



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

12 de maio de 2015\*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a dois processos nacionais em matéria de concorrência — Documentos transmitidos à Comissão por uma autoridade nacional da concorrência no âmbito da cooperação prevista pelas disposições do direito da União — Recusa de acesso — Exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria — Exceção relativa à proteção dos interesses comerciais de um terceiro — Inexistência da obrigação da instituição em causa de proceder a um exame concreto e individual do conteúdo dos documentos visados no pedido de acesso quando o inquérito em causa está definitivamente concluído — Não necessidade de uma medida de organização do processo que solicita a apresentação dos documentos controvertidos — Não tomada em consideração da situação especial do requerente»

No processo T-623/13,

**Unión de Almacenistas de Hierros de España**, com sede em Madrid (Espanha), representada por A. Creus Carreras e A. Valiente Martin, advogados,

recorrente,

contra

**Comissão Europeia**, representada por J. Baquero Cruz e F. Clotuche-Duvieusart, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

**República Federal da Alemanha**, representada por T. Henze, K. Petersen e M. A. Lippstreu, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido de anulação da decisão da Comissão de 18 de setembro de 2013 que recusou à recorrente o acesso a determinados documentos relativos à correspondência trocada entre a Comissão e a Comisión Nacional da Competencia (CNC, Comissão Nacional da Concorrência espanhola), no que se refere a dois processos iniciados por esta última,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção),

composto por: M. E. Martins Ribeiro, presidente, S. Gervasoni (relator) e L. Madise, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

\* Língua do processo: espanhol.

vistos os autos e após a audiência de 14 de novembro de 2014,  
profere o presente

## Acórdão

### Quadro jurídico

#### 1. *Regulamentação da União Europeia em matéria de acesso aos documentos*

1 Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, TFUE:

«Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede estatutária num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o respetivo suporte, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos do presente número.

[...]»

2 Esses princípios e essas condições estão estabelecidos no 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).

3 O artigo 2.º do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe:

«1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento.

[...]

3. O presente regulamento é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União Europeia.

[...]»

4 Nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, relativo às exceções ao direito de acesso:

«[...]

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 decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

4. No que diz respeito a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das exceções previstas nos n.ºs 1 ou 2 é aplicável, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado.

5. Qualquer Estado-Membro pode solicitar à instituição que esta não divulgue um documento emanado desse Estado-Membro sem o seu prévio acordo.

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.»

5 O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe:

«Os pedidos de acesso a documentos devem ser apresentados sob qualquer forma escrita, na qual se incluem os pedidos sob forma eletrónica, numa das línguas referidas no artigo 314º [CE] e de forma suficientemente precisa para que a instituição possa identificar os documentos. O recorrente não é obrigado a declarar as razões do pedido.»

6 Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001:

«As instituições fornecerão, tanto quanto possível, acesso público direto aos documentos sob forma eletrónica ou através de um registo, nos termos das regras em vigor na instituição em causa.»

## *2. Regulamentação da União em matéria de concorrência*

7 O artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º TFUE] e [102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), dispõe:

«1. A Comissão e as autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência aplicam as regras comunitárias de concorrência em estreita cooperação.

[...]

4. O mais tardar 30 dias antes da aprovação de uma decisão em que exijam que seja posto termo a uma infração, aceitem compromissos ou retirem o benefício de um regulamento de isenção por categoria, as autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência devem informar do facto a Comissão. Para tal, devem facultar à Comissão um resumo do processo, a decisão

prevista ou, na sua ausência, qualquer outro documento que indique qual a linha de ação proposta. Esta informação também pode ser disponibilizada às autoridades homólogas dos outros Estados-Membros. Se para tal for solicitada pela Comissão, a autoridade interveniente responsável em matéria de concorrência facultar-lhe-á outros documentos que sejam necessários para a apreciação do processo. As informações prestadas à Comissão podem ser facultadas às autoridades homólogas dos outros Estados-Membros. As autoridades nacionais responsáveis em matéria de concorrência podem igualmente trocar entre si as informações necessárias para a apreciação de um processo que estejam a instruir ao abrigo dos artigos [101.º TFUE] ou [102.º TFUE].

[...]»

- 8 O artigo 27.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003 dispõe:

«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 11.º e 14.º O disposto no presente número em nada impedirá que a Comissão divulgue ou utilize as informações necessárias para comprovar uma infração.»

- 9 Nos termos do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003:

«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»

### **Antecedentes do litígio**

- 10 A recorrente, a Unión de Almacenistas de Hierros de España, apresentou à Comissão Europeia, em 25 de fevereiro de 2013 dois pedidos iniciais para acesso a toda a correspondência trocada, no quadro previsto no artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1/2003, entre a Comissão e a Comisión Nacional da Competencia (CNC, Comissão Nacional da Concorrência espanhola), em dois processos nacionais iniciados por esta última, nos termos do artigo 101.º TFUE.
- 11 Após ter obtido o parecer da CNC, a Comissão respondeu aos pedidos iniciais da recorrente, por ofício de 11 de abril de 2013. Autorizou o acesso aos avisos de receção que a sua Direção-Geral (DG) da Concorrência tinha enviado à CNC. Indicou, também, que a DG não tinha respondido depois da comunicação pela CNC das informações mencionadas no artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1/2003. Por último, recusou o acesso aos outros documentos pedidos, por um lado, os projetos de decisões da CNC respeitantes aos dois processos nacionais em causa e, por outro, os resumos em inglês desses dois processos elaborados pela CNC.

- 12 Por carta de 25 de abril de 2013, a recorrente, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, de Regulamento n.º 1049/2001, apresentou um pedido confirmativo. Também apresentou, nessa mesma carta, um novo pedido no sentido de obter acesso ao registo e aos resumos das eventuais conversações entre a Comissão e a CNC relativamente aos dois processos nacionais iniciados por esta última.
- 13 Por ofício de 18 de setembro de 2013, a Comissão indeferiu expressamente o pedido confirmativo apresentado por carta de 25 de abril de 2013 (a seguir «decisão impugnada»).
- 14 Na decisão impugnada, a Comissão expôs três fundamentos, o primeiro, com base na exceção relativa à proteção dos interesses comerciais, prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, o segundo, com base na exceção relativa à proteção das atividades de inquérito, prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e o terceiro, com base na exceção suscetível de prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do mesmo regulamento. Além disso, recusou conceder, nos termos do artigo 4.º, n.º 6, de Regulamento n.º 1049/2001, um acesso parcial aos documentos controvertidos.
- 15 A Comissão, em substância, baseou-se na existência de uma presunção geral segundo a qual a divulgação de documentos como os documentos controvertidos prejudicaria a proteção dos interesses comerciais das empresas em causa, bem como os objetivos das atividades de inquérito.
- 16 A Comissão referiu que a jurisprudência do Tribunal de Justiça prevê, designadamente em matéria de controlo das concentrações, a aplicação dessa presunção geral.
- 17 Ora, sempre segundo a Comissão, tal presunção aplica-se, por analogia, aos documentos que lhe foram transmitidos por uma autoridade nacional da concorrência com base no artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1/2003.
- 18 A Comissão justificou igualmente a sua recusa de conceder acesso parcial aos documentos invocando a existência dessa presunção.
- 19 Além disso, a Comissão respondeu aos argumentos que a recorrente expôs no seu pedido confirmativo. Referiu que o facto de a recorrente ser uma associação sem fins lucrativos era irrelevante no que toca ao direito de acesso aos documentos, uma vez que o Regulamento n.º 1049/2001 tem como objetivo garantir o direito de acesso do público em geral aos documentos das instituições e não impor regras destinadas a proteger o interesse específico de uma determinada pessoa.
- 20 A Comissão referiu também que o diálogo que tinha iniciado com as autoridades nacionais da concorrência implicava um clima de confiança mútua e que essas autoridades só estavam dispostas a encetar tal diálogo se as opiniões emitidas nesse contexto fossem confidenciais.
- 21 Por último, a Comissão realçou que não existia um interesse público superior que pudesse justificar a divulgação dos documentos controvertidos.

#### **Tramitação processual e pedidos das partes**

- 22 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de novembro de 2013, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 23 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— Anular a decisão impugnada;

- Ordenar à Comissão a apresentação dos documentos cujo acesso tinha sido recusado, de modo que o Tribunal Geral possa examiná-los e apreciar da procedência dos argumentos alegados na petição;
  - Condenar a Comissão nas despesas.
- 24 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- Julgar o recurso integralmente improcedente;
  - Condenar a recorrente nas despesas.
- 25 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de maio de 2014, a República Federal da Alemanha requereu que fosse admitida a intervir em apoio da Comissão.
- 26 Par despacho de presidente da Segunda Secção de Tribunal Geral de 9 de julho de 2014, a República Federal da Alemanha foi autorizada a intervir no presente processo, em apoio dos pedidos da Comissão. Tendo o pedido de intervenção sido apresentado depois do termo do prazo previsto no artigo 115.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, acrescido do prazo de dilação, em razão da distância, previsto no artigo 102.º, n.º 2, do mesmo Regulamento de Processo, a República Federal da Alemanha foi autorizada a apresentar as suas observações na fase oral, com base no relatório para audiência que lhe tinha sido comunicado.

### Questão de direito

#### 1. Quanto aos pedidos para efeitos de anulação

- 27 A recorrente invoca dois fundamentos. No primeiro fundamento, alega que a Comissão não procedeu a um exame concreto e individual do seu pedido. A recorrente defende que a falta de exame concreto e individual implica a ilegalidade da decisão impugnada.
- 28 Com o segundo fundamento, contesta cada um dos três argumentos expostos pela Comissão (v. n.º 14, *supra*). A recorrente alega que nenhuma das exceções em que a Comissão se baseia na decisão impugnada lhe permitem recusar o acesso aos documentos controvertidos e que a decisão impugnada está, por conseguinte, ferida de erro de direito na aplicação das disposições 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, do mesmo regulamento.

#### *Quanto ao primeiro fundamento relativo à falta de exame concreto e individual do pedido de acesso apresentado pela recorrente*

- 29 Há que salientar que na decisão impugnada, a Comissão não procedeu a um exame concreto e individual do pedido de acesso apresentado pela recorrente.
- 30 A esse respeito, a Comissão sustenta que, uma vez que tinha razão ao presumir que o acesso aos documentos controvertidos prejudicaria os interesses protegidos pelo artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, e n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, não era obrigada a examinar concreta e individualmente se esse acesso podia ser concedido à recorrente.
- 31 Há que analisar se, como defende a Comissão, a aplicação de uma presunção geral permitia, sem necessidade de examinar individualmente o conteúdo dos documentos controvertidos, justificar a recusa de acesso a esses documentos.

32 Ora, tal análise inscreve-se no controlo da aplicação que foi feita pela Comissão das disposições pertinentes do Regulamento n.º 1049/2001 e portanto, na apreciação da procedência do fundamento invocado pela recorrente. Por conseguinte, há que analisar o segundo fundamento antes de dar uma resposta definitiva ao primeiro.

*Quanto ao segundo fundamento, relativo a um erro de direito na aplicação das disposições do Regulamento n.º 1049/2001*

33 A recorrente sustenta que o conceito de inquérito, como resulta das disposições do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, remete para as instituições ou para os organismos da União, não nacionais.

34 Além disso, alega que a CNC extraiu consequências dos inquéritos que tinha conduzido ao tomar decisões finais e que já não é, portanto, possível à Comissão invocar validamente as exceções relativas à proteção das atividades de inquérito, dos interesses comerciais e do processo decisório. O facto de essas decisões serem objeto de recurso jurisdicional na data da decisão impugnada é irrelevante a este respeito, uma vez que uma eventual anulação jurisdicional dessas decisões não poderia, em razão das regras de prescrição previstas pela legislação espanhola da concorrência, desencadear a reabertura desses inquéritos.

35 A recorrente invoca também elementos relativos à sua situação especial. A esse respeito, invoca em primeiro lugar o facto de que determinados documentos pedidos lhe tinham sido transmitidos pelas autoridades nacionais espanholas. A recorrente indica também que é a única pessoa coletiva afetada pelos procedimentos em causa.

36 A recorrente precisa que é uma entidade sem fins lucrativos e sem atividade comercial. Assim, dado ser a única pessoa coletiva afetada pelos procedimentos em causa, a comunicação dos documentos que solicita não é suscetível de prejudicar um interesse comercial, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

37 Por último, a recorrente acrescenta que a Comissão, no caso em apreço, não tinha iniciado nenhum processo de tomada de decisão no sentido do artigo 4.º, n.º 3, de Regulamento n.º 1049/2001, e que, além disso, os documentos controvertidos não tinham a natureza de documentos internos.

38 A Comissão, ao basear-se, designadamente, na presunção geral segundo a qual a divulgação de documentos como os documentos controvertidos prejudicaria os interesses comerciais das empresas em causa, bem como os objetivos do inquérito, sustenta que os argumentos da recorrente não podem ser aceites.

39 Antes de mais há que examinar se a Comissão fez uma correta aplicação das disposições do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001. Para o efeito, há que, em primeiro lugar, verificar se os documentos controvertidos, que foram transmitidos à Comissão por uma autoridade nacional de concorrência nos termos no artigo 11.º, n.º 4, de Regulamento n.º 1/2003, estão relacionados com uma atividade mencionada no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, e, em segundo lugar, examinar se a presunção geral é aplicável a tais documentos.

Documentos relacionados com uma atividade mencionada no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001

40 A título preliminar, importa recordar que, nos termos das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, as instituições recusarão, exceto quando um interesse público superior justifique a divulgação do documento em causa, o acesso aos

documentos no caso de a sua divulgação prejudicar, respetivamente, a proteção dos interesses comerciais de uma determinada pessoa singular ou coletiva ou a proteção dos objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria.

- 41 É pacífico que os documentos transmitidos à Comissão pela CNC tiveram por base o artigo 11.º, n.º 4, de Regulamento n.º 1/2003.
- 42 O artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1/2003 dispõe que, as autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência, antes da aprovação de uma decisão em que exijam que seja posto termo a uma infração, aceitem compromissos ou retirem o benefício de um regulamento de isenção por categoria, devem facultar à Comissão um resumo do processo, a decisão prevista ou, a pedido da Comissão, outros documentos que sejam necessários para a apreciação do processo.
- 43 Em primeiro lugar, as informações transmitidas no caso em apreço à Comissão foram reunidas pela CNC no âmbito de um inquérito relativo à aplicação do artigo 101.º TFUE, cujo objetivo era recolher informações e provas suficientes de modo a punir práticas concertadas contrárias a esta disposição (v., por analogia, acórdão de 13 de setembro de 2013, Países Baixos/Comissão, T-380/08, Colet., EU:T:2013:480, n.º 33).
- 44 A circunstância de o inquérito em causa ser efetuado por uma autoridade pública de um Estado-Membro e não por uma instituição é irrelevante quanto à inclusão dos documentos no âmbito de aplicação do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., nesse sentido, acórdão de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, Colet., EU:T:2006:190, n.ºs 121 a 124). Com efeito, não resulta do teor dessa disposição que as atividades de inspeção, de inquérito e de auditoria visadas sejam apenas as das instituições da União, contrariamente ao que acontece com o artigo 4.º, n.º 3, do mesmo regulamento, o qual visa proteger o processo decisório «da instituição». Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que o processo decisório instituído pelo artigo 4.º, n.º 5, de Regulamento n.º 1049/2001, relativo aos documentos que emanam de um Estado-Membro, exige que a instituição e o Estado-Membro em causa respeitem as exceções materiais previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, desse mesmo regulamento, e acrescentou que a proteção dos interesses legítimos dos Estados-Membros é suscetível de ser assegurada ao abrigo das referidas exceções (acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, Colet., EU:C:2007:802, n.º 83). Essas exceções devem, pois, ser analisadas tendo em vista não só proteger as atividades das instituições da União, mas também os interesses específicos de um Estado-Membro, por exemplo, a proteção das atividades de inspeção, de inquérito e de auditoria levadas a cabo pelos serviços sob a autoridade desse Estado-Membro.
- 45 Em segundo lugar, quando verificar, como sucede nos dois procedimentos nacionais no caso em apreço (v. n.º 10, *supra*), se uma ou várias empresas se envolveram em comportamentos colusórios suscetíveis de afetar de maneira significativa a concorrência, a CNC, no quadro desse processo, recolhe informações comerciais sensíveis, relativas 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 de controlo pode prejudicar a proteção dos interesses comerciais das referidas empresas (v., por analogia, acórdão Países Baixos/Comissão, n.º 43, *supra*, EU:T:2013:480, n.º 34).
- 46 Por conseguinte, os documentos controvertidos, que procedem de um processo promovido por uma autoridade da concorrência de um Estado-Membro que atua, ao abrigo do artigo 101.º TFUE, referem-se a uma atividade de inquérito, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, e a sua divulgação pode prejudicar interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, desse regulamento.

- 47 Resulta das considerações precedentes que foi com razão que a Comissão, na decisão impugnada considerou que os documentos controvertidos eram abrangidos pelo âmbito de aplicação das disposições mencionadas no n.º 46, *supra*.
- 48 Ora, há que recordar que, segundo jurisprudência assente, para justificar a recusa de acesso a um documento cuja divulgação foi requerida, não basta, em princípio, que esse documento seja relativo a uma atividade mencionada no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. A instituição em causa deve igualmente fornecer explicações quanto à questão de saber de que modo o acesso ao referido documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista neste artigo (v. acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, Colet., EU:C:2014:112, n.º 64 e jurisprudência referida).
- 49 Ora, como foi referido no n.º 29, *supra*, a Comissão não procedeu, na decisão impugnada, a um exame concreto e individual do pedido de acesso apresentado pela recorrente.
- 50 Todavia, a Comissão justificou a recusa em conceder o acesso aos documentos controvertidos baseando-se na existência de uma presunção geral (v. n.ºs 15 a 18, *supra*).
- 51 Há que examinar se essa presunção é aplicável aos documentos transmitidos à Comissão por uma autoridade nacional de concorrência com base no artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1/2003.

#### Aplicação de uma presunção geral

- 52 A título preliminar, importa recordar que, nos termos do artigo 15.º, n.º 3, TFUE, 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, órgãos e organismos da União, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos do processo legislativo comum. 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 (acórdão Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 61).
- 53 Assim, o Tribunal de Justiça reconheceu a existência de presunções gerais, designadamente, no que se refere aos documentos do processo administrativo no âmbito de um processo de controlo dos auxílios de Estado (acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Colet., EU:C:2010:376, n.º 61), aos documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes ou terceiros, no âmbito de um processo de controlo de operações de concentração de empresas (acórdãos de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, Colet., EU:C:2012:393, n.º 123, e Comissão/Agrofert Holding, C-477/10 P, Colet., EU:C:2012:394, n.º 64) e aos documentos que constam num processo relativo à aplicação do artigo 101.º TFUE (acórdão Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 81).
- 54 Em matéria de controlo de concentrações e de sanções contra cartéis, o Tribunal de Justiça declarou que a Comissão podia presumir que a divulgação dos documentos em questão nesses processos prejudicava em princípio, tanto a proteção dos interesses comerciais das empresas envolvidas nesse processo como a proteção dos objetivos das atividades de inquérito relativas a tais processos nos termos do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdãos Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 53, *supra*, EU:C:2012:393, n.º 123, e Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 80). O Tribunal de Justiça precisou também que as exceções relativas à proteção dos interesses comerciais e à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, de inquérito e de auditoria das instituições da União estão estreitamente ligadas (acórdãos Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 53, *supra*, EU:C:2012:393, n.º 115, e Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 79).

- 55 Para apreciar a existência de uma presunção, o Tribunal de Justiça baseou-se especialmente no facto de que as exceções ao direito de acesso aos documentos enumeradas, no artigo 4.º desse regulamento, quando os documentos objeto do pedido de acesso estão abrangidos por um domínio específico do direito da União, não podem ser interpretadas sem ter em conta regras específicas que regulam o acesso a estes documentos (acórdão Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 83).
- 56 Ora, há regras específicas que regulam o acesso aos documentos transmitidos à Comissão por uma autoridade nacional de concorrência com base no artigo 11, n.º 4, de Regulamento n.º 1/2003.
- 57 Conforme enunciado no considerando 15 do Regulamento n.º 1/2003 «A Comissão e as autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência deverão instituir juntamente uma rede de autoridades públicas responsáveis por aplicar as regras [da União em matéria] de concorrência em estreita cooperação [e que] para o efeito, é necessário criar mecanismos de informação e consulta». Segundo o considerando 32 de Regulamento n.º 1/2003, «é necessário garantir a proteção da confidencialidade das informações trocadas no âmbito da rede».
- 58 Além disso, o artigo 27, n.º 2, de Regulamento n.º 1/2003, prevê que as partes visadas pelo processo conduzido pela Comissão nos termos do artigo 101.º TFUE não têm acesso aos documentos elaborados nos termos do artigo 11.º do referido regulamento. *A fortiori*, o Regulamento n.º 1/2003 exclui, portanto, que qualquer outra pessoa possa ter acesso a esses documentos.
- 59 Por último, nos termos do artigo 28.º, n.º 2, de Regulamento n.º 1/2003, os funcionários e agentes da Comissão e das autoridades de concorrência dos Estados-Membros, não podem divulgar as informações obtidas ou trocadas e que, pela sua natureza, estejam abrangidas pelo sigilo profissional.
- 60 Assim, o Regulamento n.º 1/2003, visa, garantir a confidencialidade das informações e o respeito do sigilo profissional nos processos de aplicação do artigo 101.º TFUE, em especial, no contexto do mecanismo de informação criado na rede das autoridades públicas que asseguram a observância das regras da União em matéria de concorrência.
- 61 Esse objetivo é justificado principalmente pelo facto de que, nesses processos estão em causa informações comerciais eventualmente sensíveis como recorda o considerando 32 de Regulamento n.º 1/2003, segundo o qual «[e] mbora assegurando os direitos da defesa das empresas em causa, nomeadamente o direito de acesso ao processo, é indispensável proteger os segredos comerciais».
- 62 O Regulamento n.º 1/2003 prossegue, portanto, em matéria de acesso aos documentos, um objetivo diferente do prosseguido pelo Regulamento n.º 1049/2001, o qual visa 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., nesse sentido, acórdão Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 83).
- 63 Por outro lado, há que acrescentar 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 (acórdão Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 91). Ora, é no âmbito da sua atividade administrativa que a Comissão participa na rede das autoridades públicas que asseguram a observância das regras da União em matéria de concorrência.
- 64 Resulta das considerações que precedem que existe uma presunção geral, segundo a qual a divulgação dos documentos transmitidos nos termos do artigo 11.º, n.º 4, de Regulamento n.º 1/2003 prejudica, em princípio, tanto a proteção dos interesses comerciais das empresas, a que se referem as informações em causa, como à proteção que lhe está estreitamente ligada (v. n.º 54, já referido), dos objetivos das atividades de inquérito da autoridade de concorrência nacional em causa.

65 É à luz dessa presunção que cabe apreciar a conformidade das objeções apresentadas pela recorrente relativamente às condições de aplicação do primeiro e do terceiro travessões do artigo 4.º, n.º 2, de Regulamento n.º 1049/2001.

Quanto às objeções apresentadas pela recorrente relativamente aos requisitos de aplicação do primeiro e terceiro travessões do artigo 4.º, n.º 2, de Regulamento n.º 1049/2001

66 A título preliminar, há que assinalar que a presunção geral referida anteriormente 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 (acórdão Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 100).

67 A este respeito, em primeiro lugar, a recorrente alega, que os processos levados a cabo pela CNC estão definitivamente encerrados. Em segundo lugar, a recorrente invoca elementos da sua situação particular, que justifica a permissão de acesso aos documentos controvertidos.

68 Há que apreciar sucessivamente cada um destes dois argumentos.

– Quanto à circunstância de os processos levados a cabo pela CNC estarem definitivamente encerrados

69 Para responder a este argumento, há que determinar, para os documentos como os que estão em causa no presente processo, o período em que é aplicável a presunção geral referida no n.º 64, *supra*.

70 A este respeito, há que recordar que, em matéria de controlo das concentrações pela Comissão, o Tribunal de Justiça declarou que a presunção se impõe independentemente da questão de saber se o pedido de acesso diz respeito a um processo de controlo já encerrado ou a um processo pendente (acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 53, *supra*, EU:C:2012:393, n.ºs 124 e 125).

71 Com efeito, em primeiro lugar, o acesso do público às informações sensíveis a respeito das atividades económicas das empresas envolvidas é suscetível de prejudicar os seus interesses comerciais independentemente da existência de um processo de controlo pendente. Em segundo lugar, a mera perspectiva de tal acesso do público a essas informações após o encerramento do processo de controlo poderia afetar a disponibilidade das empresas em colaborar durante a pendência desse processo. Em terceiro lugar, nos termos do artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1049/2001, as exceções respeitantes aos interesses comerciais ou aos documentos sensíveis podem ser aplicadas durante um período de trinta anos e, se necessário, mesmo após esse período (acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 53, *supra*, EU:C:2012:393, n.ºs 124 e 125).

72 O mesmo raciocínio foi aplicado pelo Tribunal Geral em matéria de controlo das concentrações pela Comissão (acórdãos Países Baixos/Comissão, n.º 43, *supra*, EU:T:2013:480, n.ºs 43 e 44, e de 7 de outubro de 2014, Schenker/Comissão, T-534/11, Colet., EU:T:2014:854, n.ºs 58 e 59).

73 Há que, pelos mesmos fundamentos expostos no n.º 71, *supra*, aplicar este raciocínio aos documentos controvertidos e, por conseguinte, há que rejeitar o argumento da recorrente segundo o qual os processos levados a cabo pela CNC estão definitivamente encerrados.

74 Há também que rejeitar a interpretação dos n.ºs 98 e 99 do acórdão Comissão/EnBW, n.º 48, *supra* (EU:C:2014:112), proposta na audiência pela recorrente.

- 75 De acordo com esta interpretação, o Tribunal de Justiça declarou que, quando a decisão final na sequência de um inquérito em matéria de cartéis reveste carácter definitivo, as atividades de inquérito podem considerar-se terminadas e, por isso, a exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inquérito e a que lhe está estritamente ligada, relativa à proteção dos interesses comerciais já não são aplicáveis.
- 76 Há que recordar que, naquele processo, em que se contestava a recusa de acesso a documentos do processo que levou à aplicação pela Comissão de uma sanção em matéria de cartéis, o Tribunal Geral concluiu, em primeira instância, que a divulgação dos documentos solicitados não era suscetível de prejudicar a proteção dos objetivos das atividades de inquérito relativa a esse processo. Contudo, o Tribunal de Justiça, com base no facto de o Tribunal Geral ter, por outro lado, constatado que, na data da decisão impugnada, estavam pendentes vários recursos contra a sanção aplicada pela Comissão, limitou-se, no âmbito do recurso nele interposto, a censurar a conclusão a que o Tribunal Geral tinha chegado.
- 77 A título exaustivo, mesmo admitindo que a interpretação defendida pela recorrente dos n.ºs 98 e 99 do acórdão Comissão/EnBW, n.º 48, *supra* (EU:C:2014:112), pudesse ser aceite, também é certo que, no caso dos documentos controvertidos, a presunção geral mencionada no n.º 64, já referido, deve continuar a aplicar-se após o encerramento definitivo dos processos levados a cabo pela CNC.
- 78 Com efeito, em primeiro lugar, o bom funcionamento do mecanismo de troca de informações, instaurado no âmbito da rede de autoridades públicas que asseguram o cumprimento das regras da União em matéria de concorrência, implica a confidencialidade das informações trocadas (v., n.ºs 57 a 60, já referidos). Se qualquer pessoa estivesse em condições, com base no Regulamento n.º 1049/2001, de ter acesso aos documentos comunicados pelas autoridades de concorrência dos Estados-Membros à Comissão, a garantia de proteção reforçada das informações transmitidas, que assenta nesse mecanismo, seria posta em causa. Há que acrescentar que o Regulamento n.º 1/2003 não prevê que esta proteção deva cessar após o encerramento definitivo das atividades de inquérito que permitiram recolher essas informações.
- 79 Em segundo lugar, a limitação do período durante o qual se aplica uma presunção geral não pode, nesse contexto especial, ser justificada pela tomada em consideração do direito de indemnização de que beneficiam as pessoas lesadas pela violação do artigo 101.º TFUE.
- 80 É certo, esse direito pode constituir um interesse público superior, no sentido do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, porque reforça o carácter operacional das regras da União relativas à concorrência, contribuindo assim para a manutenção de uma concorrência efetiva na União Europeia (v., nesse sentido, acórdãos de 14 de junho de 2011, *Pfleiderer*, C-360/09, Colet., EU:C:2011:389, n.º 29; de 6 de junho de 2013, *Donau Chemie e o.*, C-536/11, Colet., EU:C:2013:366, n.º 23, e Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.ºs 104 e 108).
- 81 A este respeito, importa salientar que os documentos que constam de um dossiê relativo a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE, instruído pela Comissão podem conter informações que permitem às pessoas obterem a reparação de prejuízos causados por um comportamento suscetível de restringir ou de falsear a concorrência.
- 82 Contudo, no presente processo, os documentos controvertidos, concretamente, a decisão preconizada pela autoridade de concorrência nacional, e o resumo do processo, cuja transmissão está prevista no artigo 11º, n.º 4, de Regulamento n.º 1/2003, não dizem respeito a um inquérito da Comissão, mas a um inquérito instruído pela autoridade nacional da concorrência. Não é nos documentos controvertidos, mas no dossiê de inquérito da autoridade nacional de concorrência competente, que poderiam, eventualmente, figurar os elementos de prova necessários para fundamentar um pedido de indemnização, ainda que esses documentos se referissem a tais elementos. Assim, as pessoas que se consideram lesadas por uma violação do artigo 101.º TFUE poderiam pedir o acesso aos documentos

referentes a esse processo à autoridade nacional competente e os órgãos jurisdicionais nacionais eventualmente chamados a decidir poderiam ponderar, caso a caso, no quadro do direito nacional, os interesses que justificam a comunicação das informações e a proteção destas (v., nesse sentido, acórdão *Donau Chemie e o.*, n.º 80, *supra*, EU:C:2013:366, n.º 34).

83 Em consequência, o direito de uma pessoa a obter a indemnização do prejuízo causado por um comportamento suscetível de restringir ou de falsear a concorrência não obriga a limitar o período anterior à data em que pôde ser constatado que o inquérito está definitivamente concluído e o período durante o qual pode aplicar-se a presunção relativa às exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, quando os documentos em causa são a decisão tomada pela autoridade de concorrência nacional e o resumo do processo.

84 Resulta do que antecede que o argumento da recorrente relativo ao carácter definitivo do encerramento do inquérito deve, em todo o caso, ser rejeitado

– Quanto aos argumentos relativos à situação especial da recorrente

85 Em primeiro lugar, a recorrente invoca o facto de determinados documentos solicitados lhe terem sido transmitidos pelas autoridades nacionais espanholas. Refere também ser a única pessoa coletiva afetada pelos processos em causa.

86 A este respeito, há que recordar que o Regulamento n.º 1049/2001 tem por objetivo conceder o direito de acesso do público em geral aos documentos das instituições, e não estabelecer regras cuja finalidade é proteger o interesse específico que uma ou outra pessoa possa ter em aceder a um desses documentos (acórdão de 1 de fevereiro de 2007, *Sison/Conselho*, C-266/05 P, Colet., EU:C:2007:75, n.º 43).

87 Tal resulta designadamente do artigo 2.º, n.º 1, do artigo 6.º, n.º 1, e do artigo 12.º, n.º 1, de Regulamento n.º 1049/2001, bem como do seu título e dos seus quarto e décimo primeiro considerandos. Com efeito, a primeira destas disposições garante indistintamente o direito de acesso a qualquer cidadão da União e a qualquer pessoa singular ou coletiva que resida ou tenha a sua sede num Estado-Membro; a segunda especifica, a esse propósito, que o requerente não tem a obrigação de justificar o seu pedido. O artigo 12.º, n.º 1, do referido regulamento, prevê que as instituições, tanto quanto possível, ponham os documentos à disposição «direta» do público, sob forma eletrónica ou através de um registo. O título do Regulamento n.º 1049/2001 e os seus quarto e décimo primeiro considerandos também sublinham que o objetivo do regulamento é tornar os documentos das instituições acessíveis ao «público» (acórdão *Sison/Conselho*, n.º 86, *supra*, EU:C:2007:75, n.º 44).

88 A análise dos trabalhos que conduziram à aprovação do Regulamento n.º 1049/2001 revela, de resto, que foi examinada a possibilidade de alargar o objeto deste regulamento, ao prever a ponderação de determinados interesses específicos que uma pessoa pode invocar para obter o acesso a um documento concreto. Assim, designadamente, na trigésima primeira alteração contida na proposta legislativa que figura no relatório da Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu, sugeria-se a introdução de um novo artigo 4.º, n.º 1, A, na proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2000, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO C 177 E, p. 70), nos termos do qual «[q]uando examina o interesse do público na divulgação do documento, a instituição também tomará em consideração o interesse invocado pelo requerente, por um queixoso ou qualquer outro beneficiário que possua um direito, tenha um interesse ou obrigações na matéria». Do mesmo modo, a sétima alteração proposta no parecer apresentado pela Comissão das Petições do Parlamento Europeu, que consta do mesmo relatório, visava a inserção de um parágrafo no artigo 1.º da referida proposta da Comissão, a fim de especificar que «[o] requerente, um queixoso ou qualquer outra pessoa, singular ou coletiva, cujos direitos, interesses ou obrigações num processo estejam em causa

(uma parte nesse processo) têm também o direito de aceder a um documento que não é acessível ao público, mas que pode afetar o exame do processo como previsto no presente regulamento e nas disposições adotadas pelas instituições». Ora, a este respeito, importa declarar que nenhuma destas propostas assim formuladas foi incorporada nas disposições do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão Sison/Conselho, n.º 86, *supra*, EU:C:2007:75, n.º 45).

- 89 Por outro lado, embora o regime das exceções previsto no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, assente numa ponderação dos interesses que, numa determinada situação, se opõem, concretamente, por um lado, os interesses que são ameaçados pela divulgação dos documentos em questão e, por outro, os que são favorecidos por essa divulgação, nesta última situação, apenas um interesse público superior pode ser tomado em conta.
- 90 Decorre destas considerações que o interesse especial de um requerente em obter a comunicação de documentos e a sua situação individual não podem, exceto quando estão ligados a um interesse público superior, ser tomados em conta pela instituição que se deve pronunciar sobre a questão de saber se a divulgação ao público desses documentos prejudicaria os interesses protegidos pelo artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., nesse sentido, acórdão de 21 de outubro de 2010, Umbach/Comissão, T-474/08, EU:T:2010:443, n.º 70).
- 91 É certo que o Tribunal Geral admitiu, por um lado, que uma instituição não podia, com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, recusar o acesso a documentos com o fundamento de que a sua divulgação poderia prejudicar a proteção da vida privada e da integridade do indivíduo, quando os documentos em causa contêm dados pessoais que dizem respeito exclusivamente ao requerente do acesso e, por outro lado, que, nessa situação, o direito deste de obter a respetiva divulgação com base no direito de acesso aos documentos das instituições não pode ter como consequência conferir um direito de acesso do público em geral aos referidos documentos (acórdão de 22 de maio de 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, T-300/10, Colet., EU:T:2012:247, n.ºs 107 a 109).
- 92 No entanto, no caso em apreço, a Comissão não se baseou no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 para tomar a decisão impugnada.
- 93 Por conseguinte, foi corretamente que a Comissão entendeu, na decisão impugnada, que os elementos invocados pela recorrente, assentes na sua situação individual e não ligados a qualquer interesse público superior, não deviam ser tomados em conta para determinar se a divulgação dos documentos controvertidos prejudicaria os interesses protegidos pelo artigo 4.º, n.º 2, de Regulamento n.º 1049/2001.
- 94 De qualquer modo, no que diz respeito à circunstância segundo a qual a recorrente era a única pessoa coletiva prejudicada pelos processos em causa, a recorrente admite que, no caso de um dos dois processos nacionais iniciados pela CNC, uma outra pessoa coletiva é afetada. Além disso, não está excluído que elementos relativos a pessoas não visadas nestes processos figurem nos documentos controvertidos. A este respeito, a Comissão refere, sem ter sido contestada, que esses documentos contêm informações confidenciais de outras pessoas singulares ou coletivas. A alegação da recorrente não pode, consequentemente, ser considerada demonstrada.
- 95 Em segundo lugar, a recorrente precisa que é uma entidade sem fins lucrativos e sem atividade comercial. Assim, na medida em que é a única pessoa afetada pelos processos nacionais em causa, não poderia ser prejudicado nenhum interesse comercial, no sentido do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 96 Este argumento deve ser rejeitado. Com efeito, o mesmo não permite provar a existência de um interesse público superior, no sentido do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

- 97 Em qualquer caso, como já foi dito anteriormente, não está provado que a recorrente seja a única pessoa afetada por esses processos nacionais. Além disso, a Comissão contrapõe com razão, por um lado, que a recorrente é uma associação de empresas e, por outro, que foi sancionada com base no artigo 101.º TFUE, ou seja, por comportamentos que foram considerados suscetíveis de prejudicar o comércio entre Estados-Membros.
- 98 Resulta do exposto que o segundo fundamento invocado pela recorrente não é procedente na medida em que visa os fundamentos da decisão impugnada relativos ao artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 99 Ora, estes fundamentos são, só por si, suficientes para justificar legalmente essa decisão. Nestas circunstâncias, os vícios de que pode estar ferido o outro fundamento da decisão, relativo ao artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, são, de qualquer forma, irrelevantes quanto à legalidade da decisão. A alegação feita pela recorrente em que contesta especificamente o último fundamento é, por consequência inoperante e deve, assim, improceder (acórdão de 6 de novembro de 1990, Itália/Comissão, C-86/89, Colet., EU:C:1990:373, n.º 20).
- 100 Por outro lado, importa observar que o pedido de acesso apresentado no caso em apreço pela recorrente pretende obter o acesso à globalidade da correspondência trocada no âmbito previsto pelo artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1/2003 entre a Comissão e a CNC no caso de dois processos nacionais iniciados por esta última, nos termos do artigo 101.º TFUE (v. n.º 10, já referido). Trata-se, portanto, de um pedido global. Neste tipo de situação, o reconhecimento de uma presunção geral segundo a qual a divulgação de documentos de certa natureza prejudicaria, em princípio, a proteção de um dos interesses previstos no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 permite à instituição em causa tratar um pedido global e responder-lhe de uma maneira correspondente sem proceder a um exame concreto e individual de cada um dos documentos aos quais foi pedido o acesso (v. acórdãos Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.ºs 67 e 68 e jurisprudência referida, e de 19 de novembro de 2014, Ntouvras/ECDC, T-223/12, EU:T:2014:975, n.º 34 e jurisprudência referida).
- 101 Em consequência, o segundo fundamento deve ser considerado improcedente na sua totalidade.
- 102 Por conseguinte, tendo em conta o facto de que a presunção geral mencionada no n.º 64, *supra*, era aplicável no caso vertente e que não foi provado pela recorrente nenhum interesse público superior que justificasse a divulgação dos documentos controvertidos, improcede o primeiro fundamento, relativo à falta de exame concreto e individualizado do pedido de acesso a esses documentos.
- 103 Resulta de tudo o que precede que o pedido de anulação deve ser julgado improcedente na sua totalidade.

## 2. Quanto ao pedido de medidas de organização do processo

- 104 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne ordenar à Comissão que apresente os documentos cujo acesso lhe foi recusado, para que o Tribunal Geral esteja em condições de proceder ao respetivo exame e de verificar a procedência dos argumentos alegados na petição.
- 105 A este respeito, há que recordar que a fiscalização jurisdicional de uma decisão de recusa de acesso a documentos deve incidir sobre a respetiva fundamentação. E se essa fundamentação diz respeito à avaliação da repercussão da divulgação do documento em determinados bens, valores ou interesses, o seu controlo só será possível na medida em que o Tribunal Geral fizer a sua própria avaliação do conteúdo material do documento (conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, C-135/11 P, Colet., EU:C:2012:118, n.º 73). Nesse caso,

compete ao Tribunal Geral efetuar a consulta desses documentos à porta fechada (acórdão de 21 de junho de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, C-135/11 P, Colet., EU:C:2012:376, n.º 73).

- 106 No entanto, aplicando a presunção geral, uma instituição pode responder a um pedido global sem proceder a um exame concreto e individual de cada um dos documentos aos quais foi pedido o acesso (acórdão Comissão/EnBW, n.º 48, *supra*, EU:C:2014:112, n.ºs 67, 68, 127 e 128).
- 107 Ora, essa presunção é aplicável no caso em apreço. Além disso, a recorrente não conseguiu demonstrar que um dos documentos cuja divulgação é pedida não é abrangido pelo âmbito de aplicação dessa presunção, nem que existia um interesse público superior que justifica a divulgação desse documento.
- 108 Consequentemente, não compete ao Tribunal Geral proceder a uma apreciação *in concreto* de cada um dos documentos solicitados para garantir que o acesso a esses documentos prejudicaria os interesses invocados.
- 109 Decorre das considerações precedentes que o pedido de medida de organização do processo deve ser julgado improcedente.
- 110 Por conseguinte, deve ser negado total provimento ao recurso.

#### **Quanto às despesas**

- 111 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida é condenada a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela Comissão.
- 112 Por outro lado, por força do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervenham no processo suportam as respetivas despesas. Há que aplicar estas disposições à República Federal da Alemanha.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Unión de Almacenistas de Hierros de España suportará as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**
- 3) **A República Federal da Alemanha suportará as suas próprias.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de maio de 2015.

Assinaturas