível na internet, é, a este respeito, inoperante e não demonstra que o Conselho não tenha procedido a um exame sistemático do conteúdo de todos os documentos solicitados.

90 O recorrente também não pode retirar argumentos do facto de as instituições recorridas se terem concertado antes de lhe responderem, por terem os documentos pedidos sido elaborados, em parte, no quadro de um trabalho em comum das referidas instituições. Há que considerar que este comportamento das instituições recorridas era oportuno no caso em apreço e está em conformidade com o princípio da boa administração.

91 Quanto à obrigação de fundamentação, há que recordar que ela tem por objectivo permitir, por um lado, que os interessados conheçam as razões da medida adoptada, a fim de poderem defender os seus direitos e, por outro, que o juiz comunitário exerça o seu controlo sobre a legalidade dessa decisão (v., designadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, n.° 15, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Janeiro de 1995, Branco/Comissão, T-85/94, Colect., p. II-45, n.° 32).

92 Além disso, de acordo com uma jurisprudência constante, a fundamentação deve mostrar de modo claro e inequívoco o raciocínio da autoridade comunitária, autora do acto incriminado (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Maio de 1997, Siemens/Comissão, C-278/95 P, Colect., p. I-2507, n.° 17; e acórdãos do Tribunal de Primeira Instância, WWF UK/Comissão, já referido, n.° 66, e de 6 de Fevereiro de 1998, Interporc/Comissão, T-124/96, Colect., p. II-231, n.° 53).

93 Deve notar-se que, contrariamente ao que sustenta o recorrente, a obrigação de as instituições recorridas ponderarem realmente, por um lado, os interesses dos sujeitos de direito em obterem acesso aos documentos e, por outro, a necessidade de preservar a confidencialidade das suas deliberações não é aplicável no caso em apreço, por as recusas de acesso opostas ao recorrente não estarem fundadas no segredo das deliberações das referidas instituições (v. acórdão WWF UK/ /Comissão, já referido, n.º 59).

94 No presente caso, as instituições recorridas eram obrigadas a indicar, pelo menos por categoria de documentos, as razões pelas quais considerava que os documentos mencionados nos pedidos que lhe foram dirigidos eram abrangidas pela excepção baseada na protecção do interesse público em matéria de relações internacionais, precisando em que é que a divulgação desses documentos podia prejudicar esse interesse, respeitando, ao mesmo tempo, as exigências gerais de fundamentação recordadas nos n.ºs 91 e 92, *supra* (v., neste sentido, acórdão WWF UK/Comissão, já referido, n.º 64).

95 Ora, verifica-se que as instituições invocaram a excepção baseada na protecção do interesse público em matéria de relações internacionais e forneceram as razões pelas quais consideram que esta excepção é aplicável. O Conselho explicou efectivamente, ao recusar o pedido confirmativo, em relação a cada documento, por que razão ele estava abrangido por esta excepção (v. n.º 16, *supra*). Resulta desta fundamentação que a divulgação de qualquer um dos documentos visados pelo recorrente podia comprometer a posição da União Europeia nas negociações actuais e futuras com certos países terceiros. A fundamentação da decisão da Comissão, embora sucinta, responde igualmente às exigências da jurisprudência. Com efeito, a Comissão harmonizou a sua resposta com a do Conselho e precisou que cada um dos documentos pedidos contém informações detalhadas sobre a posição que a União Europeia tenciona adoptar nas suas relações com a Rússia (v. n.º 15, *supra*). Não se pode, no caso presente, censurar o Conselho ou a Comissão por terem utilizado termos demasiado gerais, pois tinham o direito de considerar que era impossível indicar as razões que justificam a confidencialidade em termos mais precisos, sem divulgar o conteúdo dos documentos e, portanto,

privar a excepção da sua finalidade essencial (v. acórdão WWF UK/Comissão, já referido, n.° 65).

96 Segue-se que as instituições recorridas não violaram a obrigação de fundamentação enunciada no artigo 253.° CE.

97 Resulta do que precede que os terceiro e quarto fundamentos são improcedentes.

Quanto ao quinto fundamento, baseado em desconhecimento do interesse especial do recorrente em ter acesso aos documentos

Argumentos das partes

98 O recorrente pretende que incumbia às instituições recorridas tomar em conta não apenas o interesse público, mas também o seu interesse particular em ter acesso aos documentos. No presente caso, o recorrente tinha necessidade dos documentos para defender a sua posição perante os órgãos jurisdicionais finlandeses.

99 Na sua réplica, o recorrente acrescenta que o facto de o processo judicial na Finlândia dizer respeito, parcialmente, aos mesmos documentos cuja comunicação pediu no caso em apreço demonstra o seu interesse mais especial na aplicação, neste caso, no princípio geral de acesso aos documentos.

100 Na audiência, o recorrente afirmou que não sabia se os documentos, cujo conteúdo divulgou, o que provocou a sua condenação na Finlândia, eram exactamente os mesmos que aqueles cujo acesso pediu, o que explica que se tenha dirigido às instituições recorridas no presente caso.

101 O recorrente considera que as instituições recorridas deviam ter ponderado os diferentes interesses em presença antes de tomarem uma decisão.

102 O Conselho afirma que o recorrente não lhe deu conhecimento de que tinha necessidade dos documentos para defender a sua posição perante os órgãos jurisdicionais finlandeses. Por conseguinte, este elemento não pode ser tomado em consideração no presente processo. Na audiência, alegou que este interesse particular já não era actual pelo facto de o processo judicial finlandês ter chegado ao seu termo com uma decisão do Supremo Tribunal. Em todo o caso, considera que o alegado interesse particular do recorrente carecia de pertinência e não tinha que ser considerado.

103 A Comissão faz notar que a excepção baseada na protecção do interesse público é imperativa. Segue-se que a Comissão não tinha que ponderar os interesses de quem pede acesso aos documentos e os da instituição de não lhe dar acesso.

104 Indica igualmente que o recorrente não deu conhecimento, anteriormente à interposição do seu recurso no Tribunal de Primeira Instância, de que tinha necessidade dos documentos em causa para defender a sua posição perante os órgãos jurisdicionais finlandeses. Por esse facto, a Comissão não estava em condições de tomar em conta esse interesse particular do recorrente no âmbito da sua apreciação do pedido de acesso.

105 Na audiência, a Comissão acrescentou que o argumento do recorrente não foi apresentado integralmente de boa fé, uma vez que o processo judicial na Finlândia já terminou, contrariamente ao que deixou entender. Por esse facto, é permitido duvidar do interesse do recorrente em prosseguir o presente recurso.

Apreciação do Tribunal

106 Há que recordar, em primeiro lugar, que toda e qualquer pessoa pode pedir para ter acesso a não importa que documento do Conselho ou da Comissão não publicado, sem que seja necessário fundamentar o pedido (v. acórdãos do Tribunal de Primeira Instância Interporc/Comissão, já referido, n.° 48, e de 17 de Junho de 1998, Svenska Journalistförbundet/Conselho, T-174/95, Colect., p. II-2289, n.ºs 65 a 67). Por conseguinte, uma pessoa a quem é recusado o acesso a um documento ou uma parte de um documento tem já, por esse facto, interesse na anulação da decisão de recusa.

107 Seguidamente, quanto à alegação do recorrente relativa à falta de tomada em consideração pelas instituições recorridas do seu interesse particular em obter os documentos em causa, basta salientar que uma ponderação dos interesses só ocorre no âmbito de a apreciação pelo Conselho ou pela Comissão de pedidos de acesso a documentos referentes às suas deliberações, o que não sucede no caso presente (acórdão WWF UK/Comissão, já referido, n.° 59).

108 Sendo o presente fundamento destituído de qualquer pertinência, deve ser rejeitado.

Quanto ao pedido de apresentação de documentos

109 Na sua réplica, o recorrente pede ao Tribunal que se digne ordenar a apresentação dos documentos pedidos, a fim de que este último possa examiná-los à luz das suas afirmações relativas ao seu provável conteúdo e possa, assim, apreciar o modo como a Comissão e o Conselho examinaram os seus pedidos de acesso a esses documentos. O recorrente pede que o seu advogado seja autorizado a examinar esses documentos conjuntamente com o Tribunal, se for necessário, a título confidencial. No caso de ser necessário, o recorrente e o seu advogado renunciam ao direito de tomar conhecimento dos documentos.

110 Todavia, face à apreciação do Tribunal sobre o conjunto dos fundamentos invocados pelo recorrente, deve dizer-se que não é útil para a solução do litígio ordenar a apresentação dos documentos.

Quanto às despesas

111 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal for requerido. Tendo o recorrente sido vencido, deve ser condenado nas despesas, em conformidade com os pedidos do Conselho e da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **O recorrente suportará as suas próprias despesas bem como as do Conselho e da Comissão.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Julho de 2001.

O secretário

H. Jung

O presidente

P. Lindh