



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

27 de fevereiro de 2014 *

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Acesso aos documentos das instituições — Documentos referentes a um processo de aplicação do artigo 81.º CE — Regulamentos (CE) n.º 1/2003 e (CE) n.º 773/2004 — Recusa de acesso — Exceções relativas à proteção das atividades de inquérito, dos interesses comerciais e do processo de decisão das instituições — Obrigação de a instituição em causa proceder a um exame concreto e individual do conteúdo dos documentos objeto do pedido de acesso»

No processo C-365/12 P,

que tem por objeto um recurso interposto de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, que deu entrada em 31 de julho de 2012,

Comissão Europeia, representada por B. Smulders, P. Costa de Oliveira e A. Antoniadis, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

EnBW Energie Baden-Württemberg AG, com sede em Karlsruhe (Alemanha), representada por A. Hahn e A. Bach, Rechtsanwälte,

recorrente na primeira instância,

Reino da Suécia, representado por C. Meyer-Seitz, na qualidade de agente,

Siemens AG, com sede em Berlim (Alemanha) e Munique (Alemanha), representada por I. Brinker, C. Steinle e M. Holm-Hadulla, Rechtsanwälte,

ABB Ltd, com sede em Zurique (Suíça), representada por J. Lawrence, solicitor, H. Bergmann e A. Huttenlauch, Rechtsanwälte,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, C.G. Fernlund A. Ó Caoimh (relator), C. Toader e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

* Língua do processo: alemão.

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 13 de junho de 2013,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 3 de outubro de 2013,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso, a Comissão pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 22 de maio de 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comissão (T-344/08, a seguir «acórdão recorrido»), que anulou a Decisão SG.E3/MV/psi D (2008) 4931 da Comissão, de 16 de junho de 2008, que indeferiu o pedido da EnBW Energie Baden-Württemberg AG (a seguir «EnBW») de acesso aos documentos do processo COMP/F/38.899 — Comutadores com isolamento a gás (a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

- 2 O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43) define os princípios, as condições e os limites do direito de acesso aos documentos destas instituições.

- 3 O artigo 4.º deste regulamento, com a epígrafe «Exceções», tem a seguinte redação:

«[...]

2. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção de:

- interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas, incluindo a propriedade intelectual,
- processos judiciais e consultas jurídicas,
- objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria,

exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

3. O acesso a documentos, elaborados por uma instituição para uso interno ou por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

O acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo de decisão da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

[...]

6. Quando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das exceções, as restantes partes do documento serão divulgadas.

7. As exceções previstas nos n.ºs 1 a 3 só são aplicáveis durante o período em que a proteção se justifique com base no conteúdo do documento. As exceções podem ser aplicadas, no máximo, durante 30 anos. No que se refere aos documentos abrangidos pelas exceções relativas à vida privada ou a interesses comerciais e aos documentos sensíveis, as exceções podem, se necessário, ser aplicáveis após aquele período.»

4 O Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [81.º CE] e [82.º CE] (JO 2003, L 1, p. 1), define os poderes de inquérito da Comissão nos seus artigos 17.º a 22.º Estes poderes incluem os pedidos de informações (artigo 18.º) bem como as inspeções junto das empresas em causa (artigo 20.º) ou noutros locais (artigo 21.º).

5 O artigo 27.º deste regulamento, com a epígrafe «Audição das partes, dos autores das denúncias e de outras pessoas» dispõe no seu n.º 2:

«Os direitos da defesa das partes interessadas serão plenamente acautelados no desenrolar do processo. As partes têm direito a consultar o processo em poder da Comissão, sob reserva do interesse legítimo das empresas na proteção dos seus segredos comerciais. Ficam excluídos da consulta do processo as informações confidenciais e os documentos internos da Comissão e das autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência. Ficam, nomeadamente, excluídas da consulta as notas de correspondência entre a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência, ou entre estas últimas, e bem assim quaisquer documentos elaborados nos termos dos artigos 11º e 14º O disposto no presente número em nada impedirá que a Comissão divulgue ou utilize as informações necessárias para comprovar uma infração.»

6 Nos termos do artigo 28.º do referido regulamento, intitulado «Sigilo profissional»:

«1. Sem prejuízo da aplicação dos artigos 12.º e 15.º, as informações obtidas nos termos dos artigos 17.º a 22.º apenas podem ser utilizadas para os fins para que foram obtidas.

2. Sem prejuízo do intercâmbio e da utilização das informações previstos nos artigos 11.º, 12.º, 14.º, 15.º e 27.º, a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência, os seus funcionários, agentes e outras pessoas que trabalhem sob a supervisão dessas autoridades, bem como os funcionários e agentes de outras autoridades dos Estados-Membros, não podem divulgar as informações obtidas ou trocadas nos termos do presente regulamento e que, pela sua natureza, estejam abrangidas pelo sigilo profissional. Esta obrigação é igualmente aplicável a todos os representantes e peritos dos Estados-Membros que tomem parte nas reuniões do Comité Consultivo nos termos do artigo 14.º»

7 O Regulamento (CE) n.º 773/2004 da Comissão, de 7 de abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos [81.º CE] e [82.º CE] (JO L 123, p. 18) dispõe no seu artigo 6.º, com a epígrafe «Participação dos autores da denúncia no processo»:

«1. Sempre que a Comissão transmita uma comunicação de objeções respeitante a uma matéria sobre a qual tenha recebido uma denúncia, deve remeter ao autor da denúncia uma cópia da versão não confidencial da comunicação de objeções e fixar um prazo durante o qual o autor da denúncia pode apresentar, por escrito, as suas observações.

[...]»

- 8 O artigo 8.º do referido regulamento, cuja epígrafe é «Acesso à informação», dispõe:

«1. Sempre que a Comissão informe o autor da denúncia da intenção de rejeitar a denúncia nos termos do n.º 1 do artigo 7.º, este pode requerer o acesso aos documentos em que a Comissão tiver baseado a sua apreciação preliminar. Todavia, para esse efeito o autor da denúncia pode não ter acesso a segredos comerciais e outras informações confidenciais pertencentes a outros interessados diretos envolvidos no processo.

2. Os documentos a que o autor da denúncia tiver tido acesso no âmbito de processos de aplicação dos artigos [81.º CE] e [82.º CE] instruídos pela Comissão só podem ser por ele utilizados para efeitos de processos judiciais ou administrativos com vista à aplicação dessas disposições do Tratado.»

- 9 O artigo 15.º do referido regulamento, com a epígrafe «Acesso ao processo e utilização dos documentos», tem a seguinte redação:

«1. Se solicitado, a Comissão facultará o acesso ao processo aos interessados diretos a quem tiver sido enviada uma comunicação de objeções. O acesso será facultado após a notificação da comunicação de objeções.

2. O direito de acesso ao processo não abrange segredos comerciais e outras informações confidenciais ou documentos internos da Comissão ou das autoridades responsáveis em matéria de concorrência dos Estados-Membros. O direito de acesso ao processo também não abrange a correspondência entre a Comissão e as autoridades responsáveis em matéria de concorrência dos Estados-Membros ou entre estas últimas, sempre que do processo da Comissão conste correspondência deste tipo.

3. Nada no presente regulamento impede a Comissão de divulgar e utilizar as informações necessárias para fazer prova de uma infração aos artigos [81.º CE] ou [82.º CE].

4. Os documentos obtidos através do acesso ao processo nos termos do presente artigo só podem ser utilizados para efeitos de processos judiciais ou administrativos de aplicação dos artigos [81.º CE] ou [82.º CE].»

- 10 O artigo 16.º do mesmo regulamento, com a epígrafe «Identificação e proteção de informações confidenciais», dispõe no seu n.º 1:

«As informações, incluindo documentos, não serão comunicadas, nem a Comissão facultará o acesso a tais informações se contiverem segredos comerciais ou informações confidenciais de qualquer pessoa.»

Antecedentes do litígio

- 11 A EnBW é uma empresa de distribuição de energia que se considera prejudicada por uma prática concertada entre produtores de comutadores com isolamento a gás (a seguir «CIG»), punida pela Decisão C(2006) 6762 final da Comissão, de 24 de janeiro de 2007, relativa a um processo de aplicação dos artigos [81.º CE] e 53.º do Acordo EEE (Processo COMP/F/38.899 — Comutadores com isolamento a gás) (a seguir «decisão CIG»). Entre os produtores em causa contam-se a Siemens AG (a seguir «Siemens») e a ABB Ltd (a seguir «ABB»).

- 12 Na decisão CIG, a Comissão constatou que várias empresas tinham infringido o artigo 81.º, n.º 1, CE e o artigo 53.º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, de 2 de maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3), por terem participado num cartel no mercado europeu dos CIG, em cujo âmbito manipularam concursos, fixaram preços e repartiram projetos e mercados de CIG na Europa. Consequentemente, a Comissão aplicou às empresas que participaram nesse cartel coimas num montante total de 750 milhões de euros.

- 13 Em 9 de novembro de 2007, a EnBW, invocando o Regulamento n.º 1049/2001, requereu à Comissão lhe desse acesso a todos os documentos que figuram no processo que culminou na adoção da decisão CIG.
- 14 Na sequência de reuniões realizadas com a Comissão, a EnBW declarou desistir desse pedido, bem como de um pedido confirmativo de 10 de dezembro de 2007, e apresentou, em 13 de dezembro de 2007, um novo pedido de acesso aos documentos do processo em causa. Por telecópia de 11 de janeiro de 2008, a recorrente precisou o pedido, no sentido de excluir dele três categorias de documentos, concretamente, os documentos referentes exclusivamente à estrutura das empresas implicadas, os documentos com interesse apenas para a identificação do destinatário da decisão CIG e os documentos integralmente redigidos em japonês.
- 15 Em 16 de junho de 2008 a Comissão indeferiu o referido pedido com a decisão controvertida.
- 16 No n.º 2 dessa decisão, a Comissão classificou os documentos que figuram no processo em causa nas cinco categorias seguintes:
- 1) Documentos fornecidos no âmbito de um pedido de imunidade ou de clemência, concretamente, declarações das empresas em causa e documentos apresentados por elas no âmbito do pedido de imunidade ou clemência (a seguir «categoria 1»);
 - 2) Pedidos de informações e respostas das partes a esses pedidos (a seguir «categoria 2»);
 - 3) Documentos obtidos no decurso das inspeções, ou seja, documentos apreendidos em fiscalizações *in loco* nas instalações das empresas em causa (a seguir «categoria 3»);
 - 4) Comunicação das acusações e respostas das partes (a seguir «categoria 4»);
 - 5) Documentos internos:
 - a) Documentos relativos aos factos, ou seja, em primeiro lugar, notas sobre as conclusões a tirar das provas recolhidas, em segundo lugar, correspondência com outras autoridades da concorrência e, em terceiro lugar, consultas a outros serviços da Comissão que intervieram no processo [a seguir «categoria 5, alínea a)»];
 - b) Documentos processuais, ou seja, mandados de inspeção, autos de fiscalização, relatórios de inspeção, extratos dos documentos obtidos no decurso das inspeções, documentos relativos à notificação de alguns documentos e notas lançadas no processo [a seguir «categoria 5, alínea b)»].
- 17 No n.º 3 da decisão controvertida, a Comissão explicou que todas estas categorias se incluem na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e que os documentos da categoria 5, alínea a), estão igualmente abrangidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 18 No n.º 4 desta decisão, a Comissão explicou que os documentos das categorias 1 a 4 estão abrangidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 19 No n.º 5 da referida decisão, a Comissão indicou que não vislumbrava qualquer indício da existência de um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, que justificasse o acesso aos documentos requeridos.

- 20 Finalmente, no n.º 6 da mesma decisão, a Comissão fundamentou a sua recusa de acesso parcial ao processo com o facto de todos os documentos estarem abrangidos pelas exceções enunciadas no Regulamento n.º 1049/2001.

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 21 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de agosto de 2008, a EnBW interpôs um recurso em que pedia a anulação da decisão controvertida. O Reino da Suécia interveio em apoio desse recurso, ao passo que a Comissão foi apoiada pela Siemens e pela ABB.
- 22 Em apoio do seu recurso, a EnBW invocou quatro fundamentos. O primeiro baseava-se na violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 e do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, deste regulamento, ao passo que o quarto se baseava num erro manifesto de apreciação do alcance do pedido de acesso.
- 23 O Tribunal Geral examinou, em primeiro lugar, nos n.ºs 32 a 37 do acórdão recorrido, o quarto fundamento. Julgou-o procedente por considerar que a Comissão cometera um erro manifesto de apreciação ao interpretar o pedido de acesso aos documentos apresentado pela EnBW no sentido de que o mesmo não dizia respeito a documentos do processo incluídos na categoria 5, alínea b). Considerou por isso, nos n.ºs 37 e 171 do acórdão recorrido, que importava anular a decisão controvertida na medida em que recusava o acesso aos referidos documentos.
- 24 Em segundo lugar, o Tribunal Geral examinou o segundo fundamento. A título liminar, debruçou-se neste âmbito sobre a existência, no caso em apreço, das condições que permitiriam à Comissão eximir-se, na decisão controvertida, da obrigação de proceder a uma análise concreta e individual.
- 25 A este respeito, o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 54 a 63 do acórdão recorrido, que a Comissão não podia presumir, sem proceder a uma análise concreta de cada documento, que todos os documentos solicitados estavam manifestamente abrangidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 26 Além disso, o Tribunal Geral declarou, nos n.ºs 64 a 110 deste acórdão, que a Comissão só podia proceder a um exame por categorias, no que se refere aos documentos da categoria 3, para efeitos da aplicação da exceção relativa à proteção dos objetivos de atividades de inspeção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Consequentemente, nos n.ºs 111 e 172 do referido acórdão, o Tribunal Geral considerou que devia anular a decisão controvertida na medida em que a mesma recusara o acesso aos documentos abrangidos pelas categorias 1, 2, 4 e 5, alínea a).
- 27 Em seguida, no acórdão recorrido, ao examinar — a título subsidiário, no que diz respeito aos documentos incluídos nestas categorias — a procedência das exceções ao direito de acesso invocadas na decisão controvertida, o Tribunal Geral julgou as três partes do primeiro fundamento procedentes. Desde logo, nos n.ºs 113 a 130 e 173 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral examinou a parte deste fundamento, respeitante à violação do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa às atividades de inquérito. Seguidamente, nos n.ºs 131 a 150 e 174 deste acórdão, examinou a parte do referido fundamento respeitante à violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, deste regulamento, relativa aos interesses comerciais das empresas participantes. Por fim, nos n.ºs 151 a 170 e 175 do referido acórdão, examinou a parte do mesmo fundamento respeitante à violação do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do referido regulamento, relativa aos pareceres, na aceção desta disposição.
- 28 Nestas condições, o Tribunal Geral, sem examinar os outros fundamentos invocados, anulou a decisão controvertida na sua totalidade.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

- 29 Por despacho do Presidente do Tribunal de Justiça de 19 de fevereiro de 2013, os pedidos de intervenção apresentados pela HUK-Coburg Haftpflicht-Unterstützungs-Kasse kraftfahrender Beamter Deutschlands a. G., pela LVM Landwirtschaftlicher Versicherungsverein Münster a. G., pela VHV Allgemeine Versicherung AG e pela Württembergische Gemeinde-Versicherung a. G., em apoio das alegações da EnBW, foram indeferidos, por os requerentes não terem um interesse direto na solução do litígio.
- 30 No seu recurso de decisão do Tribunal Geral, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- anular o acórdão recorrido na parte em que o Tribunal Geral anulou a decisão recorrida;
 - negar provimento ao recurso de anulação interposto no Tribunal Geral pela EnBW e decidir definitivamente sobre as questões objeto do presente recurso; e
 - condenar a EnBW nas despesas incorridas pela Comissão em primeira instância e no presente recurso.
- 31 A EnBW pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a Comissão nas despesas.
- 32 A Siemens e a ABB apoiam as alegações da Comissão. O Reino da Suécia apoia as alegações da EnBW.

Quanto ao recurso

- 33 A Comissão apresenta cinco fundamentos de recurso. O primeiro baseia-se no facto de ter sido violada a necessidade de interpretação harmoniosa do Regulamento n.º 1049/2001 para garantir a plena eficácia das disposições relativas a outros setores jurídicos, o segundo em erro de direito na apreciação da existência de uma presunção geral, aplicável à totalidade dos documentos do processo em matéria de cartéis, o terceiro na violação do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, deste regulamento, que consagra a exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inquérito, o quarto na violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do referido regulamento, que consagra a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais e o quinto na violação do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do mesmo regulamento, que consagra a exceção relativa à proteção do processo de decisão da Comissão.
- 34 Estes fundamentos devem ser examinados em conjunto.

Argumentos das partes

Quanto ao primeiro fundamento

- 35 A Comissão, apoiada neste ponto pela Siemens e pela ABB, alega que o acórdão recorrido viola a necessidade de uma interpretação harmoniosa do Regulamento n.º 1049/2001 e dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 em matéria de cartéis. Segundo a Comissão, o Tribunal Geral atendeu apenas ao princípio da interpretação estrita das exceções ao direito de acesso, dando assim primazia ao Regulamento n.º 1049/2001 sobre os outros regulamentos.
- 36 A Comissão sublinha que é essencial proteger tanto a sua missão de aplicação do direito dos cartéis como as empresas implicadas no processo. Só pode haver uma derrogação à proteção de informações confidenciais a partir do momento em que o acesso às mesmas se justifique por um interesse

superior, como o respeito pelos direitos de defesa de que beneficiam as empresas em causa. Um amplo acesso ao processo implicaria um risco de desvio ao regime de acesso aplicável aos processos de cartéis e criaria o risco de limitar a cooperação das empresas.

- 37 Segundo a Comissão, a interpretação errada efetuada pelo Tribunal Geral deriva das constatações em que este sublinha que o objetivo do Regulamento n.º 1049/2001 consiste em garantir o acesso mais amplo possível aos documentos. Esta conceção é errada na medida em que as disposições deste regulamento devem ser interpretadas no sentido de assegurar a plena aplicação dos diferentes regimes.
- 38 A EnBW, apoiada neste ponto pelo Reino da Suécia, alega que o Tribunal Geral declarou corretamente que as exceções ao direito de acesso aos documentos, consagradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, devem ser interpretadas e aplicadas estritamente. A Comissão, segundo a EnBW, tenta introduzir neste regulamento um critério de exceção adicional, não escrito. Ao proceder desta forma, tenta criar, com base no Regulamento n.º 1/2003, uma exceção artificial para todos os documentos relacionados com a sua atividade de inquérito e excluir, assim, a sua atividade em matéria de concorrência da aplicação do Regulamento n.º 1049/2001.
- 39 Segundo a EnBW, os acórdãos de 28 de junho de 2013, Comissão/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P,) e Comissão/Agrofert Holding (C-477/10 P), não são transponíveis para o presente processo. Com efeito, as operações de concentração não são proibidas em si mesmas. Em contrapartida, o processo seguido nos termos do Regulamento n.º 1/2003 é dirigido contra empresas que violaram os artigos 81.º CE e 82.º CE. A comunicação voluntária de informações à Comissão no âmbito de pedidos de clemência visa portanto, unicamente, permitir que as empresas em causa não venham a ser chamadas à responsabilidade por violação do direito da União. Nenhuma disposição do direito da União obriga uma empresa que violou o direito da União a denunciar este comportamento à Comissão e a fornecer informações de modo a provar a infração cometida.
- 40 A EnBW considera que a interpretação propugnada pela Comissão não é compatível com o artigo 81.º CE. Com efeito, a eficácia plena desta disposição seria posta em causa se um terceiro fosse privado da possibilidade de pedir uma indemnização por um dano que lhe tenha sido causado em virtude de um comportamento suscetível de restringir a concorrência. Ora, uma ação de indemnização por danos só tem hipóteses de sucesso se a pessoa lesada estiver em condições de demonstrar a natureza e o montante do prejuízo sofrido.

Quanto ao segundo fundamento

- 41 A Comissão, apoiada neste ponto pela Siemens e a pela ABB, alega que o Tribunal Geral concluiu erradamente pela inexistência de uma presunção geral ligada à proteção de que devem, em princípio, beneficiar todos os documentos de um processo em matéria de cartéis.
- 42 Segundo a Comissão, o Tribunal Geral considerou erradamente, a este respeito, que as constatações efetuadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Colet., p. I-5885), não são transponíveis para o presente processo, uma vez que os documentos pedidos no processo que deu origem a esse acórdão diziam respeito a um processo que ainda não estava encerrado. Mas, segundo a Comissão, esta circunstância não é pertinente para definir o domínio da proteção, no sentido do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Só importa a natureza dos interesses protegidos. Por outro lado, nos acórdãos, já referidos, Comissão/Éditions Odile Jacob e Comissão/Agrofert Holding, o Tribunal de Justiça aplicou a referida presunção geral ao domínio do controlo das concentrações. Ora, as regras de acesso aos documentos de um processo no domínio do direito dos cartéis são praticamente idênticas às aplicáveis em matéria de controlo das concentrações.

- 43 A Comissão é de opinião de que o Tribunal Geral errou ao considerar que a apreciação casuística exigida pelas restrições aplicáveis às empresas ou aos queixosos implicados no processo exclui a existência de uma presunção geral. Com efeito, tanto no domínio do controlo dos auxílios de Estado como no domínio do direito da concorrência, os terceiros não implicados não podem pretender beneficiar, em todos os casos, do direito de acesso aos documentos de um processo em matéria de práticas concertadas.
- 44 A EnBW considera que o acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, não é transponível para o presente processo. Com efeito, no processo que deu origem a este acórdão, o procedimento de auxílio de Estado em causa ainda não estava ainda encerrado por decisão final da Comissão, ao passo que, no caso em apreço, com a decisão que constata a infração, a Comissão tornou uma decisão definitiva. Por outro lado, o processo de auxílio de Estado não é dirigido contra uma empresa mas contra um Estado-Membro. Por fim, a presunção geral invocada pelo Tribunal de Justiça também não é aplicável ao caso em apreço, uma vez que a classificação de documentos em categorias, conforme operada pela Comissão, não cumpriu, em larga medida, nenhuma função útil no tocante à decisão controvertida.
- 45 O Reino da Suécia sublinha que, mesmo que a Comissão se baseie em presunções gerais, sempre lhe incumbirá verificar em cada caso se as considerações de ordem geral normalmente aplicáveis a um determinado tipo de documentos são efetivamente aplicáveis a um determinado documento, cuja divulgação é pedida. Seria efetivamente impossível ao requerente, que não tem qualquer conhecimento do conteúdo dos documentos em causa, demonstrar que a divulgação do documento não pode prejudicar um interesse legítimo.

Quanto ao terceiro fundamento

- 46 A Comissão, apoiada neste ponto pela Siemens e pela ABB, alega que o Tribunal Geral não respeitou o domínio de proteção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, ignorando que o objetivo das atividades de inquérito consiste não apenas em conduzir cada processo de inquérito a bom termo, mas também em aplicar de forma eficaz o direito da concorrência. O Tribunal Geral ignora, por outro lado, que é necessário interpretar as disposições de exceção do referido regulamento à luz das disposições especiais relativas a outros domínios jurídicos.
- 47 A Comissão alega igualmente que o Tribunal Geral não considerou o facto de os documentos fornecidos no âmbito de um pedido de clemência deverem beneficiar de uma proteção particular, mesmo fora do âmbito de cada procedimento. Em particular, o facto de as empresas recearem a divulgação ao público de tais documentos pode torná-las menos disponíveis para cooperarem com a Comissão. Qualquer que seja o contributo das ações de responsabilidade civil para a observância do direito da concorrência, ele não justifica nem elimina a afetação do interesse público. De resto, a eventual utilidade dessas ações de responsabilidade civil depende da capacidade de a Comissão descobrir as infrações às regras da concorrência.
- 48 A título subsidiário, a Comissão acusa igualmente o Tribunal Geral de ter ignorado a necessidade de proteger os documentos mesmo quando a sua decisão se tornou definitiva. Com efeito, em caso de anulação, pelo Tribunal Geral, por vícios de procedimento, a Comissão pode reabrir o procedimento e decidir definitivamente com base nele.
- 49 A EnBW alega, primeiramente, que a Comissão não dispõe de poder de apreciação para decidir se e em que medida os pedidos de acesso a documentos provenientes de requerentes de clemência podem prejudicar a eficácia plena do programa de clemência.

- 50 Seguidamente, a EnBW alega que a Comissão não apresentou nenhum elemento suscetível de apoiar ou provar os receios a que alude quanto à existência de um risco de dissuasão de cooperação com a Comissão. Na verdade, o requerente de clemência pondera na sua decisão, a partir do momento em que decide apresentar um pedido de clemência, o risco concreto de ficar exposto a uma ação das suas vítimas em razão da sua autodenúncia. Tendo em conta o montante absoluto das coimas aplicadas pela Comissão, o incentivo à autodenúncia é tão forte que não será sensivelmente afetado pela eventualidade de as vítimas obterem acesso aos documentos do processo.
- 51 Por fim, a EnBW alega que a anulação de uma decisão que aplica uma coima por infração ao artigo 81.º CE não resulta, em geral, num novo processo, uma vez que o juiz da União pode suprimir, reduzir ou aumentar o montante da coima aplicada.

Quanto ao quarto fundamento

- 52 A Comissão, apoiada neste ponto pela Siemens e pela ABB, alega que o Tribunal Geral conclui erradamente que a Comissão não demonstrou de forma juridicamente bastante em que medida o acesso aos documentos solicitados criaria o risco de afetar os interesses comerciais das empresas que participaram no cartel. O Tribunal Geral terá ignorado que a disposição de exceção relativa à proteção dos interesses comerciais e a respeitante à proteção dos objetivos das atividades de inquérito estão estreitamente ligadas, de modo que a presunção geral se aplica igualmente ao artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 53 Segundo a Comissão, o conceito de interesse comercial deve ser interpretado tendo em conta as disposições específicas do direito dos cartéis, ou seja, num sentido mais lato que aquele que foi considerado pelo Tribunal Geral. Importa, a este respeito, tomar em consideração o facto de os documentos apresentados conterem informações relativas às atividades comerciais das empresas em causa, a que elas não dariam acesso nesses termos fora do processo relativo ao cartel. Há igualmente que ter em conta o facto de o acesso aos documentos nos termos do Regulamento n.º 1049/2001 permitir a terceiros não implicados no cartel consultar documentos a que nenhuma das empresas implicadas no cartel teve acesso no âmbito do procedimento administrativo.
- 54 A Comissão considera igualmente que o Tribunal Geral cometeu um erro ao exigir um exame concreto para efeitos de estabelecer em que medida as informações em causa mantinham caráter confidencial. O facto de as empresas serem obrigadas a comunicar-lhe informações comerciais eventualmente sensíveis é suficiente.
- 55 A EnBW alega que as empresas que desejam recorrer ao programa de clemência comunicam voluntariamente informações sensíveis desfavoráveis. Neste contexto, o Tribunal Geral declarou corretamente que o direito das partes envolvidas à não divulgação não pode ser qualificado de interesse comercial em sentido próprio, dado que as empresas pretendem evitar que sejam propostas ações de indemnização nos tribunais nacionais.

Quanto ao quinto fundamento

- 56 A Comissão, apoiada neste ponto pela Siemens e pela ABB, alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao ignorar que a presunção geral abrange todos os documentos internos do processo em matéria de cartéis, independentemente da sua qualificação de «documentos que contenham pareceres», nos termos do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 57 Por este motivo, a Comissão alega que, mesmo admitindo que tenha cometido em erro na interpretação do pedido que lhe foi apresentado, esta constatação não é suscetível de justificar a nulidade da decisão controvertida. Os documentos da categoria 5, alínea b), são documentos internos que, enquanto tal, estão excluídos do acesso ao processo, em conformidade com as regras especiais

nessa matéria, de modo que, mesmo que estivessem abrangidos por este pedido, a recusa de acesso à EnBW se justificaria. Por conseguinte, o Tribunal Geral devia ter negado provimento ao quarto fundamento por inoperante.

- 58 A título subsidiário, a Comissão alega que o Tribunal Geral não demonstrou em que medida a sua apreciação relativa à aplicação do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 está errada. O Tribunal Geral considerou também erradamente que a Comissão não demonstrou de forma juridicamente bastante em que medida os documentos da categoria 5, alínea a), incluíam «pareceres». Por fim, o Tribunal Geral cometeu um erro ao considerar que a divulgação dos documentos em causa não prejudicaria gravemente o processo de decisão.
- 59 A EnBW alega que o raciocínio seguido no acórdão Comissão/ Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, não pode ser transposto para o presente processo. A presunção geral invocada neste acórdão pressupõe efetivamente que a Comissão prove que os requisitos de uma exceção enunciada pelo Regulamento n.º 1049/2001 estão preenchidos a respeito de uma categoria específica de documentos. Ora no caso em apreço, os requisitos materiais previstos no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, deste regulamento não estão preenchidos. Por outro lado, a decisão controvertida não contém nenhuma referência aos motivos pelos quais todos os documentos internos do processo em causa contêm pareceres. Por fim, a Comissão não forneceu nenhum indício de prova de que a divulgação dos documentos em causa prejudicaria gravemente o processo de decisão desta instituição, tratando-se de uma decisão tomada há mais de cinco anos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 60 Nos seus fundamentos de recurso, a Comissão acusa, no essencial, o Tribunal Geral de, em violação das disposições dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 respeitantes ao acesso aos documentos que se encontram no *dossier* de um processo de aplicação do artigo 81.º CE, ter excluído que a Comissão pudesse, sem proceder a uma análise concreta e individual de cada documento do referido processo, considerar que todos esses documentos beneficiam da presunção geral de estarem abrangidos por exceções ao direito de acesso previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 e no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, deste regulamento, relativas, em substância, à proteção, respetivamente, dos interesses comerciais, dos objetivos do inquérito e do processo de decisão da Comissão.
- 61 A título liminar, importa recordar que, nos termos do artigo 255.º, n.ºs 1 e 2, CE, todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições da União Europeia, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos do artigo 251.º CE. O Regulamento n.º 1049/2001 visa conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições o mais amplo possível. Resulta igualmente deste regulamento, designadamente do seu artigo 4.º, que estabelece um regime de exceções a este respeito, que este direito está submetido a certos limites baseados em razões de interesse público ou privado (v. acórdãos Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 51; de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Colet., p. I-8533 n.ºs 69 e 70; Comissão/Éditions Odile Jacob, já referido, n.º 111; Comissão/Agrofert Holding, já referido, n.º 53; e de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão, C-514/11, n.º 40).
- 62 Em virtude das exceções invocadas pela Comissão, concretamente, as previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, e no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do mesmo regulamento, as instituições, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação do documento em causa, recusam o acesso aos documentos, por um lado, se a sua divulgação prejudicar a proteção dos interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva específica ou a proteção de objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria, e, por outro

lado, quando esses documentos contiverem pareceres destinados a utilização interna no âmbito de deliberações e consultas preliminares na instituição em causa, caso a sua divulgação puder prejudicar gravemente o processo decisório da instituição.

- 63 Daqui resulta que o regime das exceções previsto nesse artigo 4.º assenta numa ponderação dos interesses em confronto numa determinada situação: por um lado, os interesses que são favorecidos pela divulgação dos documentos em questão e, por outro, os que são ameaçados por essa divulgação. A decisão sobre um pedido de acesso a documentos depende da questão de saber qual o interesse que deve prevalecer no caso concreto (acórdão LPN e Finlândia/Comissão, já referido, n.º 42).
- 64 Segundo jurisprudência bem assente, para justificar a recusa de acesso a um documento cuja divulgação foi solicitada, não basta, em princípio, que esse documento diga respeito a uma atividade mencionada no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001. A instituição em causa deve igualmente fornecer explicações quanto a saber de que modo o acesso ao referido documento poderia prejudicar, concreta e efetivamente, o interesse protegido por uma exceção prevista neste artigo (v., neste sentido, acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, Colet., p. I-4723, n.º 49; Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 53; Comissão/Éditions Odile Jacob, já referido, n.º 116; Comissão/Agrofert Holding, já referido, n.º 57; e LPN e Finlândia/Comissão, já referido, n.º 44).
- 65 Todavia, o Tribunal de Justiça reconheceu que a instituição da União em causa pode basear-se, a este respeito, em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que considerações de ordem geral semelhantes podem aplicar-se a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza (v., designadamente, acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido, n.º 50; Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 54; Comissão/Éditions Odile Jacob, já referido, n.º 116; Comissão/Agrofert Holding, já referido, n.º 57; de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, n.º 72; e LPN e Finlândia/Comissão, já referido, n.º 45).
- 66 Assim, o Tribunal de Justiça já reconheceu a existência dessas presunções gerais nos quatro casos em apreço, ou seja, no que diz respeito aos documentos do processo administrativo referente a um processo de controlo dos auxílios de Estado (v. Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 61), os documentos trocados entre a Comissão e a partes notificadas ou terceiros no âmbito de um processo de controlo das operações de concentração de empresas (v. acórdãos, já referidos, Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 123; Comissão/Agrofert Holding, já referido, n.º 64), os articulados apresentados por uma instituição no âmbito de um processo judicial (Suécia e o./API e Comissão, já referido, n.º 94), e os documentos referentes a um processo por incumprimento na fase pré-contenciosa (v. acórdão LPN e Finlândia/Comissão, já referido, n.º 65).
- 67 Todos estes processos se caracterizavam pelo facto de o pedido de acesso em causa visar não um único documento, mas um conjunto de documentos (v. acórdão LPN e Finlândia/Comissão, já referido, n.º 47 e jurisprudência referida).
- 68 Neste tipo de situação, o reconhecimento de uma presunção geral de que a divulgação dos documentos de determinada natureza prejudica, em princípio, a proteção de um dos interesses enumerados no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 permite à instituição em questão tratar um pedido global e responder-lhe da maneira correspondente (acórdão LPN e Finlândia/Comissão, já referido, n.º 48).
- 69 É uma situação deste tipo que está em causa caso em apreço. Com efeito, como resulta dos n.ºs 13 e 14 do presente acórdão, a EnBW pediu o acesso a todos os documentos, designados de modo global, que constam do processo que culminou na decisão CIG.

- 70 Por outro lado, é ponto assente no caso em apreço que, quando a EnBW requereu à Comissão o acesso a uma série de documentos do seu processo, estavam pendentes, no Tribunal Geral, recursos judiciais cujo objeto é a anulação da decisão CIG e, como este salientou no n.º 118 do acórdão recorrido, essa situação ainda se verificava no momento em que foi tomada a decisão controvertida.
- 71 É à luz destas considerações liminares que importa examinar se, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao interpretar e aplicar as exceções ao direito de acesso aos documentos previstas no artigo no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, e no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, ao excluir a existência de uma presunção geral, como a referida nos n.ºs 65 e 66 do presente acórdão, no que respeita ao pedido de acesso à totalidade dos documentos que constam do processo em causa, relativo a um procedimento de aplicação do artigo 81.º CE.

Quanto às exceções ao direito de acesso aos documentos previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.

— Acórdão recorrido

- 72 Depois de ter referido, concretamente no n.º 41 do acórdão recorrido, que as exceções ao direito de acesso aos documentos enunciadas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, por estabelecerem derrogações ao princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita, o Tribunal Geral concluiu, nos n.ºs 62 e 172 do referido acórdão, que a Comissão não podia presumir, sem proceder a uma análise concreta e individual de cada documento, que os documentos pedidos pela EnBW estavam abrangidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, que diz respeito à proteção das atividades de inquérito.
- 73 A este respeito, o Tribunal Geral considerou, no n.º 56 do acórdão recorrido, que não poderia, no caso vertente, fundamentar-se num raciocínio análogo ao seguido no acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, que declarou, no que respeita a um pedido de acesso aos documentos de um processo de auxílios de Estado, que a presunção geral de que todos os documentos pedidos estão abrangidos por uma exceção, podia resultar concretamente do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88.º CE] (JO L 83, p. 1)
- 74 Em primeiro lugar, no n.º 57 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que o regime específico de acesso ao *dossier* de determinado procedimento, seja em matéria de auxílios de Estado ou de concorrência, só é aplicável enquanto o processo ainda está a decorrer, sendo irrelevante uma eventual anulação posterior pelos órgãos jurisdicionais da União, o que exclui a aplicação daquele acórdão ao presente processo, uma vez que a decisão CIG encerrou o procedimento.
- 75 Por este motivo, mesmo tendo admitido, nos n.ºs 78, 92, 109 e 172 deste acórdão, que a Comissão podia, em princípio, proceder a um exame por categoria dos documentos do processo abrangidos pela categoria 3, ou seja, os obtidos durante uma inspeção, à luz do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, o Tribunal Geral excluiu, nos n.ºs 113 a 130 e 173 do referido acórdão, a aplicação da referida exceção, no caso vertente, à totalidade dos documentos do processo em causa.
- 76 Em segundo lugar, o Tribunal Geral constatou, nos n.ºs 58 a 62 do acórdão, que dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 não decorre uma presunção geral de recusa de acesso aos documentos, uma vez que estes regulamentos subordinam o direito das empresas envolvidas num processo de aplicação do artigo 81.º CE e dos autores das denúncias a consultar determinados documentos do processo administrativo da Comissão a algumas restrições que carecem, elas próprias, de apreciação casuística

77 Resulta, por outro lado, dos n.ºs 131 a 150 e 174 do referido acórdão que o Tribunal Geral excluiu a aplicação dessa presunção no que respeita a documentos abrangidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativo à proteção dos interesses comerciais. Conforme decorre dos n.ºs 142 e 149 do mesmo acórdão, o Tribunal Geral acusou, no essencial, a Comissão de se ter limitado, apesar da antiguidade da maior parte das informações comercialmente sensíveis que figuram no processo, a apreciações gerais sobre a totalidade dos documentos das categorias 1 a 4 no processo, sem ter procedido a um exame concreto e individual destes por forma a demonstrar em que medida a divulgação dos documentos solicitados teria afetado a proteção dos interesses comerciais das pessoas em causa.

— Quanto à existência de uma presunção geral de recusa de acesso aos documentos em causa

78 É ponto assente, no caso vertente, conforme resulta dos n.ºs 115 e 136 do acórdão recorrido, que os documentos que se encontram no processo de aplicação do artigo 81.º CE em causa resultam de uma atividade de inquérito, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e podem conter informações comerciais sensíveis, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do mesmo regulamento.

79 A respeito do objetivo de um processo de aplicação do artigo 81.º CE, que consiste em verificar se uma concertação entre empresas é compatível com o mercado comum, a Comissão pode efetivamente recolher, no âmbito desse processo, informações comerciais sensíveis relativas, designadamente, às estratégias comerciais das empresas implicadas, aos valores das suas vendas, às suas quotas de mercado ou às suas relações comerciais, de modo que o acesso aos documentos desse processo pode prejudicar a proteção dos interesses comerciais das referidas empresas. Por conseguinte, as exceções relativas à proteção dos interesses comerciais e à proteção dos objetivos das atividades de inquérito estão, no presente caso, estreitamente ligadas (v., por analogia, acórdãos, já referidos, Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 115, e Comissão/Agrofert Holding, n.º 56).

80 Ora, o Tribunal de Justiça já declarou, quando reconheceu a existência de uma presunção geral, referida nos n.ºs 65 e 66 do presente acórdão, a respeito dos pedidos de acesso a documentos que figuram no processo de controlo dos auxílios de Estado ou num processo de controlo de operações de concentração, que a Comissão tem o direito de presumir que a divulgação destes documentos prejudica, em princípio, a proteção dos interesses comerciais das empresas envolvidas nestes processos e a proteção dos objetivos de atividades de inquérito relativas a esses processos, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 (v. acórdãos, já referidos, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 61; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 123; e Comissão/Agrofert Holding, n.º 64).

81 Contrariamente ao que declarou o Tribunal Geral no n.º 57 do acórdão recorrido, aplica-se uma presunção geral análoga a respeito de uma pedido que visa obter o acesso a um conjunto de documentos que figura no processo de aplicação do artigo 81.º CE.

82 É certo que, como foi recordado no n.º 61 do presente acórdão e como indicou o Tribunal Geral, nomeadamente, no n.º 41 do acórdão recorrido, o Regulamento n.º 1049/2001 visa conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições em causa o mais amplo possível.

83 Todavia, as exceções ao direito de acesso aos documentos enumeradas, designadamente, no artigo 4.º deste regulamento, quando, como no caso vertente, os documentos objeto do pedido de acesso estão abrangidos por um domínio específico do direito da União, no caso em apreço, um processo de aplicação do artigo 81.º CE, não podem ser interpretadas sem ter em conta regras específicas que regulam o acesso a estes documentos, as quais estão previstas, neste caso, pelos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004. Com efeito, estes dois últimos regulamentos prosseguem, neste matéria, objetivos diferentes dos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que visam

assegurar o respeito dos direitos de defesa de que beneficiam as partes implicadas e o tratamento diligente das queixas, assegurando o respeito pelo sigilo profissional nos processos de aplicação do artigo 81.º CE, e não facilitar ao máximo o exercício do direito de acesso aos documentos, bem como promover as boas práticas administrativas, assegurando a maior transparência possível do processo de decisão das autoridades públicas e das informações em que estas baseiam as suas decisões (v., por analogia, acórdãos, já referidos, Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 109, e Comissão/Agrofert Holding, n.º 51).

- 84 Uma vez que estes regulamentos não contêm disposições que prevejam expressamente a primazia de um dos regulamentos sobre o outro, importa garantir uma aplicação de cada um destes regulamentos que seja compatível com a aplicação do outro, permitindo assim uma aplicação coerente (v. por analogia, acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, Colet., p. I-6055, n.º 56; Comissão/Éditions Odile Jacob, já referido, n.º 110; e Comissão/Agrofert Holding, já referido, n.º 52).
- 85 Ora, por um lado, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 61 do presente acórdão, embora o Regulamento n.º 1049/2001 vise conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições o mais amplo possível, este direito está submetido a certos limites baseados em razões de interesse público ou privado
- 86 Por outro lado, os artigos 27.º, n.º 2, e 28.º do Regulamento n.º 1/2003, e os artigos 6.º, 8.º, 15.º e 16.º do Regulamento n.º 773/2004 regulam de maneira restritiva a utilização dos documentos que figuram num processo de aplicação do artigo 81.º CE ao limitarem o acesso ao processo às «partes interessadas» e aos «queixosos» cuja queixa a Comissão tem intenção de indeferir, sob reserva da não divulgação dos segredos comerciais e de outras informações confidenciais das empresas, bem como dos documentos internos da Comissão e das autoridades da concorrência dos Estados-Membros, e na medida em que os documentos disponibilizados apenas sejam utilizados para efeitos de processos judiciais ou administrativos que tenham por objeto a aplicação do artigo 81.º CE.
- 87 De onde resulta que, não só as partes interessadas num processo de aplicação do artigo 81.º CE não dispõem de um direito de acesso ilimitado aos documentos que figuram no processo da Comissão, mas que, por outro lado, os terceiros, com exceção dos queixosos, não dispõem, nesses processos, do direito de acesso aos documentos do processo da Comissão (v., por analogia, acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 58).
- 88 Estas considerações devem ser tidas em conta para efeitos de interpretação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, bem como do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, deste regulamento. Com efeito, se as pessoas que não têm o direito de aceder ao processo nos termos dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004, ou as que, dispondo, em princípio, desse direito, não o utilizaram ou lhes foi negado, estiverem em posição de obter o acesso aos documentos com base no Regulamento n.º 1049/2001, o regime de acesso ao processo instituído pelos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 é posto em causa (v., por analogia, acórdãos Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 58; Suécia e o./API e Comissão, n.º 100; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 122; Comissão/Agrofert Holding, n.º 63; e LPN e Finlândia/Comissão, n.º 58).
- 89 É certo que o direito de consultar o processo no âmbito de um processo de aplicação do artigo 81.º CE e o direito de acesso aos documentos, nos termos do Regulamento n.º 1049/2001, se distinguem juridicamente. Todavia, não é menos certo que conduzem a uma situação comparável do ponto de vista funcional. Com efeito, independentemente do fundamento jurídico com base no qual é concedido, o acesso ao processo permite às empresas implicadas e a terceiros obter as observações e os documentos apresentados à Comissão (v., por analogia, acórdãos, já referidos, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 59; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 120; e Comissão/Agrofert Holding, n.º 61).

- 90 Nestas condições, um acesso generalizado, com base no Regulamento n.º 1049/2001, aos documentos que figuram no processo de aplicação do artigo 81.º CE é suscetível de prejudicar o equilíbrio que o legislador da União quis assegurar, nos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004, entre a obrigação que as empresas em questão têm de comunicar à Comissão as informações comerciais eventualmente sensíveis com o fim de lhe permitir comprovar a existência de um cartel e apreciar a sua compatibilidade como referido artigo, por um lado, e a garantia de proteção reforçada que corresponde, a título de sigilo profissional e de segredo comercial, às informações transmitidas à Comissão, por outro (v., por analogia, acórdãos, já referidos, Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 121, e Comissão/Agrofert Holding, n.º 62).
- 91 A este respeito, importa precisar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a atividade administrativa da Comissão não exige um acesso aos documentos tão alargado como o relativo à atividade legislativa de uma instituição da União (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 60; Suécia e o./API e Comissão, já referido, n.º 77; e de 21 de julho de 2011, Suécia/Mytravel e Comissão, C-506/08 P, Colet., p. I-6237, n.º 87)
- 92 De onde resulta que, no que diz respeito aos processos de aplicação do artigo 81.º CE, uma presunção geral, como a que é visada nos n.ºs 65, 66 e 80 do presente acórdão, pode resultar de disposições dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004, que regulam especificamente o direito de acesso aos documentos que constam dos processos da Comissão a respeito destes processos (v., por analogia, acórdãos, já referidos, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.ºs 55 a 57; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 117; e Comissão/Agrofert Holding, n.º 58).
- 93 À luz do que precede, importa considerar que a Comissão, para efeitos de aplicação das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, pode presumir, sem proceder a um exame concreto e individual de cada um dos documentos que figuram num processo de aplicação do artigo 81.º CE, que a divulgação destes documentos prejudica, em princípio, a proteção dos interesses comerciais das empresas implicadas nesse processo e a proteção dos objetivos das atividades de inquérito do mesmo (v., por analogia, acórdãos, já referidos, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 61; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 123; Comissão/Agrofert Holding, n.º 64; e LPN e Finlândia/Comissão, n.º 64).
- 94 Daqui resulta que, no caso em apreço, tendo constatado corretamente, nos n.ºs 59 a 61 deste acórdão, que os Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 subordinam o direito de acesso aos documentos que figuram num processo de aplicação do artigo 81.º CE a condições restritivas e que não preveem um direito de acesso ao processo a favor de terceiros que não sejam queixosos, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir, nos n.ºs 61, 62, 142 e 149 do referido acórdão, que a Comissão não podia presumir que a totalidade dos documentos em causa estava abrangida pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 95 Contrariamente ao que declarou o Tribunal Geral no n.º 61 do acórdão recorrido, não é pertinente a este respeito que as próprias restrições ao direito de acesso previstas pelos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 exijam uma apreciação casuística. Em contrapartida, é determinante, como o Tribunal de Justiça já declarou, que estes regulamentos prevejam regras estritas quanto ao tratamento das informações obtidas ou estabelecidas no quadro de um processo de aplicação do artigo 81.º CE (acórdãos, já referidos, Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 118, e Comissão/Agrofert Holding, n.º 59).
- 96 Em todo o caso, há que constatar que, tratando-se, como no caso em apreço, de um pedido de acesso aos documentos apresentados por um terceiro que não tem a qualidade de queixoso, os referidos regulamentos não preveem o direito de acesso, estando por isso essa apreciação casuística, em qualquer circunstância, excluída.

- 97 Contrariamente ao que defendeu a EnBW, também não é pertinente a este respeito que certos documentos tenham sido fornecidos voluntariamente à Comissão pelas partes implicadas com vista a obter uma imunidade ou a redução do montante das coimas aplicadas, uma vez que é pacífico que o acesso a esses documentos, quer a sua comunicação à referida instituição seja forçada ou voluntária, é, em todo o caso, regulado estritamente pelos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004.
- 98 Nestas condições, tendo constatado, no n.º 118 do acórdão recorrido, que, à data em que foi tomada a decisão controvertida, estavam pendentes recursos interpostos da decisão CIG, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 122 desse acórdão, que a divulgação dos documentos solicitados não era suscetível de prejudicar a proteção dos objetivos das atividades de inquérito relativas ao processo de aplicação do artigo 81.º CE em causa.
- 99 Com efeito, contrariamente ao que declarou o Tribunal Geral no n.º 119 do acórdão recorrido, um processo de aplicação do artigo 81.º CE não se pode considerar encerrado com a decisão final da Comissão, sem que seja tida em conta uma eventual anulação posterior dessa decisão pelos órgãos jurisdicionais da União. Com efeito, por força do artigo 233.º CE, a anulação dessa decisão é suscetível de conduzir a Comissão a retomar as suas atividades com vista à adoção, sendo esse o caso, de uma nova decisão relativa à aplicação do artigo 81.º CE, como aliás efetivamente sucedeu, no presente processo, a respeito de duas partes interessadas, como indicou a Comissão na audiência, e, como tal, de levar esta instituição a reutilizar os elementos do processo relativo à decisão anulada ou a completar este processo com outros elementos no exercício das competências que lhe são atribuídas pelo Regulamento n.º 1/2003. Consequentemente, as atividades de inquérito relativas a um processo de aplicação do artigo 81.º CE só se podem considerar terminadas quando a decisão tomada pela Comissão no âmbito deste processo for definitiva.
- Quanto à possibilidade de ilidir a presunção geral de recusa de acesso aos documentos em causa
- 100 Contudo, importa sublinhar que a presunção geral em causa não exclui a possibilidade de se demonstrar que um dado documento, cuja divulgação é requerida, não está coberto por tal presunção ou que existe um interesse público superior que justifica a divulgação do documento em causa ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdãos, já referidos, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 62; Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 126; Comissão/Agrofert Holding, n.º 68; e LPN e Finlândia/Comissão, n.º 66).
- 101 Em contrapartida, a exigência de verificar se a presunção geral em questão é realmente aplicável não pode ser interpretada no sentido de que a Comissão devesse examinar individualmente todos os documentos pedidos no caso em apreço. Tal exigência privaria esta presunção geral do seu efeito útil, que é, concretamente, o de permitir que a Comissão responda a um pedido de acesso global de uma maneira igualmente global (acórdão LPN e Finlândia/Comissão, já referido, n.º 68).
- 102 No caso vertente, há que constatar que o acórdão recorrido não evidencia nenhum elemento suscetível de ilidir a referida presunção.
- 103 É certo que decorre implicitamente deste acórdão, designadamente do seu n.º 1, que a EnBW, no momento da apresentação do seu pedido de acesso aos documentos em causa, parecia ter a intenção de pedir uma indemnização pelo prejuízo alegadamente sofrido em razão das práticas concertadas que foram objeto da decisão CIG.
- 104 Ora, como salientou justamente o Tribunal Geral no n.º 128 do acórdão recorrido, qualquer pessoa tem o direito de reclamar a reparação do prejuízo que lhe tenha sido causado por uma violação do artigo 81.º CE. Esse direito reforça o caráter operacional das regras da União relativas à concorrência, contribuindo assim para a manutenção de uma concorrência efetiva na União Europeia (v., neste sentido, acórdãos de 20 de setembro de 2001, Courage e Crehan, C-453/99, Colet., p. I-6297, n.ºs 26

e 27; de 13 de julho de 2006, Manfredi e o., C-295/04 a C-298/04, Colet., p. I-6619, n.º 91; de 14 de Junho de 2011, Pfeiderer, C-360/09, Colet., p. I-5161, n.º 28; e de 6 de junho de 2013, Donau Chemie e o., C-536/11, n.º 23).

- 105 Todavia, considerações tão genéricas não são, enquanto tais, suscetíveis de prevalecer sobre as razões que justificam a recusa de divulgação dos documentos em questão (v., neste sentido, acórdão Suécia e o./API e Comissão, já referido, n.º 158).
- 106 Com efeito, para assegurar uma proteção efetiva do direito à reparação que assiste a um requerente, não é necessário que qualquer documento de um processo de aplicação do artigo 81.º deva ser comunicado a esse requerente por este pretender intentar uma ação de indemnização, na medida em que é pouco provável que a ação de indemnização tenha de assentar em todos os elementos que figuram no *dossier* relativo a esse processo (v., neste sentido, acórdão Donau Chemie e o., já referido, n.º 33).
- 107 Compete assim a qualquer pessoa que pretenda obter a reparação de um prejuízo sofrido em razão de uma violação do artigo 81.º CE demonstrar a necessidade que tem de aceder a determinado documento que consta do processo da Comissão, a fim de que esta possa, casuisticamente, ponderar os interesses que justificam a comunicação de tais documentos ou a sua proteção, tomando em consideração todos os elementos pertinentes do processo (v., por analogia, acórdãos, já referidos, Comissão/Bavarian Lager, n.ºs 77 e 78, e Donau Chemie e o., n.ºs 30 e 34).
- 108 Na falta dessa necessidade, o interesse que tem em obter a reparação do prejuízo sofrido em razão de uma violação do artigo 81.º CE não constitui um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdão Comissão/Agrofert Holding, já referido, n.º 86).
- 109 Resulta das considerações que precedem que o acórdão recorrido está viciado por erros de direito, designadamente, nos seus n.ºs 56 a 63, 118 a 122, e 172 e 174, na medida em que o Tribunal Geral considerou, na falta de qualquer elemento suscetível de ilidir a presunção referida nos n.ºs 92 e 93 do presente acórdão, que a Comissão tinha o dever de proceder a um exame concreto e individual de cada documento do processo em causa, relativo ao processo de aplicação do artigo 81.º CE, o qual não estava encerrado, a fim de verificar se, tendo em conta o seu conteúdo específico, a sua divulgação prejudicaria a proteção dos interesses comerciais e dos objetivos de inquérito, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.

Quanto à exceção ao direito de acesso aos documentos prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001

- 110 Primeiramente, no que diz respeito aos documentos da categoria 5, alínea a), do processo de aplicação do artigo 81.º CE em causa, importa recordar que, nos n.ºs 151 a 170 e 175 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que a Comissão não podia considerar que o acesso a estes documentos era suscetível de prejudicar gravemente o seu processo de decisão, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 111 Por um lado, o Tribunal Geral, ao considerar, no n.º 160 deste acórdão, que era plausível, à luz das explicações que lhe foram prestadas pela Comissão, que muitos documentos dessa categoria continham pareceres, na aceção da referida disposição, concluiu, nos n.ºs 159 e 161 do referido acórdão, que a Comissão não tinha demonstrado de forma juridicamente bastante, na decisão controvertida, que todos estes documentos continham tais pareceres.

- 112 Por outro lado, o Tribunal Geral sublinhou, no n.º 162 do acórdão recorrido, que a Comissão tinha que demonstrar que o acesso a estes documentos era suscetível de causar concreta e efetivamente prejuízo ao seu processo de decisão. Ora o Tribunal Geral constatou, no n.º 166 desse acórdão, que a Comissão se tinha limitado a justificar de maneira geral e abstrata, sem tomar em consideração o conteúdo dos referidos documentos, que o acesso aos mesmos afetaria gravemente o seu processo de decisão.
- 113 É ponto assente no presente processo que, como já foi constatado no n.º 70 do presente acórdão, quer no momento do pedido de acesso aos documentos em causa quer na data em que a decisão controvertida foi tomada, estavam pendentes no Tribunal Geral recursos judiciais de anulação da decisão CIG.
- 114 Nestas condições, uma vez que, como referido no n.º 99 do presente acórdão, a Comissão podia, em função do resultado destes processos judiciais, ser levada a retomar a sua atividade com vista a tomar uma nova decisão relativa à aplicação do artigo 81.º CE, cabe admitir a existência de uma presunção geral segundo a qual a obrigação de a referida instituição divulgar, durante estes processos, pareceres na aceção do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, prejudicaria gravemente o processo de decisão dessa instituição (v., neste sentido, acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, já referido, n.º 130).
- 115 Consequentemente, o Tribunal Geral, tendo constatado que era «plausível» que, à luz das explicações que lhe foram prestadas pela Comissão, muitos documentos estivessem abrangidos pela categoria 5, alínea a), do processo em causa, não podia, sem cometer um erro de direito, acusar a Comissão de não ter demonstrado concretamente em que medida os referidos documentos eram suscetíveis de beneficiar da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 116 Desde logo, em virtude da presunção geral referida no n.º 114 do presente acórdão, a Comissão não tinha efetivamente que demonstrar, na sua decisão, que todos os documentos em causa constituíam um parecer, na aceção da referida disposição. Tendo a Comissão exposto, no caso vertente, perante o Tribunal Geral em que medida os documentos em causa tinham essa natureza e tendo o próprio Tribunal Geral considerado plausível que muitos a tinham, o Tribunal Geral devia ter concluído daí que estes documentos estavam abrangidos pela referida presunção geral, estando a Comissão assim dispensada de demonstrar concreta e individualmente que o acesso aos mesmos era suscetível de prejudicar gravemente o seu processo decisório.
- 117 Todavia, importa recordar que, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 100 do presente acórdão, a presunção geral em causa não exclui a possibilidade de se demonstrar que um dado documento, cuja divulgação é requerida, não está coberto por tal presunção ou que existe um interesse público superior que justifica a divulgação do documento em causa ao abrigo do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 118 Todavia, há que constatar que o acórdão recorrido não evidencia nenhum elemento suscetível de ilidir essa presunção.
- 119 Resulta das considerações que precedem que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, nos n.ºs 159 a 166 do acórdão recorrido, ao considerar que a Comissão, na falta de qualquer elemento suscetível de ilidir a referida presunção, devia proceder a um exame concreto e individual de todos os documentos da categoria 5, alínea a), do processo em causa, relativo a um processo de aplicação do artigo 81.º CE que não estava terminado, a fim de verificar se, tendo em conta o seu conteúdo específico, a respetiva divulgação prejudicaria a proteção dos pareceres, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 120 Em segundo lugar, no que diz respeito aos documentos da categoria 5, alínea b), importa recordar que o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 32 a 37 e 171 do acórdão recorrido, que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que estes documentos não estavam abrangidos pelo pedido

de acesso aos documentos apresentado pela EnBW. De onde o Tribunal Geral concluiu que a decisão recorrida devia ser anulada na medida em que recusava à EnBW o acesso aos documentos desta categoria.

- 121 A este respeito, importa constatar que, uma vez que o Tribunal Geral considerou, no âmbito da sua apreciação definitiva dos factos, não contestada no âmbito do presente recurso, que a Comissão considerou erradamente que os documentos da categoria 5, alínea b), do processo em causa não estavam incluídos neste pedido de acesso, o Tribunal Geral podia legalmente considerar que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação a este respeito.
- 122 Todavia, contrariamente ao que declarou o Tribunal Geral nos n.ºs 37 e 171 do acórdão recorrido, daí não podia deduzir que, com a decisão controvertida, a Comissão recusou o acesso a esses documentos. Tendo o Tribunal Geral constatado que os referidos documentos estavam incluídos no referido pedido de acesso, apenas podia inferir que esta decisão devia ser anulada na medida em que, nela, a Comissão não decidiu quanto a esta parte do pedido.
- 123 Resulta destas considerações que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir, nos n.ºs 37 e 171 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida devia ser anulada na medida em que, nela, a Comissão recusou o acesso aos documentos da categoria 5, alínea b), do processo em causa.
- 124 À luz de quanto precede, importa dar provimento ao presente recurso e, conseqüentemente, anular o acórdão recorrido na sua totalidade.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

- 125 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça, quando este anula a decisão do Tribunal Geral, pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado. É o que acontece no caso em apreço.
- 126 A EnBW apresentou quatro fundamentos de recurso baseados, em primeiro lugar, na violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 e do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, deste regulamento, respeitantes à proteção dos interesses comerciais, dos objetivos do inquérito e dos pareceres destinados a uma utilização interna, em segundo lugar, na violação do artigo 4.º, n.º 2, última parte da frase, do referido regulamento, a respeito da existência de um interesse público superior que justificaria a divulgação dos documentos em causa, em terceiro lugar, na violação do artigo 4.º, n.º 6 do mesmo regulamento, a respeito do acesso parcial aos documentos e, em quarto lugar, num erro manifesto de apreciação do alcance do pedido de acesso aos documentos. Além disso, o Reino da Suécia aduziu um fundamento respeitante à falta de exame concreto e individual dos documentos em causa.
- 127 No que diz respeito a este fundamento, bem como ao primeiro e segundo fundamentos, resulta dos n.ºs 60 a 124 do presente acórdão que, no caso vertente, a Comissão podia, ao abrigo artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 e do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, deste regulamento, recusar o acesso a todos os documentos que figuram no processo de aplicação do artigo 81.º CE em causa, sem proceder a um exame concreto e individual destes documentos.
- 128 Na falta de elementos decorrentes do recurso suscetíveis de refutar as presunções gerais referidas nos n.ºs 92, 93 e 114 do presente acórdão, A EnBW não podia exigir que a Comissão procedesse a um exame concreto e individual destes documentos controvertidos.
- 129 Por um lado, no seu recurso para o Tribunal Geral, a EnBW não fez nada para demonstrar que certos documentos individuais, cuja divulgação era solicitada, não estavam abrangidos por esta presunção, tendo-se limitado, no essencial, a acusar a Comissão de ter recusado o acesso a um conjunto de

documentos constantes do processo, com base em considerações gerais e abstratas e em suposições, com fundamento no facto de que, dado o Regulamento n.º 1049/2001 visar conferir o efeito mais amplo possível ao direito de acesso do público aos documentos em posse das instituições, a Comissão tinha que lhe conceder esse acesso, a menos que demonstrasse concretamente que determinados documentos estavam abrangidos por exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, deste regulamento.

- 130 Por outro lado, a EnBW também não demonstrou a existência de um interesse público superior que justificasse a divulgação destes documentos, nos termos do artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 131 É certo que a EnBW refere o seu propósito de intentar nos órgãos jurisdicionais nacionais uma ação de indemnização do prejuízo que lhe foi alegadamente causado pelo cartel objeto do processo de aplicação do artigo 81.º CE que culminou na decisão CIG.
- 132 Todavia, a EnBW não demonstrou de forma alguma em que medida a totalidade dos documentos relativos ao processo em causa era necessária para esse fim, de tal forma que um interesse público superior justificasse a sua divulgação nos termos do artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001. Em particular, a EnBW limitou-se a afirmar que estava «imperativamente dependente» do acesso aos documentos do processo em causa, sem demonstrar que o acesso a esses documentos lhe teria permitido dispor dos elementos necessários para fundamentar o seu pedido de indemnização, uma vez que não dispunha de nenhuma outra possibilidade de obter esses elementos de prova (v., neste sentido, acórdão *Donau Chemie e o.*, já referido, n.ºs 32 e 34).
- 133 Importa, por isso, julgar os dois primeiros fundamentos invocados pela EnBW e o fundamento aduzido pelo Reino da Suécia improcedentes.
- 134 No que diz respeito ao terceiro fundamento invocado pela EnBW, importa salientar que as presunções gerais referidas nos n.ºs 92, 93 e 114 do presente acórdão significam que os documentos abrangidos pelas mesmas escapam à obrigação de divulgação, integral ou parcial, do seu conteúdo (v. acórdão *Comissão/Éditions Odile Jacob*, n.º 133).
- 135 De onde resulta que a Comissão fundamentou de forma juridicamente suficiente, na decisão controvertida, a sua recusa de conceder à EnBW um acesso parcial ao processo pelo facto de todos os documentos dele constantes estarem integralmente abrangidos pelas exceções enunciadas pelo Regulamento n.º 1049/2001.
- 136 Por conseguinte, o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.
- 137 No que diz respeito ao quarto fundamento invocado pela EnBW, resulta dos n.ºs 120 a 122 do presente acórdão que este fundamento deve ser acolhido e que, consequentemente, a decisão controvertida deve ser anulada na medida em que, nela, a Comissão não decidiu o pedido da EnBW de acesso aos documentos constantes do processo abrangidos pela categoria 5, alínea b).
- 138 Conforme decorre dos n.ºs 127 a 136 do presente acórdão, deve ser negado provimento ao recurso interposto pela EnBW no Tribunal Geral quanto ao restante.

Quanto às despesas

- 139 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se for dado provimento ao recurso e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. O artigo 138.º, do referido regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, dispõe, no seu n.º 3, que se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias

despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte.

- ¹⁴⁰ O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo prevê que os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Por força do n.º 3 do artigo 140.º, o Tribunal de Justiça pode decidir que um interveniente diferente dos mencionados nos números anteriores suporte as suas próprias despesas.
- ¹⁴¹ Tendo sido dado provimento ao recurso da Comissão e tendo a EnBW obtido provimento parcial no Tribunal Geral, cumpre decidir que cada parte suportará as suas próprias despesas incorridas tanto na primeira instância como no presente recurso.
- ¹⁴² O Reino da Suécia, a Siemens e a ABB suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

- 1) O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 22 de maio de 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comissão (T-344/08), é anulado.**
- 2) A Decisão SG. E.3/MV/psi D (2008) 4931 da Comissão, de 16 de junho de 2008, que indeferiu o pedido da EnBW Energie Baden Württemberg AG de acesso ao processo COMP/F/38.899 — Comutadores com isolamento a gás, é anulada, na medida em que, nela, a Comissão não decidiu o pedido da EnBW Energie Baden-Württemberg AG de acesso aos documentos constantes do processo abrangidos pela categoria 5, alínea b), do processo.**
- 3) É negado provimento ao recurso interposto pela EnBW Energie Baden-Württemberg AG para o Tribunal Geral quanto ao restante.**
- 4) A Comissão Europeia e a EnBW Energie Baden-Württemberg AG suportarão as suas próprias despesas.**
- 5) O Reino da Suécia, a Siemens AG e a ABB Ltd suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas