ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)
12 de Outubro de 2000 *

No processo T-123/99,

JT's Corporation Ltd, com sede em Bromley (Reino Unido), representada por M. Cornwell-Kelly, solicitor, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de advogados Wilson Associates, 3, boulevard Royal,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por U. Wölker e X. Lewis, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão da Comissão, de 11 de Março de 1999, que recusa à recorrente o acesso a certos documentos,

* Língua do processo: inglês.

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

composto por: V. Tiili, presidente, R. M. Moura Ramos e P. Mengozzi, juízes, secretário: B. Pastor, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 29 de Março de 2000,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

1 Na acta final do Tratado da União Europeia, os Estados-Membros incorporaram uma declaração (n.° 17) relativa ao direito de acesso à informação (a seguir «Declaração n.° 17»), com a seguinte redacção:

«A Conferência considera que a transparência do processo decisório reforça o carácter democrático das instituições e a confiança do público na administração. Por conseguinte, a Conferência recomenda que a Comissão apresente ao Conselho, o mais tardar até 1993, um relatório sobre medidas destinadas a facilitar o acesso do público à informação de que dispõem as instituições.»

2 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.

3 No que lhe diz respeito, a Comissão adoptou este código de conduta através da Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom, de 8 de Fevereiro de 1994, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 46, p. 58).

4 O código de conduta enuncia o princípio geral seguinte:

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

5 A rubrica intitulada «Tratamento dos pedidos iniciais», terceiro parágrafo (a seguir «regra do autor»), dispõe:

«Sempre que o documento na posse de uma instituição tenha como autor uma pessoa singular ou colectiva, um Estado-Membro, outra instituição ou órgão comunitário ou qualquer outra organização nacional ou internacional, o pedido deve ser dirigido directamente ao autor do documento.»

6 As circunstâncias que podem ser invocadas por uma instituição para justificar a recusa de um pedido de acesso a documentos estão enumeradas sob a rubrica do código de conduta intitulada «Regime de excepções», nos seguintes termos:

«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 que respeita ao sigilo das suas deliberações.»

7 Em 4 de Março de 1994, foi publicada a comunicação 94/C 67/03 da Comissão sobre a melhoria do acesso aos documentos, que precisa os critérios de aplicação da Decisão 94/90 (JO C 67, p. 5). Resulta desta comunicação que «qualquer pessoa pode... solicitar o acesso a qualquer documento não publicado da Comissão, incluindo os documentos preparatórios ou outros documentos explicativos». Quanto às excepções previstas no código de conduta, a comunicação refere que «a Comissão pode considerar que o acesso a um determinado documento deve ser recusado, pelo facto de a sua divulgação prejudicar os interesses públicos ou privados, ou o bom funcionamento da instituição...». Quanto a este ponto, indica-se ainda que «a aplicação das excepções não é automática e cada pedido de acesso a um documento será analisado em função dos seus méritos próprios».

8 O Regulamento (CEE) n.° 1468/81 do Conselho, de 19 de Maio de 1981, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a boa aplicação das regulamentações aduaneira ou agrícola (JO L 144, p. 1; EE 02 F8 p. 250), conforme alterada pelo Regulamento (CEE) n.° 945/87 do Conselho, de 30 de Março de 1987 (JO L 90, p. 3), dispõe, no seu artigo 15.°-B:

«... Tendo em vista a realização dos objectivos do presente regulamento, a Comissão pode efectuar, nas condições previstas no artigo 15.°-A, missões comunitárias de cooperação administrativa e de investigação em países terceiros, em coordenação e cooperação estreita com as autoridades competentes dos Estados-Membros.

...».

9 O artigo 15.°-C, do mesmo regulamento prevê:

«As verificações efectuadas e as informações obtidas no âmbito das missões comunitárias referidas no artigo 15.°-B, nomeadamente sob a forma de documentos transmitidos pelas autoridades competentes dos países terceiros em causa, serão tratadas nos termos do disposto no artigo 19.°

Para efeitos da sua utilização no âmbito de acções judiciais ou de processos movidos por desrespeito pelas regulamentações aduaneira ou agrícola, a Comissão enviará os originais obtidos ou cópias autenticadas respectivas às autoridades competentes dos Estados-Membros, a pedido destas últimas.»

10 O artigo 19.° do Regulamento n.° 1468/81 tem a seguinte redacção:

«1. As informações comunicadas sob qualquer forma nos termos do presente regulamento têm carácter confidencial. Essas informações estão abrangidas pelo segredo profissional e beneficiam da protecção concedida a informações da mesma natureza pela lei nacional do Estado-Membro que as recebeu, bem como pelas disposições correspondentes aplicáveis às instâncias comunitárias.

As informações referidas no primeiro parágrafo apenas podem, designadamente, ser transmitidas às pessoas que, nos Estados-Membros ou nas instituições comunitárias têm, pelas suas funções, acesso ao seu conhecimento. Essas informações não podem também ser utilizadas para fins diferentes dos previstos no presente regulamento, salvo se a autoridade que as forneceu o tenha expressamente autorizado e se as disposições em vigor no Estado-Membro da sede da autoridade que as recebeu não obstarem a tal comunicação ou utilização.

2. O n.° 1 não obsta à utilização, no âmbito de acções judiciais ou de procedimentos intentados na sequência do não cumprimento das regulamentações aduaneira ou agrícola, das informações obtidas nos termos do presente regulamento.

A autoridade competente do Estado-Membro que forneceu essas informações será informada sem demora de tal utilização.»

11 O Regulamento n.° 1468/81 foi revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.° 515/97 do Conselho, de 13 de Março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre

estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correcta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola (JO L 82, p. 1), passando este último a ser aplicável a partir de 13 de Março de 1998.

Matéria de facto na origem do litígio

12 A recorrente é importadora de têxteis provenientes, nomeadamente, do Bangladesh. Recebeu, em 1997 e 1998, vários pedidos de pagamento *a posteriori* de direitos aduaneiros no montante total de 661 133,89 libras esterlinas (GBP). Estes pedidos reportavam-se a certas importações de bens pertencentes ao capítulo 61 da pauta aduaneira comum, efectuadas nos anos de 1994, 1995 e 1996.

13 As importações em causa tinham inicialmente ficado isentas de direitos aduaneiros contra a apresentação de certificados de origem no quadro do sistema de preferências generalizadas (a seguir «formulários A SPG»), comprovando que os bens provinham do Bangladesh. Estes formulários A SPG foram, posteriormente, anulados pelo Governo do Bangladesh.

14 A recorrente contestou os pedidos de pagamento *a posteriori* de direitos aduaneiros num órgão jurisdicional do Reino Unido. Considerando que certos documentos na posse da Comissão permitiriam conhecer as razões da anulação dos formulários A SPG, a recorrente, por carta de 20 de Novembro de 1998, pediu à Comissão que lhe facultasse o acesso aos seguintes documentos:

— relatórios de missão da União Europeia entre 1993 e 1996 relativos ao Bangladesh, e respectivos anexos (categoria 1);

— respostas do Governo do Bangladesh (categoria 2);

— decisões da Comissão relativas aos relatórios de missão (categoria 3);

— correspondência entre a Comissão e o Governo do Bangladesh a respeito da anulação dos formulários A SPG (categoria 4);

— relatórios ou actas compilados ou recebidos pela Comissão relativos ao funcionamento do sistema de preferências generalizadas no que diz respeito aos têxteis importados do Bangladesh entre 1991 e 1996 (categoria 5).

15 Por carta de 15 de Dezembro de 1998, a Comissão recusou o acesso aos citados documentos. Em seguida, a recorrente confirmou o seu pedido por carta de 7 de Janeiro de 1999. Por carta de 18 de Fevereiro de 1999, a Comissão informou a recorrente de que trataria o pedido de confirmação o mais rapidamente possível e que tomaria uma decisão posteriormente. Finalmente, por carta de 11 de Março de 1999, a Comissão indeferiu o pedido de confirmação (a seguir «decisão» ou «decisão impugnada»), nos seguintes termos:

«... No que respeita à primeira categoria e a uma parte da quarta categoria de documentos (os relatórios de missão e respectivos anexos, bem como a correspondência entre a Comissão e o Governo do Bangladesh a respeito da anulação dos formulários A SPG): estes relatórios estão abrangidos pela excepção relativa à protecção do interesse público, uma vez que têm que ver com as actividades de inspecção e de inquérito da Comissão. Esta excepção à regra do acesso está expressamente prevista no código de conduta relativo ao acesso do público aos documentos da Comissão e do Conselho, adoptado pela Comissão em 8 de Fevereiro de 1994. Com efeito, é essencial para a Comissão poder

conduzir tais inquéritos, cujo objectivo é analisar a autenticidade e a regularidade dos certificados, respeitando o carácter confidencial de tais procedimentos. Além disso, uma cooperação sincera e um clima de confiança mútua entre a Comissão, os Estados-Membros envolvidos — que participaram na missão — e o Governo do Bangladesh são necessários para garantir o respeito da legislação aduaneira.

Além disso, a Comissão conduziu o inquérito no Bangladesh em conformidade com o Regulamento n.° 1468/81... Efectivamente, o artigo 15.°-B deste regulamento alterado permite à Comissão efectuar missões comunitárias de cooperação administrativa e de investigação em países terceiros, em coordenação e cooperação estreita com as autoridades competentes dos Estados-Membros. As verificações efectuadas e as informações obtidas no âmbito dessas missões comunitárias devem ser tratadas nos termos do disposto no artigo 19.° do regulamento, que institui regras de confidencialidade estritas para efeitos da utilização e do intercâmbio de informações no quadro das disposições sobre assistência mútua. Nos termos deste artigo, a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros apenas estão autorizados a transmitir as informações obtidas no quadro das investigações a pessoas que, nos Estados-Membros ou nas instituições comunitárias tenham, pelas suas funções, acesso ao seu conhecimento ou utilização.

No que respeita à segunda categoria e a uma parte da quarta categoria de documentos (as respostas do Governo do Bangladesh ao relatório sobre as suas agências e as cartas deste Governo à Comissão relativas à anulação dos formulários A SPG), o código de conduta acima referida prevê que 'sempre que o documento na posse de uma instituição tenha como autor uma pessoa singular ou colectiva, um Estado-Membro, outra instituição ou órgão comunitário ou qualquer outra organização nacional ou internacional, o pedido deve ser dirigido directamente ao autor do documento'. Consequentemente, dado que essas cartas não são documentos da Comissão, sugiro a V. Ex.as que entrem em contacto directamente com as autoridades de que provêem.

Quanto à terceira categoria de documentos (as decisões da Comissão relativas aos relatórios de missão), posso anunciar que, uma vez que nenhuma 'decisão da

Comissão' foi tomada a propósito dos relatórios de missão a que V. Ex.as fazem referência, tais documentos não existem.

Quanto à quinta categoria de documentos (relatórios ou resumos compilados ou recebidos pela Comissão relativos à aplicação e à gestão do sistema de preferências generalizadas no que diz respeito aos têxteis importados do Bangladesh entre 1991 e 1996), o vosso pedido abrange um número de documentos tão vasto que seria totalmente irrealizável encetar um trabalho que implicasse uma quantidade importante de arquivos de outras direcções-gerais, bem como os arquivos do UCLAF relativos a este período (o volume da correspondência sobre esta questão, com relatórios e anexos, cifra-se em milhares de documentos). Sugiro, assim, que o pedido de V. Ex.as seja mais concreto quanto a este ponto...»

Tramitação processual e pedidos das partes

16 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 21 de Maio de 1999, a recorrente interpôs o presente recurso.

17 A fase escrita terminou em 15 de Outubro de 1999.

18 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Quarta Secção) decidiu iniciar a fase oral e, como medida de organização do processo, pediu às partes para responderem a perguntas escritas e a apresentarem certos documentos. As partes satisfizeram estes pedidos.

19 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais do Tribunal na audiência pública de 29 de Março de 2000.

20 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

21 A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível ou, subsidiariamente, improcedente, no que diz respeito à pretensa recusa em autorizar o acesso aos documentos da categoria 5;

— julgar o recurso inadmissível ou, subsidiariamente, improcedente, por falta de interesse em agir na medida em que tem por objecto a recusa em autorizar o acesso ao relatório de missão de Novembro-Dezembro de 1996;

— quanto ao restante, negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Quanto à admissibilidade do recurso na medida em que tem por objecto os relatórios ou actas compilados ou recebidos pela Comissão relativos ao funcionamento do sistema de preferências generalizadas no que diz respeito aos têxteis importados do Bangladesh entre 1991 e 1996

22 A recorrida considera que não recusou o acesso aos documentos da categoria 5, mas que apenas convidou a recorrente a especificar o seu pedido, o que esta acabou por não fazer.

23 A recorrida conclui afirmando que não tomou uma decisão no que respeita a esta categoria de documentos. Consequentemente, em sua opinião, o presente recurso de anulação é parcialmente inadmissível.

24 O Tribunal assinala que o pedido de acesso da recorrente, designadamente aos documentos da categoria 5, foi objecto, inicialmente, de uma decisão de indeferimento por parte da Comissão. A este propósito, importa recordar que o artigo 2.°, n.° 4, da Decisão 94/90 dispõe que, «se no prazo de um mês a contar da data de recepção de um pedido de confirmação, não for dada qualquer resposta, tal equivale a uma notificação de recusa de acesso». No caso vertente, a Comissão não respondeu ao pedido de confirmação dentro deste prazo de um mês a contar da sua recepção. Efectivamente, resulta dos autos que a Comissão, que recebeu o pedido de confirmação da recorrente em 18 de Janeiro de 1999, se limitou a informá-la, por carta de 18 de Fevereiro de 1999, que trataria do pedido tão rapidamente quanto possível e que enviaria a sua resposta posteriormente. Por conseguinte, existia, ao expirar o prazo de um mês sobre a recepção do

pedido de confirmação pela Comissão, uma decisão de indeferimento deste último. Todavia, há que considerar que a carta de 11 de Março de 1999 substituiu esta decisão de indeferimento tácito e que a mesma constitui, em relação à anterior, uma decisão que comporta um elemento novo, ou seja, a substituição do indeferimento anterior de facultar o acesso aos documentos da categoria 5 por um convite para precisar o pedido de acesso a esses documentos.

25 Seguidamente, importa assinalar que, ao convidar a recorrente a especificar o seu pedido, em razão do grande número de documentos em causa, a Comissão deixou expressamente aberta uma apreciação desta parte do pedido de acesso e não excluiu, manifestamente, a possibilidade de facultar o acesso a certos documentos (v., por analogia, despacho do Tribunal de Justiça de 28 de Junho de 1993, Donatab e o./Comissão, C-64/93, Colect., p. I-3595, n.os 13 e 14, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Setembro de 1999, UPS Europe/Comissão, T-182/98, Colect., p. II-2857, n.os 39 a 45). A posição da Comissão quanto ao acesso a esta categoria de documentos não é, portanto, definitiva.

26 Daqui resulta que o recurso é inadmissível na medida em que respeita aos documentos da categoria 5.

Quanto à admissibilidade do recurso na medida em que respeita ao relatório de missão de Novembro-Dezembro de 1996

Argumentos das partes

27 A recorrida alega que a recorrente já dispõe desse documento da «categoria 1», que figura aliás em cópia no anexo 5 da petição. Este documento foi comunicado à recorrente pelas autoridade aduaneiras britânicas em 22 de Julho de 1998, após a supressão de certas informações. Sublinha, a este propósito, que em nenhuma

das suas cartas a recorrente especificou que pretendia ter acesso às informações suprimidas pelas autoridades britânicas.

28 A recorrida conclui afirmando que a recorrente não tem interesse em obter acesso a esses documentos.

29 A recorrente explica que recebeu um excerto do relatório de missão em questão e cópias da correspondência relativa às negociações entre a Comissão e o Governo do Bangladesh mas que certas informações com as «declarações das sociedades do Bangladesh», que figuram no anexo I do relatório, foram suprimidas. Além disso, os relatórios, notas, declarações, facturas, bem como a correspondência, recolhidos pela missão e anexados ao relatório, tão-pouco lhe foram comunicados. A recorrente assinala igualmente que recebeu o excerto do referido relatório de missão em 11 de Maio de 1999, portanto, após a adopção da decisão impugnada.

Apreciação do Tribunal

30 Há que reconhecer que a recorrente não teve acesso ao relatório de missão de Novembro-Dezembro de 1996 na íntegra. Ora, o facto de a recorrente ter tido acesso a uma parte de um dos documentos mencionados no seu pedido não pode privá-la do direito de solicitar a divulgação das outras partes desse documento e dos outros documentos a que ainda não lhe foi facultado o acesso (acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 7 de Dezembro de 1999, Interporc/Comissão, T-92/98, Colect., p. II-3521, n.° 46). Consequentemente, ao contrário do que defende a recorrida, a recorrente tem interesse em obter a anulação da recusa de acesso ao relatório de missão de Novembro-Dezembro de 1996.

Quanto ao mérito

31 A recorrente invoca, em substância, dois fundamentos em apoio do seu recurso, baseados na violação, em primeiro lugar, da Decisão 94/90 e do Regulamento n.° 1468/81 e, em segundo lugar, do artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE).

Quanto ao primeiro fundamento, baseado na violação da Decisão 94/90 e do Regulamento n.° 1468/81

32 Importa analisar este fundamento tendo em atenção os diferentes documentos em relação aos quais foi solicitado acesso.

Relatórios de missão e correspondência dirigida pela Comissão ao Governo do Bangladesh

— Argumentos das partes

33 A recorrente observa que as excepções previstas em matéria de acesso aos documentos devem ser interpretadas restritivamente, de modo que a aplicação do princípio geral que consiste em facultar ao público o acesso mais amplo possível aos documentos da Comissão não seja posto em causa. Recorda igualmente que esta última deve analisar em relação a cada documento pedido se a divulgação é efectivamente susceptível de pôr em risco um dos interesses protegidos.

34 Ora, no caso vertente, nenhum elemento permite afirmar que a divulgação das informações pedidas possa perturbar o trabalho de inspecção e de investigação, tanto mais que o referido trabalho já está terminado. Por outro lado, o facto de os documentos em causa terem sido elaborados no quadro de uma cooperação entre a Comissão, os Estados-Membros e o Governo de um país terceiro em nada altera a natureza das informações deles constantes. Segundo a recorrente, tais informações dizem respeito a puras questões de facto que têm incidência sobre o direito ou não de beneficiar de um desagravamento pautal em relação a certas exportações de bens, que já inicialmente tinham sido certificadas como susceptíveis de dar lugar a esse desagravamento. A recorrente considera que as informações em questão não são confidenciais ou sensíveis por natureza. Não respeitam, por exemplo, a questões diplomáticas ou de política geral ou comercial.

35 A recorrente recorda igualmente que, segundo o artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1468/81, não se pode obstar à utilização, no âmbito de acções judiciais ou de procedimentos intentados na sequência do não cumprimento das regulamentações aduaneira ou agrícola, das informações obtidas nos termos do mesmo regulamento. A recorrente sublinha que as informações solicitadas à Comissão se destinam precisamente a ser utilizadas no âmbito de um processo judicial. Consequentemente, invocar a confidencialidade dessas informações, como faz a Comissão, é contrário ao artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1468/81.

36 Além disso, a recusa de acesso viola, no caso vertente, o princípio do respeito dos direitos de defesa. Efectivamente, as informações às quais se pede acesso são utilizadas para justificar os pedidos de pagamento *a posteriori* de direitos aduaneiros sem que a recorrente possa utilmente defender-se em razão da recusa da Comissão. Quanto a este ponto, a recorrente acrescenta que no Reino Unido é à pessoa que contesta um pedido de pagamento *a posteriori* de direitos aduaneiros que incumbe demonstrar que esses direitos não são devidos. A recorrente assinala, por outro lado, que o órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se sobre o litígio relativo à exigibilidade dos direitos aduaneiros não tem competência para obrigar a Comissão a apresentar documentos.

37 A recorrida observa, a título preliminar, que um juiz nacional pode intimar a Comissão a comunicar-lhe documentos específicos, salvo quando essa comunicação for de natureza a entravar o funcionamento e a independência das Comunidades, situação que pode justificar uma recusa da instituição. Consequentemente, o órgão jurisdicional nacional perante o qual a recorrente contestou os direitos aduaneiros que lhe são reclamados poderia pedir à Comissão que lhe transmitisse documentos, na medida em que a comunicação destes não fosse abrangida pela referida excepção.

38 A recorrida afirma em seguida que os documentos em questão foram elaborados no âmbito das investigações levadas a cabo em conformidade com o Regulamento n.º 1468/81. Pertencem, portanto, à categoria de documentos que dizem respeito a actividades de inspecção e de investigação abrangidas pela excepção obrigatória relativa à protecção do interesse público. A recorrida explica, a este propósito, que um clima de confiança mútua entre a Comissão, os Estados-Membros e o Governo do Bangladesh é necessário para garantir o respeito da legislação aduaneira comunitária. As inspecções efectuadas a partir de Julho de 1996 tiveram como objectivo determinar se as autoridades do Bangladesh tinham emitido certificados de origem conformes à regulamentação em vigor. Ora, um clima de boa cooperação é indispensável em tal contexto e é tanto pertinente quanto a Comunidade considerou ser perigoso realizar inspecções no Bangladesh entre 1995 e Maio de 1996.

39 A recorrida contesta a interpretação pela recorrente do Regulamento n.º 1468/81 e recorda que este último enuncia um princípio de confidencialidade das informações obtidas no quadro das investigações. Reconhece que existe uma excepção a este princípio em matéria de processos judiciais, mas defende que tal excepção apenas desonera as autoridades competentes dos Estados-Membros ou a Comissão da estrita obrigação de respeito da confidencialidade dessas informações no caso de estas serem necessárias às autoridades no quadro de acções judiciais. As pessoas envolvidas não podem, com base nesta excepção, reivindicar um direito de acesso a tais informações com o simples fundamento de que está pendente um processo judicial. Este direito apenas é reconhecido a tais pessoas e apenas pode ser exercido no quadro definido pelas legislações nacionais em matéria processual, quando as autoridades competentes utilizam essas informações num processo judicial.

40 A recorrida observa igualmente que a sua investigação sobre as circunstâncias em que as autoridades do Bangladesh emitiram certificados de origem ainda não terminou. E mesmo que tivesse terminado, a Comissão poderia legitimamente ter recusado o acesso solicitado.

41 Finalmente, a recorrida indica que a autoridade administrativa nacional, parte no processo pendente num órgão jurisdicional britânico, pode comunicar os documentos em causa à recorrente ao abrigo do artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1468/81. A questão de saber se essa autoridade nacional é obrigada a comunicá-los deve ser dirimida pelo direito interno. De qualquer modo, uma eventual ofensa dos direitos de defesa da recorrente no decurso do processo judicial não constitui uma circunstância susceptível de lhe conferir, ao abrigo da Decisão 94/90, direitos mais importantes do que aqueles de que poderia beneficiar qualquer outro requerente.

42 Na réplica, a recorrente faz referência ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Julho de 1999, Hautala/Conselho (T-14/98, Colect., p. II-2489), no qual foi decidido que a instituição à qual o pedido de acesso é apresentado é obrigada a examinar se deve facultar um acesso parcial aos dados não abrangidos pelas excepções e que o interesse público pode, se necessário, ser protegido de forma adequada pela supressão, após exame, das passagens de um documento que possam ofender esse interesse (n.ºs 17 e 18 da réplica).

43 A recorrida considera que a referência feita pela recorrente ao acórdão Hautala/ /Conselho, já referido, constitui um fundamento novo e, portanto, inadmissível na acepção do artigo 48.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. Por outro lado, este fundamento, que a recorrida considera baseado na violação do princípio da proporcionalidade, seria, em qualquer caso, improcedente.

— Apreciação do Tribunal

44 Há que considerar, em primeiro lugar, que a argumentação da recorrida segundo a qual a referência na réplica ao acórdão Hautala/Conselho, já referido, constitui um fundamento novo e, portanto, inadmissível, não pode ser acolhida. Efectivamente, este acórdão mais não faz do que clarificar o alcance do direito de acesso tal como previsto pelo código de conduta, especificando que as excepções a tal direito devem ser interpretadas à luz do princípio do direito à informação e do princípio da proporcionalidade, e que deles resulta que a instituição é obrigada a examinar se deve facultar um acesso parcial, ou seja, aos dados não abrangidos pelas excepções (acórdão Hautala/Conselho, já referido, n.° 87). Consequentemente, a referência a este acórdão na réplica da recorrente inscreve-se no fundamento, já apresentado na petição, baseado na violação da Decisão 94/90, que contém em anexo o código de conduta.

45 Por outro lado, em resposta a uma questão que lhe foi colocada durante a fase oral, a recorrida afirmou que tem por hábito examinar, quando aprecia os pedidos de acesso, a possibilidade de facultar um acesso parcial. Daqui resulta que a recorrida não contesta a pertinência dos princípios enunciados do acórdão Hautala/Conselho, já referido.

46 No entanto, a decisão impugnada não contém nenhuma indicação que revele tal exame. Ao invés, a fundamentação desta decisão (v., *supra*, n.° 15) revela que a Comissão procedeu por categorias de documentos e não com base nos elementos de informação concretos que os documentos em questão comportam. Com efeito, a Comissão limitou-se a afirmar que os relatórios de missão «estão abrangidos pela excepção relativa à protecção do interesse público, uma vez que têm que ver com as [suas] actividades de inspecção e de inquérito», indicando apenas que para ela é «essencial... poder conduzir tais inquéritos, cujo objectivo é analisar a autenticidade e a regularidade dos certificados, respeitando o carácter confidencial de tais procedimentos» e que «uma cooperação sincera e um clima de confiança mútua... são necessários para garantir o respeito da legislação

aduaneira». Ao exprimir-se nestes termos, a Comissão deixa entender que não apreciou concretamente se a excepção relativa à protecção do interesse público se aplica realmente ao conjunto das informações contidas nos referidos documentos.

47 Por outro lado, a argumentação da Comissão é infirmada pelo excerto do relatório de missão de Novembro-Dezembro de 1996, transmitido à recorrente pelas autoridades britânicas e que a recorrente anexou à petição. Com efeito, resulta da análise do referido excerto que uma grande parte da informação contida nesse relatório é constituída por descrições e verificações de facto que manifestamente não prejudicam as actividades de inspecção e de investigação e, por conseguinte, tão-pouco prejudicam o interesse público (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Abril de 2000, Kuijer/Conselho, T-188/98, Colect., p. II-1959, n.° 57).

48 Resulta de quanto precede que a decisão impugnada, na medida em que diz respeito aos relatórios de missão («categoria 1») e à correspondência dirigida pela Comissão ao Governo do Bangladesh («categoria 4», em parte), padece de manifestos erros na aplicação da Decisão 94/90 e deve, portanto, ser anulada (acórdão Hautala/Conselho, já referido, n.os 87 e 88)

49 Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento da recorrida baseado na eventual competência do órgão jurisdicional nacional chamado a dirimir o litígio entre a recorrente e as autoridades britânicas para pedir à Comissão a apresentação dos documentos em causa (v., *supra,* n.° 37), nem pelo argumento de que o direito de acesso de uma parte num processo judicial nacional é da alçada do direito interno (v., *supra,* n.° 41). Estes argumentos não são pertinentes para a resolução do presente processo. De facto, resulta da comunicação 94/C 67/03 que qualquer pessoa pode, em qualquer momento, apresentar um pedido de acesso aos documentos na posse da Comissão (v., *supra,* n.° 7). A partir do momento em que tal pedido é apresentado, é aplicável o disposto na Decisão 94/90 e a Comissão deve analisar tal pedido à luz do princípio geral constante do código de conduta, anexo à citada decisão, segundo o qual o público terá o acesso mais amplo possível aos documentos na sua posse (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Janeiro de 2000, Países Baixos e Van der Wal/Comissão, C-174/98 P e C-189/98 P, Colect., p. I-1, n.os 27 a 29; acórdão Interporc/ /Comissão, já referido, n.os 44 e 45).

50 Do mesmo modo, a Comissão não pode justificar a sua recusa em facultar o acesso aos documentos referidos no pedido da recorrente com base no Regulamento n.° 1468/81 ou no Regulamento n.° 515/97, que estabelecem o princípio do carácter confidencial das informações obtidas no quadro de investigações em matéria aduaneira. Com efeito, o código de conduta, cujo novo texto figura em anexo à Decisão 94/90, consagra um direito essencial, o direito de acesso aos documentos. Este código foi adoptado com o objectivo de tornar a Comunidade mais transparente, dado que a transparência do processo decisório é um meio de reforçar o carácter democrático das instituições e a confiança do público na administração (Declaração n.° 17). O Regulamento n.° 1468/81, na medida em que deve ser aplicado como *lex specialis,* não pode ser interpretado em sentido contrário à Decisão 94/90, cujo objectivo fundamental é dar aos cidadãos a possibilidade de controlar mais eficazmente a legalidade do exercício do poder público (acórdão Interporc/Comissão, já referido, n.os 37 a 39 e 43 a 47; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Julho de 1999, Rothmans/Comissão, T-188/97, Colect., p. II-2463, n.° 53, e de 14 de Outubro de 1999, Bavarian Lager/Comissão, T-309/97, Colect., p. II-3217, n.os 36 e 37). Por outro lado, o artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1468/81 e o artigo 45.°, n.° 3, do Regulamento n.° 515/97, aplicável a partir de 13 de Março de 1998, dispõem que o carácter confidencial das informações em causa «não obsta à utilização, no âmbito de acções judiciais ou de procedimentos intentados na sequência do não cumprimento das regulamentações aduaneira ou agrícola, das informações obtidas nos termos do presente regulamento». Ora, como a recorrente justamente sublinhou, o seu pedido de acesso inscreve-se precisamente no quadro de uma acção judicial.

Correspondência dirigida pelo Governo do Bangladesh à Comissão

— Argumentos das partes

51 A recorrente defende que a regra do autor deve ser interpretada no sentido de que um pedido de acesso apenas deve ser apresentado aos autores dos documentos solicitados quando a Comissão não possuir originais ou cópias. Exigir a um recorrente que obtenha documentos junto de órgãos que não estão sujeitos a

fiscalização jurisdicional, quando tais documentos estão na posse da Comissão, equivaleria a contornar a Decisão 94/90 e a Declaração n.° 17. A este propósito, a recorrente observa ainda que a Decisão 94/90 deve ser aplicada de forma a dar efeitos à intenção clara das partes signatárias do Tratado da União Europeia. Além disso, se a regra do autor não fosse interpretada no sentido proposto pela recorrente, violaria o princípio da proporcionalidade, por força do qual as medidas adoptadas devem ser necessárias para alcançar o objectivo de protecção da confidencialidade e do interesse público.

52 Segundo a recorrida, a argumentação da recorrente é contrariada pela redacção clara da regra do autor. Afirma que não poderia de modo nenhum facultar o acesso aos documentos elaborados por governos de países terceiros pelo simples facto de estar na posse desses documentos. A decisão de divulgar ou não documentos elaborados por terceiros compete exclusivamente a estes últimos, uma vez que são os únicos a poder decidir se pretendem ou não levar a cabo uma política de transparência.

— Apreciação do Tribunal

53 Importa recordar que a regra do autor pode ser aplicada pela Comissão no tratamento de um pedido de acesso enquanto não existir um princípio de direito de grau superior que a proíba de excluir do âmbito de aplicação do código de conduta os documentos de que não é autora. O facto de a Decisão 94/90 se referir a declarações de política geral, a saber, à Declaração n.° 17 e às conclusões de vários Conselhos europeus, em nada modifica esta constatação, uma vez que essas declarações não têm o valor de princípio de direito de grau superior (acórdão Interporc/Comissão, já referido, n.os 66, 73 e 74).

54 Resulta de quanto precede que a Comissão fez uma exacta apreciação ao considerar que não era obrigada a facultar o acesso aos documentos que lhe tinham sido dirigidos pelo Governo do Bangladesh. Consequentemente, o

primeiro fundamento deve ser rejeitado na medida em que respeita à correspondência dirigida pelo referido Governo à Comissão.

Decisões da Comissão relativas aos relatórios de missão

— Argumentos das partes

55 A recorrente contesta a afirmação da Comissão de que não existem decisões relativas aos relatórios de missão. Observa, nomeadamente, que, na sequência do relatório de missão de Novembro-Dezembro de 1996, vários Estados-Membros intentaram acções de cobrança *a posteriori* de direitos aduaneiros e que essas acções tiveram certamente por origem uma decisão da Comissão que adoptou as recomendações do relatório. A recorrente sublinha igualmente que é indicado na página 2 do anexo 5 do relatório de missão de Novembro-Dezembro de 1996 que tiveram lugar três reuniões nas instalações da Comissão entre agentes dessa instituição e representantes dos Estados-Membros para discutir o relatório.

56 A recorrida assinala que a recorrente definiu sistematicamente os documentos solicitados como «Decisões» da Comissão. Consequentemente, a Comissão considerou que o pedido se referia a decisões na acepção do artigo 189.° do Tratado CE (actual artigo 249.° CE). Ora, nenhuma decisão deste tipo foi adoptada a propósito dos relatórios de missão.

57 Na réplica, a recorrente assinala que a Comissão admite, pelas afirmações que faz na contestação, que existe um documento. A recorrente depreende que se trata da decisão da Comissão sobre o relatório de missão de Novembro-Dezembro de 1996. Recorda que, se a Comissão não tivesse tomado nenhuma decisão, nenhuma acção de cobrança *a posteriori* de direitos aduaneiros teria sido

intentada pelos Estados-Membros. Segundo a recorrente, ao suscitar a questão de saber se se está perante uma decisão na acepção do artigo 189.° do Tratado, a Comissão evita justificar a sua recusa em divulgar a acta da sua decisão pedindo aos Estados-Membros para tomarem as medidas necessárias.

— Apreciação do Tribunal

58 Há que reconhecer que a recorrente não forneceu indícios pertinentes ou concordantes a fim de corroborar a sua afirmação de que existiram uma ou mais decisões da Comissão sobre os relatórios de missão. A este propósito, há que observar que o facto de ter havido reuniões entre agentes da Comissão e representantes dos Estados-Membros a propósito desses relatórios bem como das acções nacionais de cobrança *a posteriori* de direitos aduaneiros não revela necessariamente a existência de uma decisão da Comissão além das recomendações desta no termo dos relatórios de missão. Além disso, a recorrente não forneceu elementos que permitissem refutar a afirmação da Comissão de que as autoridades dos Estados-Membros podem ou devem desencadear processos de cobrança *a posteriori* na sequência das recomendações constantes dos relatórios de missão, sem que uma decisão da Comissão seja necessária ou mesmo possível.

59 Daqui resulta que o primeiro fundamento deve ser rejeitado na medida em que respeita às pretensas decisões da Comissão relativas aos relatórios de missão.

60 Resulta de quanto precede que a decisão impugnada deve ser anulada na medida em que respeita aos relatórios de missão e à correspondência dirigida pela Comissão ao Governo do Bangladesh e que, quanto ao restante, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, baseado na violação do artigo 190.° do Tratado

Argumentos das partes

61 A recorrente entende que a decisão impugnada está insuficientemente fundamentada. Com efeito, em sua opinião, a Comissão não examinou, em relação a cada documento solicitado, se a divulgação era efectivamente susceptível de pôr em causa um dos interesses protegidos.

62 A recorrida alega que a fundamentação da decisão impugnada é exaustiva. No que respeita aos relatórios de missão e à correspondência dirigida pela Comissão ao Governo do Bangladesh, a decisão indica claramente que tais documentos pertencem à categoria relativa às actividade de inspecção e de investigação e que, por esse facto, estão abrangidos pela excepção do interesse público. Além disso, a decisão expõe os motivos pelos quais a comunicação desses documentos ao público poderia pôr em causa o interesse público. A recorrida sublinha que não se limitou a concluir que os documentos estavam abrangidos pela excepção baseada no interesse público. A argumentação da decisão impugnada não só indica a razão pela qual a categoria de documentos em questão entrava no quadro da excepção mas também porque é que, na prática, a sua difusão poria em causa o interesse público.

Apreciação do Tribunal

63 Resulta de jurisprudência constante que a obrigação de fundamentar as decisões individuais tem o duplo objectivo de permitir, por um lado, aos interessados conhecerem as justificações da decisão adoptada para defenderem os seus direitos e, por outro lado, ao juiz comunitário exercer a sua fiscalização da legalidade das decisões (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./ /Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, n.° 15; acórdão do Tribunal de Primeira

Instância de 5 de Março de 1997, WWF UK/Comissão, T-105/95, Colect., p. II-313, n.° 66). A questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz estas exigências deve ser analisada à luz não apenas do seu teor, mas também do seu contexto, bem como do conjunto das regras jurídicas que regem a matéria em causa (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/ /Conselho, C-122/94, Colect., p. I-881, n.° 29; acórdão Kuijer/Conselho, já referido n.° 36).

64 Resulta, além disso, da jurisprudência que a Comissão está obrigada a apreciar, relativamente a cada documento solicitado, se, à luz das informações de que dispõe, a sua divulgação é efectivamente susceptível de prejudicar um dos aspectos do interesse público protegido pelo regime das excepções (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Junho de 1998, Svenska Journalistförbundet/Conselho, T-174/95, Colect., p. II-2289, n.° 112; acórdão Kuijer/Conselho, já referido n.° 37).

65 Daqui resulta que a Comissão deve revelar na fundamentação da sua decisão que procedeu a uma apreciação concreta dos documentos em causa (acórdão Kuijer/ /Conselho, já referido n.° 38). Ora, como o Tribunal de Primeira Instância já declarou no que respeita aos relatórios de missão e à correspondência dirigida pela Comissão ao Governo do Bangladesh (n.° 46), tal apreciação não transparece da decisão impugnada. Pelo contrário, a Comissão baseou-se exclusivamente nas características gerais das categorias de documentos solicitados.

66 Consequentemente, o segundo fundamento é procedente na medida em que respeita aos relatórios de missão («categoria 1») e à correspondência dirigida pela Comissão ao Governo do Bangladesh («categoria 4», em parte).

67 Em contrapartida, a fundamentação da decisão impugnada é suficiente no que respeita aos outros documentos mencionados no pedido da recorrente. No que

respeita à correspondência dirigida pelo Governo do Bangladesh à Comissão, esta última citou a regra do autor e indicou à recorrente que lhe incumbia solicitar uma cópia dos documentos em causa às autoridades do Bangladesh. Por conseguinte, a recorrente ficou a conhecer as justificações da decisão impugnada e o Tribunal de Primeira Instância pôde exercer a sua fiscalização da legalidade desta. Deste modo, a recorrente não tem razões para defender que uma fundamentação mais específica era necessária (acórdão Interporc/Comissão, já referido, n.° 78). Do mesmo modo, há que considerar que, no que respeita às pretensas decisões relativas aos relatórios de missão, a Comissão podia limitar-se a indicar que tais documentos não existiam, não sendo obrigada a especificar por que razão tais decisões não tinham sido adoptadas.

68 Resulta de todas as considerações que precedem que a decisão impugnada deve ser anulada na medida em que recusa o acesso aos relatórios de missão da União Europeia entre 1993 e 1996 relativos ao Bangladesh, e respectivos anexos, e à correspondência dirigida pela Comissão ao Governo do Bangladesh a respeito da anulação dos formulários A SPG e que, quanto ao restante, deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

69 Por força do disposto no n.° 3 do artigo 87.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, se cada parte obtiver vencimento parcial o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. No presente caso, as circunstâncias da causa serão devidamente apreciadas se se decidir que a recorrida suportará as suas próprias despesas bem como metade das despesas da recorrente, a qual deverá, portanto, suportar metade das suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

1) A decisão da Comissão de 11 de Março de 1999, na medida em que recusa à recorrente o acesso aos relatórios de missão da União Europeia entre 1993 e 1996 relativos ao Bangladesh, e respectivos anexos, e à correspondência dirigida pela Comissão ao Governo do Bangladesh a respeito da anulação dos certificados de origem no quadro do sistema das preferências generalizadas, é anulada.

2) Quanto ao restante, é negado provimento ao recurso.

3) A recorrente suportará metade das suas próprias despesas.

4) A Comissão suportará as suas próprias despesas bem como metade das despesas da recorrente.

Tiili Moura Ramos Mengozzi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Outubro de 2000.

O secretário O presidente

H. Jung P. Mengozzi