



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

17 de julho de 2024*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Acordos prévios de aquisição e contratos de aquisição celebrados entre a Comissão e as sociedades farmacêuticas para a aquisição de vacinas contra a COVID-19 — Recusa parcial de acesso — Exceção relativa à proteção dos interesses comerciais de um terceiro — Dever de fundamentação — Existência de um risco previsível, e não puramente hipotético, de prejudicar o interesse invocado — Princípio da boa administração — Liberdade de expressão»

No processo T-689/21,

Margrete Auken,

Tilly Metz,

Jutta Paulus,

Emilie Mosnier, na qualidade de herdeira de Michèle Rivasi,

Kimberly van Sparrentak,

representados por B. Kloostra, advogado,

recorrentes,

contra

Comissão Europeia, representada por G. Gattinara e A. Spina, na qualidade de agentes,

recorrida,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: J. Svaningsen, presidente, C. Mac Eochaidh (relator) e J. Martín y Pérez de Nanclares, juízes,

secretário: S. Spyropoulos, administradora,

* Língua do processo: inglês.

vistos os autos, nomeadamente:

- a petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 22 de outubro de 2021,
- o pedido de não conhecimento do mérito apresentado pela Comissão e que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 22 de fevereiro de 2022,
- o Despacho de 2 de março de 2022 pelo qual o Tribunal Geral, a título de medida de instrução, ordenou à Comissão que apresentasse integralmente os contratos aos quais tinha recusado parcialmente o acesso,
- as observações das recorrentes sobre o pedido de não conhecimento do mérito e o articulado de adaptação que deram entrada na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 22 de março e 21 de abril de 2022,
- o Despacho de 31 de maio de 2022, pelo qual o Tribunal decidiu reservar para final a apreciação do pedido de não conhecimento do mérito,
- a contestação da Comissão, na qual foram incluídas as suas observações sobre o articulado de adaptação, que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 22 de julho de 2022,
- a réplica e a tréplica que deram entrada na Secretaria no Tribunal Geral, respetivamente, em 21 de maio e 16 de dezembro de 2022,

após a audiência de 17 de outubro de 2023, durante a qual as recorrentes renunciaram ao pedido de anulação da decisão tácita,

tendo em conta o falecimento de Rivasi, ocorrido em 29 de novembro de 2023,

visto o prosseguimento da instância por Mosnier, na qualidade de herdeira de Rivasi, que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 26 de fevereiro de 2024,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso baseado no artigo 263.º TFUE, as recorrentes, Margrete Auken, Tilly Metz, Jutta Paulus e Kimberly van Sparrentak, membros do Parlamento Europeu, e Emilie Mosnier, sucessora da sua mãe, Michèle Rivasi, membro do Parlamento Europeu (falecida), pedem a anulação da Decisão C(2022) 1038 final da Comissão Europeia, de 15 de fevereiro de 2022, adotada nos termos do artigo 4.º do 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 2001, L 145, p. 43), que lhes concede um acesso parcial aos acordos prévios de aquisição e aos contratos de aquisição celebrados entre a Comissão e as empresas farmacêuticas em causa para a aquisição de vacinas contra a COVID-19 (a seguir «decisão impugnada»).

I. Antecedentes do litígio

- 2 Em 14 de abril de 2020, o Conselho da União Europeia adotou o Regulamento (UE) 2020/521 que ativa o apoio de emergência nos termos do Regulamento (UE) 2016/369 e que altera as suas disposições tendo em conta o surto de COVID-19 (JO 2020, L 117, p. 3). Através deste regulamento, o Conselho ativou o apoio de emergência estabelecido pelo Regulamento (UE) 2016/369 do Conselho, de 15 de março de 2016, relativo à prestação de apoio de emergência na União (JO 2016, L 70, p. 1), como uma das medidas que permitem à União Europeia no seu conjunto dar resposta à crise associada à pandemia de COVID-19, num espírito de solidariedade tendo em conta as circunstâncias resultantes da rápida propagação do vírus e uma vez que a natureza e as consequências desse surto são de larga escala e transnacionais, requerendo uma resposta global.
- 3 Em 17 de junho de 2020, a Comissão Europeia publicou a comunicação intitulada «Estratégia da UE para as vacinas contra a COVID-19» [COM (2020) 245 final]. Essa estratégia, destinada a acelerar o desenvolvimento, o fabrico e a disponibilização de vacinas contra a COVID-19, assentava em dois pilares. O primeiro consistia em assegurar uma produção suficiente de vacinas na União e, por conseguinte, um aprovisionamento suficiente aos seus Estados-Membros graças a acordos prévios de aquisição celebrados com os produtores de vacinas através do Instrumento de Apoio de Emergência, tal como ativado pelo Regulamento 2020/521. O segundo era adaptar o quadro regulamentar da União à então atual situação de urgência e de tirar partido da flexibilidade regulamentar então existente para acelerar o desenvolvimento, a autorização e a disponibilização de vacinas, garantindo simultaneamente o respeito pelas normas em matéria de qualidade, segurança e eficácia das vacinas.
- 4 Segundo a Comissão, o quadro proposto devia ser analisado como uma «apólice de seguro», que consistia em transferir uma parte dos riscos que pesava sobre a indústria farmacêutica para as autoridades públicas em troca de garantir aos Estados-Membros um acesso equitativo e a preços acessíveis a uma vacina, caso esta ficasse disponível.
- 5 Por carta de 20 de janeiro de 2021 dirigida à presidente e à secretária-geral da Comissão, registada no dia seguinte sob a referência GESTDEM 2021/0389, seis membros do Parlamento (a seguir «seis deputados»), entre os quais as cinco recorrentes iniciais, pediram o acesso, ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, «aos diferentes contratos — acordos prévios de aquisição — celebrados entre a Comissão e as sociedades farmacêuticas com vista à aquisição de vacinas contra a COVID-19» (a seguir «pedido inicial»). Aí se precisava que, tanto quanto é do conhecimento dos seis deputados, já tinham sido assinados contratos com as sociedades AstraZeneca, Sanofi-GSK, Johnson and Johnson, BioNTech-Pfizer, CureVac e Moderna, pelo que o pedido incidia sobre os referidos contratos e sobre os que poderiam ser celebrados após a data do pedido, como o previsto com a Novavax.
- 6 Por carta de 11 de março de 2021, a Diretora-Geral da Direção-Geral (DG) da Saúde e da Segurança dos Alimentos da Comissão (a seguir «DG Saúde») informou os seis deputados de que tinha identificado oito documentos correspondentes ao pedido inicial, a saber, seis acordos prévios de aquisição e dois contratos de aquisição. Indicou ter tornado pública, em páginas Internet, uma versão expurgada de três dos referidos acordos prévios de aquisição, a saber, os celebrados com a AstraZeneca, a Sanofi-GSK e a CureVac, e prosseguiu a sua avaliação dos documentos restantes e as consultas com os terceiros interessados com vista à adoção de decisões relativas à sua divulgação.

- 7 Por carta de 9 de junho de 2021, a Diretora-Geral da DG Saúde informou os seis deputados de que, em resposta ao pedido inicial, tinha sido concedido um acesso parcial a nove documentos identificados como pertencentes a este pedido, a saber, os oito documentos mencionados no n.º 6, *supra*, bem como um contrato de aquisição suplementar celebrado com a Pfizer-BioNTech. Indicou que as versões expurgadas dos referidos documentos tinham sido tornadas públicas numa página Internet e que as passagens tinham sido ocultadas com base nas exceções relativas à proteção da vida privada e da integridade do indivíduo, à proteção de interesses comerciais e à proteção do processo decisório das instituições, previstas, respetivamente, no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, e no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 8 Por carta de 30 de junho de 2021, registada no dia seguinte, os seis deputados apresentaram, com base no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, um pedido confirmativo para que a Comissão revisse a sua posição no que respeita aos nove documentos identificados e que os divulgasse na íntegra, com exclusão das passagens abrangidas pela exceção relativa à proteção da vida privada e da integridade do indivíduo prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do referido regulamento (a seguir «pedido confirmativo»). Invocaram, designadamente, a circunstância de os preços indicados em todos os acordos prévios de aquisição celebrados, bem como as versões integrais dos acordos prévios de aquisição celebrados com a AstraZeneca, a Pfizer-BioNTech e a Moderna terem sido objeto de fugas de informação numa rede social e nos meios de comunicação social, entre dezembro de 2020 e abril de 2021.
- 9 Em 13 de agosto de 2021, o Secretariado-Geral da Comissão informou os seis deputados de que ainda não estava em condições de responder ao seu pedido confirmativo. Nessa data, a falta de resposta ao pedido confirmativo deu origem a uma decisão tácita de indeferimento do referido pedido, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 10 Em 15 de fevereiro de 2022, e após consulta das empresas farmacêuticas em causa nos termos do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001 (a seguir «empresas em questão»), a Comissão adotou a decisão impugnada. Nessa decisão, indica-se que, quando da avaliação do pedido confirmativo, a Comissão procedeu a um novo exame da resposta dada ao pedido inicial pela DG Saúde e que, na sequência desse novo exame, foram identificados treze documentos como sendo abrangidos pelo pedido de acesso aos documentos, a saber, os nove documentos mencionados no n.º 7, *supra*, bem como quatro documentos suplementares.
- 11 Na decisão impugnada, a Comissão concedeu assim um acesso parcial aos seguintes documentos (a seguir, em conjunto, «contratos em causa»):
 - o acordo prévio de aquisição celebrado entre a Comissão e a AstraZeneca [referência ARES(2020)4849918, documento 1];
 - o acordo prévio de aquisição celebrado entre a Comissão e a Sanofi-GSK [referência ARES(2020)5034184, documento 2];
 - o acordo prévio de aquisição celebrado entre a Comissão e a Janssen Pharmaceutica [referência ARES(2020)5806059, documento 3];
 - o acordo prévio de aquisição celebrado entre a Comissão e a Pfizer-BioNTech [referência ARES(2021)256798, documento 4];

- o acordo prévio de aquisição celebrado entre a Comissão e a CureVac [referência ARES(2021)256728, documento 5];
 - o acordo prévio de aquisição celebrado entre a Comissão e a Moderna [referência ARES(2021)256592, documento 6];
 - o contrato de aquisição celebrado entre a Comissão e a Pfizer-BioNTech [referência ARES(2021)1601544, documento 7];
 - o contrato de aquisição celebrado entre a Comissão e a Moderna [referência ARES(2021)1601566, documento 8];
 - o aditamento I contrato de aquisição celebrado entre a Comissão e a Moderna [referência ARES(2021)7098313, documento 9];
 - o aditamento II ao contrato de aquisição celebrado entre a Comissão e a Moderna [referência ARES(2021)5602046, documento 10];
 - o segundo contrato de aquisição celebrado entre a Comissão e a Pfizer- BioNTech, partes 1 e 2 [referência ARES(2021)3404228, documento 11];
 - o acordo prévio de aquisição celebrado entre a Comissão e a Novavax [referência ARES(2021)6475411, documento 12];
 - o acordo prévio de aquisição celebrado entre a Comissão e a Valneva [referência ARES(2021)7403909, documento 13].
- 12 Mais precisamente, a Comissão concedeu um acesso parcial mais amplo aos documentos 1 a 8 e 11, anteriormente divulgados, bem como um acesso parcial aos documentos 9, 10, 12 e 13, que até então não tinham sido divulgados publicamente, de forma expurgada. As versões expurgadas dos referidos documentos foram anexadas à decisão impugnada.
- 13 A Comissão invocou, na decisão impugnada, a exceção relativa à proteção da vida privada e da integridade do indivíduo e a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais das empresas em questão para justificar o acesso unicamente parcial aos contratos em causa.

II. Pedidos das partes

- 14 No articulado de adaptação da petição, as recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular a decisão recorrida;
 - condenar a Comissão nas despesas, incluindo as despesas relativas à petição na sua versão inicial.

- 15 Na contestação, na qual estavam incluídas, a pedido do Tribunal Geral, as suas observações sobre o articulado de adaptação, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso tal como foi adaptado;
 - condenar as recorrentes nas despesas da instância.

III. Questão de direito

- 16 Em apoio do seu recurso, conforme adaptado, as recorrentes invocam seis fundamentos de recurso, relativos:
- o primeiro, à aplicação errada da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais a informações não abrangidas pela referida exceção, à falta de fundamentação a este respeito e à aplicação incoerente da referida exceção;
 - o segundo, à falta de justificação da aplicação da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais a sete categorias de estipulações;
 - o terceiro, a uma aplicação incoerente do Regulamento n.º 1049/2001 que conduziu a uma violação deste e a uma violação do princípio da boa administração, visto que a Comissão não ocultou, na mesma medida, as estipulações ou informações da mesma natureza, bem como a uma falta de fundamentação a este respeito;
 - o quarto, à violação do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que a Comissão não teve em conta o interesse público superior que justifica a divulgação das informações pedidas, bem como à falta de fundamentação a este respeito;
 - o quinto, à violação do artigo 42.º e do artigo 52.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do artigo 10.º, n.º 1, da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»);
 - o sexto, à violação dos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, visto que, através da decisão impugnada, a Comissão ocultou certas informações que tinha divulgado anteriormente, bem como à falta de fundamentação a este respeito.

A. Quanto ao primeiro fundamento e à primeira parte do segundo fundamento, relativos à aplicação errada da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais a informações não abrangidas pela referida exceção, à falta de fundamentação a este respeito e à aplicação incoerente da referida exceção

- 17 Com o seu primeiro fundamento e com a primeira parte do seu segundo fundamento conforme adaptados, as recorrentes alegam que a Comissão aplicou erradamente a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais a informações não abrangidas pela referida exceção, ocultando, integral ou parcialmente, os seguintes elementos:
- as definições e, nomeadamente, as definições das expressões «conduta dolosa» («*wilful misconduct*») no documento 1 e «todos os esforços razoáveis possíveis» («*best reasonable efforts*») nos documentos 4 e 7;
 - as estipulações relativas aos calendários das auditorias e ao armazenamento de dados;
 - as estipulações relativas às despesas com os estudos de segurança após o lançamento e a gestão dos riscos;
 - as estipulações relativas às doações e vendas;
 - as estipulações relativas ao regime de responsabilidade em caso de violação da proteção dos dados pessoais.
- 18 As recorrentes alegam que as informações acima enumeradas no n.º 17 não têm interesse comercial, pelo que não estão abrangidas pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 19 As recorrentes alegam que a Comissão não indicou as razões pelas quais a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais se aplicava às informações enumeradas no n.º 17, *supra*, nem de que forma o acesso às referidas informações podia prejudicar, de forma razoavelmente previsível, concreta e efetivamente os interesses comerciais das empresas em questão. Por outro lado, a Comissão teria aplicado a referida exceção de forma incoerente, ao expurgar informações de certos contratos que, no entanto, são acessíveis noutros.
- 20 Além disso, as recorrentes afirmam que, tendo em conta o contexto da pandemia de COVID-19 em que os contratos em causa, nomeadamente os acordos prévios de aquisição, foram celebrados e o financiamento público de importantes atividades de investigação e de desenvolvimento para a preparação, com um resultado então incerto, de um leque de vacinas através dos pagamentos antecipados efetuados às empresas em questão ao abrigo dos acordos prévios de aquisição, não existia um mercado comercial para as vacinas contra a COVID-19. A natureza dos contratos em causa é, assim, diferente da de uma relação comercial habitual. Por conseguinte, a Comissão aplicou erradamente, na decisão impugnada, a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais e ocultou as definições e as outras informações.
- 21 A Comissão contesta esta argumentação.
- 22 A Comissão sustenta que todos os contratos em causa foram objeto, na sua totalidade, de negociações individuais, pelo que a formulação específica das diversas definições e das outras estipulações contratuais reflete os compromissos complexos encontrados no âmbito das referidas

negociações individuais. Afirma que o critério pertinente para apreciar se a divulgação de estipulações contratuais é suscetível de comprometer o interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 é saber se o teor das referidas estipulações põe em causa os interesses comerciais das partes contratantes. Ora, as definições especificam o âmbito de aplicação das obrigações acordadas e determinam, de um ponto de vista material, o conteúdo do contrato, pelo que são «normativas». Por outro lado, no caso em apreço, certas definições-chaves, como as expressões «todos os esforços razoáveis possíveis» ou «conduta dolosa», e outras obrigações mútuas põem em causa os interesses comerciais das empresas em questão, uma vez que podem desencadear a sua responsabilidade contratual e extracontratual.

- 23 A Comissão afirma ter indicado, na decisão impugnada, o contexto e o carácter excecional do procedimento de contratação pública para as vacinas contra a COVID-19 para explicar a pertinência de determinadas informações contidas nos documentos solicitados do ponto de vista económico e comercial. Estas informações contextuais clarificam as razões subjacentes ao processo de negociação individual dos contratos de aquisição de vacinas contra a COVID-19 e à dimensão mundial da aquisição dessas vacinas, sublinhando a sensibilidade, do ponto de vista comercial, de determinadas informações contidas nos contratos celebrados entre a Comissão e as empresas em questão.
- 24 Além disso, a Comissão considera que a aplicação da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais não está subordinada à existência de um mercado aberto à livre concorrência para um produto. Além disso, as circunstâncias específicas em que se verificou a aquisição de vacinas corroborariam o facto de as empresas em questão serem confrontadas com uma pressão concorrencial acrescida para fornecer grandes quantidades de vacinas num prazo muito curto. Por outro lado, sublinha que todas as empresas em questão são incontestavelmente empresas ativas à escala mundial e sujeitas às forças concorrenciais do mercado, cujos interesses podem ser abrangidos pelo âmbito de aplicação da exceção em causa. A natureza comercial das suas atividades, incluindo o fornecimento de vacinas contra a COVID-19, não seria afetada pelo subsídio público parcial da investigação e desenvolvimento, para aumentar as possibilidades de ter mais vacinas e de as obter mais rapidamente.

1. Observações preliminares

- 25 O Tribunal Geral salienta que as alegações suscitadas no âmbito do primeiro fundamento e da primeira parte do segundo fundamento no que respeita às estipulações relativas às doações e às vendas coincidem com as invocadas no âmbito da sétima parte do segundo fundamento. Por conseguinte, as referidas alegações serão tratadas no âmbito da referida parte do segundo fundamento (v. n.ºs 179 a 184, *infra*).
- 26 No que respeita às estipulações relativas aos calendários das auditorias e ao armazenamento de dados, às despesas com os estudos de segurança após o lançamento e a gestão dos riscos e ao regime de responsabilidade em caso de violação da proteção dos dados pessoais, há que constatar que as recorrentes apenas as referem de forma sumária nos n.ºs 32 e 43 da petição e nos n.ºs 25 e 33 do articulado de adaptação.
- 27 Ora, a decisão impugnada não refere expressamente uma recusa de acesso a estas estipulações. Além disso, na falta de precisões quanto às ocultações a que se refere esta argumentação das recorrentes, o Tribunal Geral também não conseguiu identificar essas estipulações nos documentos apresentados pela Comissão em resposta à medida de instrução adotada ao abrigo do artigo 91.º, alínea c), e do artigo 104.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. De resto, o

- Tribunal Geral observa que as estipulações sobre as «verificações e auditorias» (*«checks and audits»*) são inteiramente divulgadas nos documentos 1, 2, 3, 5, 6, 8, 12 e 13. Além disso, o período durante o qual essas «verificações e auditorias» podem ser realizadas foi divulgado nos documentos 4, 7 e 11. Quanto aos documentos 9 e 10, estes não mencionam tais «verificações e auditorias».
- 28 Tendo em conta o que precede, a apreciação da procedência do primeiro fundamento e da primeira parte do segundo fundamento só pode incidir sobre a recusa de acesso às definições das expressões «conduta dolosa» e «todos os esforços razoáveis possíveis».
- 29 Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, as instituições da União recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção de interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas, incluindo a propriedade intelectual, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.
- 30 Neste âmbito, importa recordar que resulta da própria redação do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 que um simples prejuízo dos interesses visados pode justificar a aplicação, sendo caso disso, de uma das exceções que aí estão enumeradas, sem que essa ingerência deva atingir um patamar de gravidade especial (Acórdão de 22 de janeiro de 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, n.º 90).
- 31 Quanto ao conceito de interesses comerciais, há que salientar que o Regulamento n.º 1049/2001 não define este conceito, exceto na parte em que precisa que esses interesses podem abranger a propriedade intelectual de uma determinada pessoa singular ou coletiva. Além disso, importa recordar que, para justificar a recusa de acesso a um documento cuja divulgação foi solicitada, não basta, em princípio, que esse documento seja relativo a uma atividade comercial, mas incumbe à instituição em causa explicar de que modo a sua divulgação poderia prejudicar concreta e efetivamente os interesses comerciais e demonstrar que esse risco de prejuízo é razoavelmente previsível e não puramente hipotético (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de julho de 2014, Conselho/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 52 e jurisprudência referida, e de 27 de fevereiro de 2018, CEE Bankwatch Network/Comissão, T-307/16, EU:T:2018:97, n.ºs 103 a 105 e jurisprudência referida).
- 32 Por outro lado, o exame a que a instituição deve proceder para aplicar uma exceção deve ser efetuado de forma concreta e deve resultar dos fundamentos da decisão (v. Acórdão de 30 de janeiro de 2008, Terezakis/Comissão, T-380/04, não publicado, EU:T:2008:19, n.º 86 e jurisprudência referida).
- 33 Neste contexto, há que observar que toda a informação relativa a uma sociedade e às suas relações de negócios não pode ser considerada abrangida pela proteção a garantir aos interesses comerciais, de acordo com o artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 se ameaçar a aplicação do princípio geral que consiste em conferir ao público o mais amplo acesso possível aos documentos na posse das instituições (v. Acórdão de 9 de setembro de 2014, MasterCard e o./Comissão, T-516/11, não publicado, EU:T:2014:759, n.º 81 e jurisprudência referida). No entanto, esta proteção pode abranger informações comerciais sensíveis, tais como informações sobre as estratégias comerciais das empresas, os valores das suas vendas, as suas quotas de mercado ou as suas relações comerciais (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de junho de 2012, Comissão/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, n.ºs 54 a 56, e de 9 de setembro de 2014, MasterCard e o./Comissão, T-516/11, não publicado, EU:T:2014:759, n.ºs 82 e 83).

- 34 No contexto da aplicação das disposições do Regulamento n.º 1049/2001, o dever de uma instituição fundamentar a sua decisão que recusa o acesso a um documento tem por finalidade, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se a decisão está devidamente fundamentada ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade e, por outro, permitir ao juiz da União fiscalizar a legalidade da decisão. O alcance deste dever depende da natureza do ato em causa e do contexto em que tenha sido adotado (v. Acórdão de 6 de fevereiro de 2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña/Comissão*, T-485/18, EU:T:2020:35, n.º 20 e jurisprudência referida).
- 35 Segundo a jurisprudência, o dever de fundamentação não implica, todavia, que a instituição em causa tenha de responder a cada um dos argumentos apresentados durante o processo que antecede a adoção da decisão final impugnada (v. Acórdão de 25 de setembro de 2018, *Psara e o./Comissão*, T-639/15 a T-666/15 e T-94/16, EU:T:2018:602, n.º 134 e jurisprudência referida).
- 36 No entanto, embora o contexto que envolve a tomada de decisão possa atenuar as exigências de fundamentação que estão a cargo da instituição em causa, também pode, em contrapartida, aumentá-las em circunstâncias particulares. Tal é o caso quando, durante a tramitação do pedido de acesso a documentos, o requerente avança elementos suscetíveis de pôr em causa a justeza da primeira recusa. Nestas circunstâncias, as exigências de fundamentação impõem à instituição a obrigação de responder a um pedido de confirmação indicando os motivos pelos quais estes elementos não são suscetíveis de lhe permitir alterar a sua posição. Se assim não for, o requerente não terá possibilidade de compreender as razões pelas quais o autor da resposta ao pedido de confirmação decidiu manter os mesmos fundamentos para confirmar a recusa (Acórdão de 6 de abril de 2000, *Kuijer/Conselho*, T-188/98, EU:T:2000:101, n.ºs 45 e 46).
- 37 É à luz destas considerações que devem ser analisados os argumentos das recorrentes segundo os quais, por um lado, a Comissão aplicou erradamente a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais aos contratos em causa, nomeadamente às definições e mais precisamente às definições das expressões «conduta dolosa» no documento 1 e «todos os esforços razoáveis possíveis» nos documentos 4 e 7.

2. Quanto à fundamentação da decisão impugnada no que respeita à ocultação parcial das definições

- 38 As recorrentes alegam que as definições constantes dos contratos em causa não estão abrangidas pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e contestam o caráter suficiente da fundamentação da decisão impugnada para justificar a sua ocultação parcial.
- 39 O Tribunal Geral salienta que a simples leitura dos contratos em causa, tal como divulgados pela decisão impugnada, demonstra que, embora certas definições sejam idênticas, outras, incluindo as definições que parecem de natureza técnica e possivelmente pouco controversas, foram objeto de negociações individuais e específicas, como indica a Comissão e como resulta, designadamente, de diversos aditamentos ou precisões suplementares.
- 40 Daqui resulta que, embora a presença de definições nos contratos em causa possa ser considerada usual, a sua redação específica não pode ser considerada, em todos os casos, «geral e usual» na aceção do n.º 98 do Acórdão de 30 de janeiro de 2008, *Terezakis/Comissão* (T-380/04, não publicado, EU:T:2008:19). Por outro lado, no processo que deu origem ao referido acórdão, a

instituição tinha recusado o acesso ao contrato em questão na sua totalidade, pelo que a sua pertinência para o caso em apreço, no qual a Comissão considerou acertadamente a possibilidade de conceder um acesso parcial aos contratos em causa, deve ser relativizada.

- 41 Mais especificamente, no que respeita à ocultação das definições das expressões «conduta dolosa» no documento 1 e «todos os esforços razoáveis possíveis» nos documentos 4 e 7, o Tribunal Geral constata que, no pedido confirmativo, os seis deputados se referiram expressamente a estes termos.
- 42 Assim sendo, a decisão impugnada, que expõe os motivos que justificam a não divulgação, total ou parcial, de toda uma série de categorias de informações nos contratos em causa, incluindo, a título de exemplo, as definições de «vacina» («*vaccine*») e de «vacina adaptada» («*adapted vaccine*»), bem como as estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização, não revela expressamente, ainda que de forma sucinta, os motivos pelos quais outras definições, nomeadamente as definições de «conduta dolosa» no documento 1 e «todos os esforços razoáveis possíveis» nos documentos 4 e 7, expressamente referidos pelos seis deputados no seu pedido confirmativo, foram ocultadas.
- 43 Esta conclusão não pode ser posta em causa pela argumentação desenvolvida pela Comissão nos seus articulados e na audiência, segundo a qual as definições precisam o âmbito de aplicação das obrigações acordadas e determinam, de um ponto de vista material, o conteúdo do contrato, pelo que são «normativas», e segundo a qual as definições de «conduta dolosa» no documento 1 e «todos os esforços razoáveis possíveis» nos documentos 4 e 7 põem em causa os interesses comerciais das empresas em questão, uma vez que podem desencadear a responsabilidade contratual e extracontratual destas últimas.
- 44 Com efeito, essas explicações não foram invocadas na decisão impugnada e não podem ser deduzidas das que nela figuram, incluindo no n.º 2.1.4 da referida decisão, que incide precisamente sobre a responsabilidade das empresas em questão. Ora, o juiz da União não é obrigado a tomar em consideração as explicações complementares fornecidas apenas no decurso da instância pelo autor do ato em causa para apreciar o respeito do dever de fundamentação, sob pena de prejudicar a repartição das competências entre a administração e o juiz da União e de enfraquecer a fiscalização da legalidade dos atos da administração (v. Acórdão de 6 de julho de 2023, BEI e Comissão/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 45 Daqui resulta que os fundamentos da decisão impugnada não permitem às recorrentes compreender as razões específicas que conduziram a essas ocultações, nem ao juiz da União exercer a sua fiscalização da legalidade das referidas ocultações, na aceção da jurisprudência recordada nos n.ºs 31, 34 e 36, *supra*.
- 46 Por conseguinte, é com razão que as recorrentes alegam que a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 ao não fornecer explicações suficientes que permitam saber de que modo o acesso às definições em causa poderia prejudicar concreta e efetivamente os interesses comerciais, respetivamente, da AstraZeneca e da Pfizer-BioNTech.
- 47 Quanto à alegação de que a Comissão aplicou a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais às definições de forma incoerente, esta alegação coincide com o terceiro fundamento, pelo que deve ser analisada no âmbito do referido fundamento.

B. Quanto ao segundo fundamento, relativo à falta de justificação da aplicação da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais e à violação do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que a Comissão não se limitou à interpretação estrita e à aplicação da exceção acima referida

- 48 Com o seu segundo fundamento, as recorrentes criticam a forma como a Comissão aplicou a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais para expurgar os contratos em causa de determinadas partes respeitantes a seis categorias de informações, entre as quais:
- a localização das instalações de produção;
 - os direitos de propriedade intelectual;
 - os pagamentos por conta ou pagamentos antecipados;
 - as estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização;
 - os calendários de entrega;
 - as estipulações relativas às doações e vendas.
- 49 As recorrentes acusam também a Comissão de não ter justificado suficientemente, na decisão impugnada, a aplicação da referida exceção.
- 50 A Comissão contesta esta argumentação.

1. Quanto à recusa de acesso à localização das instalações de produção

- 51 Com a segunda parte do segundo fundamento conforme adaptado, as recorrentes alegam que a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais não se opõe à divulgação das informações relativas à localização das instalações de produção e dos subcontratantes das empresas em questão.
- 52 Além disso, as recorrentes contestam a suficiência da fundamentação exposta na decisão impugnada a este respeito e o seu mérito. Esta não menciona a circunstância de as informações em causa já se encontrarem no domínio público. Também não expõe os motivos pelos quais essas informações, outras informações ou mais amplas informações relativas à localização das instalações de produção devem ser consideradas confidenciais, nem em que medida e como é que a divulgação dessas informações, que dizem respeito, no entanto, aos primeiros 18 meses da pandemia, é suscetível de prejudicar os interesses comerciais atuais das empresas em questão.
- 53 As recorrentes acrescentam que têm interesse na divulgação dos locais mencionados nos contratos em causa que já se encontram no domínio público, para efeitos de comparação com os que figuram nos contratos em causa. Além disso, a sua divulgação é importante para que o público possa verificar onde foram investidos os fundos públicos e em que condições as primeiras vacinas foram desenvolvidas, produzidas, armazenadas e transportadas.
- 54 A Comissão contesta esta argumentação.

- 55 No caso, há que rejeitar desde já, por ser inoperante, a argumentação das recorrentes segundo a qual, em substância, a divulgação das informações relativas à localização das instalações de produção das empresas em questão e às suas relações comerciais com os seus subcontratantes não é suscetível de prejudicar os interesses comerciais atuais das empresas em questão.
- 56 Com efeito, a apreciação da justeza da aplicação de uma das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 deve assentar nos factos existentes à data da adoção da decisão de recusa de acesso aos documentos com base nessa exceção (v. Acórdãos de 11 de maio de 2017, Suécia/Comissão, C-562/14 P, EU:C:2017:356, n.º 63 e jurisprudência referida, e de 6 de fevereiro de 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Comissão, T-485/18, EU:T:2020:35, n.º 36 e jurisprudência referida) e dos elementos de informação de que a instituição dispunha no momento em que a tomou (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, CEE Bankwatch Network/Comissão, T-307/16, EU:T:2018:97, n.º 133 e jurisprudência referida), a saber, no caso em apreço, em 15 de fevereiro de 2022.
- 57 De seguida, as recorrentes alegam, em substância, que certas informações relativas às instalações de produção e dos subcontratantes das empresas em questão já se encontram no domínio público através de um mapa interativo publicado no sítio Internet da Comissão e nos relatórios públicos da Agência Europeia de Medicamentos (EMA), pelo que mais amplas informações relativas a essas instalações e às relações comerciais das referidas empresas com os seus subcontratantes, ocultadas no caso presente, não são informações comerciais sensíveis. Criticam a Comissão por não ter abordado estas considerações na decisão impugnada.
- 58 A este respeito, há que salientar que, na decisão impugnada, a Comissão indicou que a escolha de ter uma instalação de produção num determinado local ou de recorrer a um determinado subcontratante fazia parte da estratégia comercial interna das empresas em questão e resultava de uma escolha económica específica. A identidade das referidas instalações e a sua relação económica ou industrial com a empresa em causa não são do domínio público. Concluiu que a divulgação de informações relativas às instalações de produção das empresas em questão, nomeadamente o artigo I.6.3 do documento 4 e os anexos de todos os contratos em causa relativos aos subcontratantes das referidas empresas, revelaria aos concorrentes das referidas empresas elementos importantes das suas capacidades industriais e poderia prejudicar as suas capacidades industriais para produzir a vacina, ou mesmo, a prazo, impedir a execução integral dos contratos celebrados por razões económicas.
- 59 Tendo consultado as versões integrais dos contratos em causa, o Tribunal Geral verifica que expõem, com um nível de pormenor variável, a identidade e a localização das instalações de produção das empresas em questão e dos seus diversos subcontratantes ou parceiros, bem como, consoante o caso, a atribuição de tarefas entre as entidades enumeradas. Além disso, em certos casos, foram introduzidas alterações, como aditamentos ou alterações de instalações ou de parceiros, na fase do contrato de aquisição em relação ao acordo prévio de aquisição.
- 60 Por conseguinte, a Comissão considerou corretamente, na decisão impugnada, que as informações sobre a localização das instalações de produção e dos subcontratantes das empresas em questão ocultadas nos contratos em causa faziam parte das suas relações comerciais e, em última análise, da sua capacidade e da sua estratégia industrial e comercial.
- 61 Ora, como foi recordado no n.º 33, *supra*, a proteção que deve ser garantida aos interesses comerciais em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 pode abranger essas informações.

- 62 Por outro lado, as informações que constam dos contratos em causa não podem ser consideradas históricas (v., neste sentido, Acórdão de 7 de julho de 2015, Axa Versicherung/Comissão, T-677/13, EU:T:2015:473, n.º 154 e jurisprudência referida, e Despacho de 12 de julho de 2018, RATP/Comissão, T-250/18 R, não publicado, EU:T:2018:458, n.ºs 55 e 57). Com efeito, esses dados tinham menos de dois anos e, como resulta da resposta da Comissão a uma questão colocada a título de medida de organização do processo, a maior parte dos contratos em causa ainda estavam a ser executados no momento da adoção da decisão impugnada.
- 63 A conclusão constante do n.º 60, *supra*, também não é infirmada pela publicação, no sítio Internet da Comissão, de um mapa interativo que ilustra as «capacidades de produção de vacinas contra a COVID-19 na [União]» («*interactive map showing the production capacities of COVID-19 vaccines in the EU*»).
- 64 Com efeito, como a Comissão confirmou em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal Geral a título de medida de organização do processo, o mapa interativo não contém informações sobre a localização no território da União das instalações de produção de vacinas contra a COVID-19 que constam dos contratos em causa. Quando muito, como a Comissão reconheceu, a aplicação do filtro «*contracted by APA manufacturer*» (mediante acordo com um fabricante que celebrou um acordo prévio de aquisição) revela uma única instalação de produção, situada na Alemanha, que não consta dos contratos aos quais as recorrentes pediram acesso.
- 65 Por conseguinte, contrariamente ao que alegam as recorrentes, o mapa interativo não indica o local exato das instalações de produção das vacinas contra a COVID-19 que são objeto dos contratos em causa, nem os nomes dos eventuais subcontratantes em causa.
- 66 Por outro lado, embora os relatórios públicos da EMA sobre as diferentes vacinas contra a COVID-19 contenham informações sobre instalações de produção, esta circunstância não é, enquanto tal, suscetível de obrigar a Comissão a comunicar a integralidade das informações sobre a localização das instalações de produção e dos subcontratantes das empresas em questão [v., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, n.º 56].
- 67 Daqui resulta que a Comissão não cometeu um erro de direito ao ocultar informações sobre a localização das instalações de produção e dos subcontratantes das empresas em questão.
- 68 Por último, dado que as informações sobre a localização das instalações de produção e dos subcontratantes das empresas em questão não foram divulgadas pela Comissão através do mapa interativo, a decisão impugnada não está ferida de insuficiência de fundamentação relativamente ao referido mapa.
- 69 Face às considerações precedentes, a segunda parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.
- 70 Por último, dado que a argumentação das recorrentes relativa ao interesse na divulgação das informações sobre a localização das instalações de produção ocultadas coincide com a invocada no âmbito do quarto fundamento, essa argumentação será tratada no âmbito do referido fundamento (v. n.º 210, *infra*).

2. Quanto à recusa parcial de acesso às estipulações em matéria de direito de propriedade intelectual

- 71 Com a terceira parte do seu segundo fundamento, as recorrentes contestam o carácter suficiente da fundamentação da decisão impugnada e o seu mérito para justificar a ocultação parcial das estipulações em matéria de propriedade intelectual 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.
- 72 As recorrentes consideram que são hipotéticas as considerações expostas na decisão impugnada segundo as quais a divulgação das informações ocultadas apresenta um risco de prejuízo para os interesses comerciais das empresas em questão, uma vez que aumentaria a pressão exercida sobre as referidas empresas para que colocassem à disposição uma parte do seu saber-fazer e teria efeitos negativos na sua capacidade industrial. Além disso, sustentam que a Comissão não indicou os elementos das estipulações em matéria de direito de propriedade intelectual que explicavam os motivos concretos e específicos da sua não divulgação.
- 73 A Comissão contesta esta argumentação.

a) Quanto à fundamentação da decisão impugnada

- 74 No pedido confirmativo, o Tribunal Geral salienta que os seis deputados reivindicaram expressamente a divulgação das estipulações em matéria de direito de propriedade intelectual.
- 75 No caso em apreço, através da decisão impugnada, a Comissão ocultou parcialmente as estipulações em matéria de direitos de propriedade intelectual nos documentos 1, 4, 6, 7, 8, 11, 12 e 13.
- 76 Na decisão impugnada, a Comissão indicou que as informações ocultadas a título da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais continham elementos comercialmente sensíveis, como a propriedade intelectual. Indicou também, na parte dessa decisão consagrada aos riscos relativos à organização e à capacidade industrial das empresas em questão, que a divulgação da descrição das obrigações mútuas das partes nos contratos em causa em matéria de propriedade intelectual revelaria aos concorrentes das empresas em questão elementos importantes das suas capacidades industriais e poderia prejudicar as suas capacidades industriais para produzir a vacina, ou mesmo, a prazo, impedir a execução integral dos contratos celebrados por razões económicas. As referidas estipulações preveem quer o direito exclusivo de a empresa em causa beneficiar dos direitos de propriedade intelectual resultantes da produção da vacina quer a concessão de uma licença sobre uma parte desses direitos. À empresa em causa poderiam ser enviados pedidos para conceder ou derrogações à exclusividade com vista a testes clínicos posteriores ou licenças suplementares ficando assim sujeita a uma pressão crescente por parte dos seus concorrentes para tornar pública uma parte do seu saber-fazer. Tais pedidos tornar-se-iam mais frequentes, tendo em conta as necessidades crescentes de vacinas relacionadas com a progressão mundial da pandemia.
- 77 Resulta destas considerações que a Comissão forneceu explicações sucintas, sem divulgar o conteúdo das frases ou de segmentos de frase ocultados, para privar a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais da sua finalidade essencial quanto à natureza das estipulações em

matéria de direitos de propriedade intelectual parcialmente ocultadas. Do mesmo modo, forneceu explicações circunstanciadas quanto à forma como a sua divulgação podia prejudicar concreta e efetivamente os interesses comerciais das empresas em questão.

- 78 Por outro lado, embora a Comissão tenha de expor os fundamentos que justificam a aplicação ao caso em apreço de uma das exceções ao direito de acesso previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001, não tem obrigação de fornecer informações que vão além do que é necessário à compreensão, pelo requerente do acesso, das razões que estiveram na origem da sua decisão e à fiscalização, pelo Tribunal Geral, da legalidade desta última (Acórdão de 30 de janeiro de 2008, Terezakis/Comissão, T-380/04, não publicado, EU:T:2008:19, n.º 119).
- 79 Daqui resulta que os fundamentos da decisão impugnada permitem às recorrentes compreender as razões específicas que levaram a Comissão a ocultar, parcialmente, nos contratos em causa, as estipulações em matéria de direitos de propriedade intelectual e ao juiz da União exercer a sua fiscalização da legalidade das referidas ocultações, na aceção da jurisprudência recordada nos n.ºs 34, 35 e 78, *supra*.
- 80 Por conseguinte, a alegação relativa à insuficiência da fundamentação da decisão impugnada a este respeito deve ser julgada improcedente.

b) Quanto ao mérito da fundamentação da decisão impugnada

- 81 Quanto ao mérito dos fundamentos apresentados pela Comissão na decisão impugnada para justificar a ocultação parcial das estipulações em matéria de propriedade intelectual, há que determinar se a Comissão forneceu explicações plausíveis quanto à questão de saber de que modo o acesso às informações ocultadas poderia prejudicar concreta e efetivamente a proteção dos interesses comerciais das empresas em questão e se o alegado prejuízo pode ser considerado razoavelmente previsível e não puramente hipotético (v., neste sentido, Acórdão de 25 de novembro de 2020, Bronckers/Comissão, T-166/19, EU:T:2020:557, n.º 58).
- 82 Em conformidade com a jurisprudência referida nos n.ºs 30 e 31, *supra*, a Comissão não é obrigada a demonstrar a existência de um risco certo de prejuízo para a proteção dos interesses comerciais das empresas em questão.
- 83 Basta que a decisão impugnada contenha elementos tangíveis que permitam concluir que o risco de prejuízo dos interesses comerciais das empresas em questão era, à data da sua adoção, razoavelmente previsível e não puramente hipotético, e refira a existência, nessa data, de razões objetivas que permitam prever razoavelmente que esses prejuízos ocorreriam em caso de divulgação das informações pedidas pelas recorrentes (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, n.ºs 78 e 79).
- 84 No caso em apreço, como indicado no n.º 76, *supra*, resulta da decisão impugnada que a Comissão recusou o acesso integral às estipulações em questão, para não correr o risco de perturbar as eventuais tomadas de posição estratégicas das empresas em questão quanto à exploração dos seus direitos, numa época caracterizada por uma forte procura das vacinas contra a COVID-19 e durante a qual era possível que fossem apresentados pedidos de concessão de licenças por sociedades terceiras.

- 85 Após ter consultado as versões integrais dos contratos em causa, o Tribunal Geral constata que, embora as estipulações em matéria de propriedade intelectual, que figuram sob o título «Exploração dos resultados» do contrato e/ou sob o título «Direitos de propriedade intelectual», apresentem semelhanças, não são idênticas, o que resulta, eventualmente, de diversos aditamentos. Além disso, as recorrentes não contestam o contexto de forte procura de vacinas contra a COVID-19 nem a circunstância de os pedidos de concessão de licenças serem possíveis. Também não contestam o facto de o risco de prejuízo para os interesses comerciais de uma dada empresa lhe ser individual.
- 86 Por outro lado, as explicações da Comissão na decisão impugnada demonstram que efetuou um exame concreto e individual do pedido de acesso aos contratos em causa e que se baseou em circunstâncias específicas do caso em apreço e específicas das empresas em questão no que dizia respeito às estipulações em matéria de direitos de propriedade intelectual para demonstrar a existência de um risco razoavelmente previsível e não hipotético de prejuízo para a proteção dos interesses comerciais das referidas empresas.
- 87 Decorre do exposto que as explicações da Comissão na decisão impugnada sobre a existência de um risco razoavelmente previsível e não hipotético de prejuízo para a proteção dos interesses comerciais das empresas em questão, relativo à divulgação integral das estipulações em matéria de propriedade intelectual, são fundadas.
- 88 Quanto à alegação de que a Comissão aplicou a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais de forma incoerente, esta alegação coincide com o terceiro fundamento, pelo que deve ser analisada no âmbito do referido fundamento.
- 89 Face às considerações precedentes, a terceira parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

3. Quanto à recusa parcial de acesso às estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados

- 90 Com a quarta parte do segundo fundamento, as recorrentes contestam o carácter suficiente da fundamentação da decisão impugnada e o seu mérito para justificar a ocultação parcial das estipulações relativas aos pagamentos por conta (*down payments*) ou aos pagamentos antecipados (*advance payments*) de «alguns» dos contratos em causa 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.
- 91 As recorrentes contestam as considerações invocadas na decisão impugnada segundo as quais a divulgação das informações ocultadas apresenta um risco de prejuízo para os interesses comerciais das empresas em questão, uma vez que permite determinar o valor total do contrato em questão e o preço por dose e revela as estratégias e estruturas tarifárias das referidas empresas, o que pode prejudicar as suas negociações no mercado mundial e ser explorado em seu detrimento pelos seus concorrentes. Salientam que a Comissão divulgou o montante dos pagamentos por conta ou pagamentos antecipados de «alguns» contratos em causa e que «alguns» dos referidos montantes eram conhecidos devido a fugas de informações numa rede social e nos meios de comunicação social (v. n.º 8, *supra*). Ora, a Comissão não confirmou que era efetivamente possível calcular o preço por dose ou retirar outras conclusões comercialmente sensíveis, nomeadamente, quanto às estratégias de fixação de preços das empresas em questão, a partir de informações sobre os pagamentos por conta ou os pagamentos antecipados ocultados.

Neste quadro, sublinham que o preço deixado a cargo dos Estados-Membros não foi divulgado. Em todo o caso, a Comissão não explicou em que medida o risco de prejuízo para os interesses comerciais das empresas em questão era previsível e não hipotético.

- 92 As recorrentes acusam a Comissão de não ter explicado em que medida a divulgação dos pagamentos por conta ou dos pagamentos antecipados poderia revelar informações sobre a situação atual das empresas em questão e sobre o mercado das vacinas contra a COVID-19.
- 93 As recorrentes sustentam que o risco de prejuízo para os interesses comerciais das empresas em questão relativamente às suas negociações com compradores de países terceiros não está abrangido pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e é hipotético.
- 94 As recorrentes contestam as considerações invocadas na decisão impugnada segundo as quais a divulgação integral das estipulações dos acordos prévios de aquisição sobre os pagamentos por conta ou os pagamentos antecipados colocaria a empresa em causa em desvantagem face aos seus concorrentes, revelando o grau de risco financeiro que teria aceitado ao celebrar o contrato em questão e dando indicações sobre a sua estratégia de preços. Em seu entender, estes elementos não especificam de que modo a divulgação dessas informações é suscetível de prejudicar concretamente os interesses comerciais das empresas em questão ou de revelar informações sensíveis sobre as suas estruturas de custos.
- 95 Neste âmbito, as recorrentes sustentam que, ainda que existisse qualquer justificação para a ocultação das estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados nos acordos prévios de aquisição quando esses acordos estavam em vigor, esta já não existia no momento da adoção da decisão impugnada. Por outro lado, essas informações não são suscetíveis de ser pertinentes para futuras negociações. Sublinham que não pediram o acesso aos contratos em causa antes de estes terem sido assinados e que os contratos de aquisição já tinham sido assinados à data da adoção da decisão impugnada.
- 96 Por último, as recorrentes acusam a Comissão de não ter ponderado o interesse das empresas em questão na manutenção da confidencialidade das estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados e o interesse público na transparência e de não ter justificado a prevalência do primeiro sobre o segundo.
- 97 A Comissão contesta esta argumentação.

a) Quanto à fundamentação da decisão impugnada

- 98 O Tribunal Geral salienta que, no pedido confirmativo, os seis deputados contestaram os fundamentos da recusa parcial de acesso às informações sobre os preços contidas nos contratos em causa expostos na resposta de 9 de junho de 2021 ao seu pedido inicial.
- 99 No caso em apreço, através da decisão impugnada, a Comissão ocultou parcialmente as estipulações relativas aos preços e às modalidades de pagamento em todos os contratos em causa, com exceção do documento 10, uma vez que este documento não aborda os preços. Assim, ocultou o montante dos pagamentos por conta ou dos pagamentos antecipados nos documentos 2, 3, 4, 12 e 13, mas divulgou-o nos documentos 1, 5 e 6. Além disso, ocultou

diversas informações nos contratos em causa, relativas, consoante o caso, nomeadamente, ao preço por dose, ao preço de entrega, ao preço ou ao custo total, ao montante deixado a cargo dos Estados-Membros e aos calendários de pagamentos.

- 100 Na decisão impugnada, antes de mais, a Comissão indicou que as informações ocultadas a título da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais continham elementos comercialmente sensíveis relativos, nomeadamente, aos preços e aos preços individuais por dose, aos custos totais estimados dos produtos e à metodologia relativa aos custos. Afirmou que a divulgação das informações ocultadas poderia prejudicar a situação concorrencial das empresas em questão no mercado mundial para a produção e comercialização de vacinas contra a COVID-19.
- 101 Em seguida, numa parte consagrada precisamente aos riscos financeiros, a Comissão indicou que as estipulações relativas aos preços e às condições de compra constantes dos acordos prévios de aquisição continuavam a ser pertinentes para os contratos de aquisição posteriores. Explicou que as informações sobre os preços tinham sido ocultadas, porque a sua divulgação permitiria a terceiros tirar conclusões quanto às estratégias comerciais e tarifárias das empresas em questão, as quais poderiam ser utilizadas pelos concorrentes destas últimas para planificar as suas próprias estratégias, o que prejudicaria gravemente as negociações em curso e futuras das empresas em questão com outros compradores internacionais.
- 102 No que respeita, mais especificamente, aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados nos acordos prévios de aquisição, a saber, a contribuição proveniente dos recursos da ajuda de emergência (v. n.ºs 2 e 3, *supra*), a Comissão afirmou ter divulgado a referida contribuição para quase todos os contratos em causa. O montante total desses pagamentos por conta ascendeu aproximadamente a 2,7 mil milhões de euros. Indicou que, no caso dos acordos em que o pagamento por conta tinha sido ocultado, as empresas em questão tinham indicado motivos concretos para justificar o carácter comercial confidencial do referido montante. Nomeadamente, ao dispor do montante do pagamento por conta, é possível avaliar, em função das práticas do mercado, e determinar o valor total do contrato e, finalmente, o preço por dose, que constituem informações comerciais sensíveis para todas as empresas. Tal poderia ter um impacto negativo nas negociações das empresas em questão com outros compradores e poderia prejudicar o conjunto das operações das referidas empresas, dado que as suas estratégias e estruturas tarifárias seriam reveladas. Tais dificuldades para as empresas em questão poderiam, por sua vez, prejudicar a execução dos contratos em causa.
- 103 Além disso, a Comissão expôs os motivos de certas ocultações específicas relativas aos pagamentos por conta, a saber, nos documentos 3 e 6. Essas ocultações estavam ligadas a aspetos particulares dos acordos relativos aos custos ligados ao processo de produção da empresa em causa ou à circunstância de estarem em curso entregas e discussões com a empresa em causa à data da adoção da decisão impugnada. Estas ocultações tiveram por objetivo permitir a boa execução do contrato em questão.
- 104 Em seguida, a Comissão salientou que, segundo a jurisprudência, informações comerciais sensíveis relativas, designadamente, às estratégias comerciais das empresas em questão ou às suas relações comerciais, estavam protegidas pelo artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Por outro lado, os potenciais riscos comerciais, os preços aplicados e os limiares dos compromissos financeiros acordados no âmbito de um contrato de carácter sensível poderiam também constituir elementos comerciais sensíveis, nomeadamente para contratos que ainda estavam em curso de execução. No caso em apreço, a divulgação dessas passagens dos acordos prévios de aquisição colocaria claramente em desvantagem a empresa em causa em relação aos

seus concorrentes, uma vez que o nível de risco financeiro aceite por esta e as informações sobre a sua estratégia de preços seriam, assim, dadas a conhecer. Nestas circunstâncias, a Comissão considerou que certos aspetos financeiros dos contratos deviam continuar a ser protegidos ao abrigo da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais.

- 105 Por último, a Comissão afastou a pertinência do facto de três acordos prévios de aquisição terem sido objeto de fugas de informação nos meios de comunicação social.
- 106 Resulta destas considerações que a Comissão forneceu explicações detalhadas quanto à natureza das informações relativas aos pagamentos por conta e aos pagamentos antecipados ocultados e quanto à forma como a divulgação das referidas informações poderia prejudicar concreta e efetivamente os interesses comerciais das empresas em questão, quer entre elas quer entre elas e as sociedades farmacêuticas terceiras com as quais estavam em concorrência. Além disso, estas explicações tiveram em conta a troca de informações entre a Comissão e os seis deputados. Com efeito, a Comissão indicou os motivos pelos quais os acordos prévios de aquisição seriam pertinentes para os contratos de aquisição posteriores e no âmbito de negociações com compradores de países terceiros e os motivos pelos quais as informações que tinham sido objeto de fugas de informação nos meios de comunicação social não podiam justificar uma derrogação à confidencialidade das referidas informações.
- 107 Daqui resulta que os fundamentos da decisão impugnada permitem às recorrentes compreender as razões específicas que levaram a Comissão a ocultar, parcialmente, nos contratos em causa, as estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados e ao juiz da União exercer a sua fiscalização da legalidade das referidas ocultações, na aceção da jurisprudência recordada nos n.ºs 34, 35 e 78, *supra*.
- 108 Por conseguinte, a alegação relativa à insuficiência da fundamentação da decisão impugnada a este respeito deve ser julgada improcedente.

b) Quanto ao mérito da fundamentação da decisão impugnada

- 109 Quanto ao mérito dos fundamentos apresentados pela Comissão para justificar a ocultação parcial das estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados, há que determinar se, em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.ºs 30, 31, 81 e 83, *supra*, forneceu explicações plausíveis quanto ao facto de o acesso às informações ocultadas poder prejudicar concreta e efetivamente a proteção dos interesses comerciais das empresas em questão e quanto ao facto de o alegado prejuízo poder ser considerado razoavelmente previsível e não puramente hipotético.
- 110 No caso em apreço, como indicado nos n.ºs 100 a 105, *supra*, resulta da decisão impugnada que a Comissão recusou o acesso integral às estipulações em questão, incluindo aos calendários e às modalidades de pagamento, para não correr o risco de revelar elementos financeiros sensíveis dos contratos em causa, e, em última análise, relativos às estratégias comerciais e tarifárias das empresas em questão numa época caracterizada por uma forte procura para as vacinas contra a COVID-19 e durante a qual as negociações com compradores de países terceiros estavam em curso ou eram, pelo menos, possíveis.
- 111 Após ter consultado as versões integrais dos contratos em causa, o Tribunal Geral constata que as estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados, bem como as modalidades e os calendários de pagamento, são diferentes. Por outro lado, as recorrentes não

contestam o contexto de forte procura de vacinas contra a COVID-19, nem a circunstância de as negociações com compradores de países terceiros estarem em curso ou serem, pelo menos, possíveis à data da adoção da decisão impugnada.

- 112 Contrariamente ao que alegam as recorrentes, a circunstância de as empresas em questão terem podido beneficiar de pagamentos por conta provenientes de fundos públicos para desenvolver vacinas contra a COVID-19 não é suscetível, enquanto tal, de excluir o caráter comercialmente sensível das estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados ou de considerar que os seus interesses comerciais não são suscetíveis de ser protegidos.
- 113 A este respeito, segundo a jurisprudência, se uma empresa detida por capitais públicos pode ter interesses comerciais suscetíveis de serem protegidos do mesmo modo que os de uma empresa privada (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, CEE Bankwatch Network/Comissão, T-307/16, EU:T:2018:97, n.º 108), o mesmo se aplica *a fortiori* a uma empresa privada, ainda que esta contribua para a realização de tarefas de interesse público (Acórdão de 5 de dezembro de 2018, Falcon Technologies International/Comissão, T-875/16, não publicado, EU:T:2018:877, n.º 49).
- 114 Do mesmo modo, como alega a Comissão, deve ser rejeitado o argumento das recorrentes relativo à circunstância de as informações relativas aos preços das vacinas terem sido objeto de fugas de informação nos meios de comunicação social.
- 115 Com efeito, a divulgação não autorizada de um documento não pode ter como consequência tornar acessível ao público um documento abrangido por uma das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (Acórdão de 25 de outubro de 2013, Beninca/Comissão, T-561/12, não publicado, EU:T:2013:558, n.º 55).
- 116 Além disso, não pode ser acolhido o argumento das recorrentes relativo ao facto de, em setembro e outubro de 2022, a saber, mais de seis meses após a adoção da decisão impugnada, duas empresas (AstraZeneca e CureVac) terem, respetivamente, declarado não ter dificuldade com a divulgação pública do seu acordo prévio de aquisição ou revelado «todos os pormenores relativos aos preços e ao pagamento por conta recebido», o que, segundo as recorrentes, demonstra que a divulgação das informações sobre os pagamentos por conta não apresenta um risco para os interesses comerciais da empresa em causa.
- 117 Com efeito, como foi exposto no n.º 56, *supra*, a apreciação do mérito da aplicação da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais deve ser feita à luz dos factos existentes à data da adoção da decisão impugnada, e não à luz de eventuais declarações de um número limitado das empresas em questão feitas mais de seis meses após a data de adoção dessa decisão e cujo montante dos respetivos pagamentos por conta foi, em todo o caso, divulgado pela Comissão.
- 118 Daqui resulta que foi com razão que a Comissão considerou, na decisão impugnada, que a divulgação integral das estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados poderia fornecer aos concorrentes das empresas em questão e a compradores terceiros informações comercialmente sensíveis sobre as estratégias comerciais e tarifárias das empresas em questão.

- 119 Decorre do exposto que as explicações da Comissão na decisão impugnada sobre a existência de um risco razoavelmente previsível e não puramente hipotético de prejuízo para a proteção dos interesses comerciais das empresas em questão no que respeita à divulgação integral das estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados são fundadas.
- 120 Quanto à alegação de que a Comissão aplicou a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais de forma incoerente, esta alegação coincide com o terceiro fundamento, pelo que deve ser analisada no âmbito do referido fundamento.
- 121 Face às considerações precedentes, a quarta parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

4. Quanto à recusa parcial de acesso às estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização

- 122 Com a quinta parte do segundo fundamento, as recorrentes contestam o caráter suficiente da fundamentação da decisão impugnada e o seu mérito para justificar a recusa parcial de acesso às estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização 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.
- 123 Primeiro, as recorrentes alegam que a hipótese de a divulgação integral das estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização poder dar origem à propositura abusiva e injustificada de múltiplas ações judiciais não é explicada e que a Comissão não precisou nem fundamentou de que modo a sua divulgação prejudicaria os interesses comerciais das empresas em questão.
- 124 Segundo, as recorrentes contestam as considerações invocadas na decisão impugnada segundo as quais a divulgação integral das estipulações em questão revelaria aos concorrentes da empresa em causa os «pontos fracos» da cobertura da sua responsabilidade e proporcionaria aos referidos concorrentes uma vantagem concorrencial que poderiam explorar.
- 125 Terceiro, as recorrentes contestam que a divulgação integral das estipulações em questão tenha impacto na reputação geral das empresas em questão. A razão pela qual a sua divulgação teria esse impacto não é explicada em parte alguma pela Comissão. Com efeito, se uma sociedade for considerada responsável por um dano associado a um produto defeituoso, a ofensa à reputação resulta desse dano e não das estipulações negociadas com a Comissão.
- 126 Quarto, as recorrentes consideram que também não são sustentadas três considerações suplementares invocadas na decisão impugnada, segundo as quais a divulgação das informações ocultadas revelaria aos concorrentes da empresa em causa os custos que uma violação do contrato em causa poderia gerar e os lucros reais do referido contrato, e prejudicaria os interesses comerciais das empresas em questão, principalmente comprometendo a sua competitividade nos mercados mundiais. Na sua opinião, a Comissão não apresentou elementos suficientes que demonstrem que a divulgação das informações em questão permitiria revelar o teor da estratégia comercial das empresas em questão ou enfraquecer a sua posição concorrencial nos mercados mundiais. Além disso, os exemplos mencionados na decisão impugnada não ilustram o caráter sensível das informações ocultadas.

- 127 Por outro lado, as recorrentes sustentam que a argumentação da Comissão, segundo a qual as negociações sobre as estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização foram individuais, é enganosa. Segundo as recorrentes, resulta do n.º 76 do Relatório Especial 19/2022 do Tribunal de Contas Europeu, intitulado «Aquisição de vacinas contra a COVID-19 pela UE», que essas estipulações são as mesmas nos contratos em causa, pelo que a sua divulgação não pode afetar os interesses comerciais das empresas em questão.
- 128 Na réplica, as recorrentes alegam que, mesmo na hipótese de a Comissão ter provado que a divulgação das informações ocultadas prejudicaria concreta e efetivamente os interesses comerciais das empresas em questão, o interesse público na sua divulgação prevaleceria sobre os referidos interesses comerciais.
- 129 A Comissão contesta esta argumentação.
- 130 A Comissão sustenta que as estipulações em questão têm a mesma relevância económica e financeira que qualquer outro elemento de custo para a empresa em causa e foram objeto de negociações individuais.
- 131 Primeiro, a Comissão considera que é errado afirmar que a divulgação das referidas estipulações não implicaria o risco de ações de indemnização por danos estratégicos e especulativos contra as empresas em questão.
- 132 Assim, segundo a Comissão, a divulgação integral das estipulações em questão aumentaria o número de ações de indemnização, fundadas ou não, contra a empresa em causa, uma vez que daria ao demandante mais argumentos para tentar demonstrar o caráter defeituoso da vacina. Por outro lado, esse risco é tanto mais concreto quanto a definição dos danos pelos quais a empresa em causa pode ser indemnizada já foi divulgada nalguns contratos, nomeadamente no documento 5. Além disso, a divulgação dos pormenores da indemnização a cargo do Estado-Membro em causa poderia ter incidência sobre o ónus da prova no que respeita ao caráter defeituoso do produto. Com efeito, o conhecimento destes pormenores pode ter por resultado simplificar ou tornar mais complexa a tarefa de demonstrar a responsabilidade do fabricante da vacina. Por conseguinte, considera que o risco de um litígio maciço e de consequências financeiras muito significativas para uma única empresa não é abstrato.
- 133 Segundo, a Comissão sustenta que a decisão impugnada explica de forma juridicamente bastante as razões pelas quais a divulgação integral das estipulações em questão teria repercussões comerciais negativas para as empresas em questão. Com efeito, as referidas estipulações não são «cláusulas-tipos», mas foram objeto de negociações individuais, cuja redação final representa a aceitação, pela empresa, de um risco financeiro entre outros no âmbito de um acordo complexo. Se fossem divulgadas na íntegra, uma avaliação comparativa poderia resultar numa perceção negativa injustificada de certos produtos. Além disso, a jurisprudência admite a invocação da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais pela Comissão em razão da ofensa à reputação de um operador ativo num mercado. Por outro lado, a Comissão sustenta que nem mesmo uma cláusula de indemnização plenamente aplicável compensa todos os danos causados por uma condenação no pagamento de uma indemnização a uma vítima, nomeadamente à imagem e à reputação da empresa condenada. Assim, a divulgação integral das estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização, a saber, situações em que uma empresa é ou não indemnizada, teria inegavelmente um impacto nos seus interesses comerciais.

134 Terceiro, a Comissão salienta que as recorrentes sustentam que, no caso em apreço, o prejuízo efetivo e concreto dos interesses comerciais resultante da divulgação das referidas estipulações não foi fundamentado e que, mesmo que tivesse justificado tal prejuízo, existiria um interesse público superior que justificaria a sua divulgação. Segundo a Comissão, a decisão impugnada explica as consequências negativas que a divulgação dessas informações acarretaria no caso em apreço para as empresas em questão. Ora, o facto de a decisão impugnada invocar a existência de um risco de prejuízo efetivo e concreto dos interesses comerciais não significa que esse risco não esteja demonstrado ou que seja especulativo. Por outro lado, a argumentação das recorrentes é contraditória, porquanto afirmam que é essencial saber se as empresas em questão serão consideradas responsáveis pelos danos em caso de efeitos nefastos das vacinas, ao mesmo tempo que pretendem que as consequências da divulgação das estipulações em questão para as referidas empresas, tal como invocadas pela Comissão, sejam especulativas e hipotéticas.

a) Quanto à fundamentação da decisão impugnada

135 No caso em apreço, no n.º 2.1.1 da decisão impugnada, a Comissão indicou que as informações ocultadas ao abrigo da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais, prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, continham elementos comercialmente sensíveis relativos, nomeadamente, à responsabilidade e à indemnização. Mencionou que a divulgação integral dessas informações poderia revelar aos concorrentes da empresa em causa o lucro exato resultante da negociação para a referida empresa.

136 Em seguida, no n.º 2.1.4, antes de mais, a Comissão abordou, em substância, a responsabilidade extracontratual das empresas em questão face a terceiros, nomeadamente por efeitos indesejáveis decorrentes da utilização da vacina, e as estipulações relativas à eventual indemnização, a saber, o reembolso, pelos Estados-Membros das empresas em questão, na hipótese de estas últimas serem condenadas a pagar uma indemnização a terceiros a título da sua responsabilidade extracontratual. Em seguida, abordou diversos aspetos da responsabilidade contratual das empresas em questão.

137 Assim, a Comissão precisou que a divulgação integral das estipulações em questão podia prejudicar os interesses comerciais das referidas empresas em três aspetos.

138 Primeiro, um conhecimento preciso dos limites da responsabilidade da empresa em causa permitiria um comportamento estratégico a seu respeito, visto que poderia ser confrontada com as consequências económicas de múltiplas ações judiciais, intentadas de forma abusiva e injustificada, unicamente com o objetivo de receber uma indemnização ligada à utilização da sua vacina. Segundo, a divulgação integral das estipulações relativas à indemnização das empresas em questão pelos Estados-Membros, em especial as que definem as condições exatas em que uma indemnização pelo Estado-Membro está excluída, revelaria inevitavelmente aos concorrentes da empresa em causa, incluindo os que não produzem vacinas, os «pontos fracos» da cobertura da sua responsabilidade e dar-lhes-ia uma vantagem concorrencial que poderiam explorar. Terceiro, um conhecimento preciso dos limites da responsabilidade da empresa em causa teria também um impacto na sua reputação geral junto dos consumidores e dos seus potenciais parceiros comerciais. De acordo com a Comissão, estes fundamentos explicam as razões pelas quais certas passagens relativas à derrogação à estipulação relativa à indemnização, a saber, as condições em que uma dada empresa em causa não será indemnizada, não podem ser divulgadas. Neste âmbito, fez referência, a título de exemplo, às oclutações na estipulação I.12 do documento 4.

- 139 Em seguida, a Comissão indicou que certas estipulações relativas à responsabilidade contratual revestiam uma dimensão comercial avaliada e negociada com a empresa em causa, cuja divulgação revelaria aos concorrentes desta última informações relativas à sua capacidade e à sua estratégia internas, em especial porque essas informações seriam suscetíveis de permitir conhecer com precisão os custos que uma rutura do contrato poderia gerar para esta empresa. A Comissão ilustrou as suas observações com exemplos de estipulações específicas.
- 140 A Comissão precisou que as informações ocultadas eram comercialmente sensíveis. Por um lado, a divulgação dessas informações permitiria conhecer com precisão os custos que uma violação do contrato poderia gerar para as empresas em questão. Por outro lado, a divulgação dessas informações poderia revelar-se prejudicial às empresas em questão, uma vez que dariam aos seus concorrentes uma ideia muito realista dos lucros reais obtidos ao abrigo do contrato em causa, quando, no momento da adoção da decisão impugnada, essas mesmas empresas negociavam contratos para o fornecimento de vacinas contra a COVID-19 com compradores de países terceiros, sendo a concorrência a este respeito exercida num mercado mundial. A Comissão precisou ainda que esse conflito potencial com os interesses comerciais das empresas em questão era tanto mais prejudicial quanto a execução de certos contratos estava prestes a ter início, como era o caso, no momento da adoção da decisão impugnada, nomeadamente, dos documentos 7 e 11.
- 141 Por último, a Comissão sublinhou que, neste contexto, o mercado mundial no qual as empresas em questão conduziam as suas atividades devia ser tomado em consideração na avaliação dos efeitos da divulgação das estipulações em questão nos termos do Regulamento n.º 1049/2001. Indicou que, na avaliação da aplicabilidade da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais, tinham sido tomados em consideração diferentes fatores, nomeadamente a situação particular de cada fabricante de vacinas no mercado, as suas características, as suas relações com outros intervenientes comerciais, as suas estratégias de mercado e de empresa e a utilização que os seus concorrentes poderiam fazer das informações divulgadas. Daí concluiu que a divulgação integral dos contratos celebrados com as empresas em questão prejudicaria os interesses comerciais das empresas, comprometendo essencialmente a sua competitividade nos mercados mundiais.
- 142 Resulta destas considerações que a Comissão forneceu explicações quanto ao caráter comercialmente sensível das informações contidas nas estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização. Do mesmo modo, a Comissão explicou, de forma juridicamente suficiente, de que modo, no seu entender, a divulgação integral das referidas estipulações poderia prejudicar concreta e efetivamente os interesses comerciais das empresas em questão, seja entre elas ou entre elas e terceiros com os quais estejam em concorrência.
- 143 Daqui resulta que os fundamentos da decisão impugnada permitem às recorrentes compreender as razões específicas que levaram a Comissão a ocultar, parcialmente, nos contratos em causa, as estipulações relativas à responsabilidade das empresas em questão, tanto contratual como extracontratual, bem como as estipulações relativas à eventual indemnização pelos Estados-Membros de eventuais obrigações contraídas pelas empresas em questão em caso de imputação da sua responsabilidade extracontratual e o juiz da União a exercer a sua fiscalização da legalidade das referidas ocultações, na aceção da jurisprudência recordada nos n.ºs 34, 35 e 78, *supra*.
- 144 Por conseguinte, a alegação relativa à insuficiência da fundamentação da decisão impugnada a este respeito deve ser julgada improcedente.

b) Quanto ao mérito da fundamentação da decisão impugnada

145 Quanto ao mérito dos fundamentos apresentados pela Comissão para justificar a ocultação parcial das estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização, há que determinar se, em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.ºs 30, 31, 81 e 83, *supra*, forneceu explicações plausíveis quanto ao facto de o acesso às informações ocultadas poder prejudicar concreta e efetivamente a proteção dos interesses comerciais das empresas em questão e quanto ao facto de o alegado prejuízo poder ser considerado razoavelmente previsível e não puramente hipotético.

1) Quanto às estipulações relativas à responsabilidade contratual

146 No caso em apreço, como indicado nos n.ºs 139 a 141, *supra*, resulta da decisão impugnada que a Comissão recusou o acesso integral às estipulações relativas à responsabilidade contratual das empresas em questão para não correr o risco de revelar informações alegadamente comercialmente sensíveis relativas aos riscos identificados quanto à execução dos contratos em causa e aos limiares financeiros aceites relativamente a esses riscos pelas referidas empresas, numa época caracterizada por uma forte procura das vacinas contra a COVID-19 e durante a qual as negociações com compradores de países terceiros estavam em curso ou eram, pelo menos, possíveis.

147 Tendo consultado as versões integrais dos contratos em causa, o Tribunal Geral constata que as estipulações relativas à responsabilidade das empresas em questão em caso de violação, rescisão ou suspensão dos referidos contratos, nomeadamente relacionadas com atrasos na entrega ou entregas em falta, são diferentes. Por outro lado, as recorrentes não contestam o contexto de forte procura de vacinas contra a COVID-19, nem a circunstância de as negociações com compradores de países terceiros estarem em curso ou serem, pelo menos, possíveis.

148 Daqui resulta que foi com razão que a Comissão considerou, na decisão impugnada, que a divulgação integral das referidas estipulações poderia fornecer aos concorrentes das empresas em questão e a compradores terceiros informações comercialmente sensíveis relativas a elementos de custos, às suas capacidades e às suas estratégias internas e aos limiares financeiros aceites (v., neste sentido, Acórdão de 12 de outubro de 2022, Saure/Comissão, T-524/21, EU:T:2022:632, n.ºs 99 a 102).

149 Decorre do exposto que as explicações da Comissão na decisão impugnada sobre a existência de um risco razoavelmente previsível e não hipotético de prejuízo para a proteção dos interesses comerciais das empresas em questão no que respeita à divulgação integral das estipulações relativas à responsabilidade contratual das referidas empresas são fundadas.

150 Quanto à alegação de que a Comissão aplicou a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais de forma incoerente, esta alegação coincide com o terceiro fundamento, pelo que deve ser analisada no âmbito do referido fundamento.

2) Quanto às estipulações relativas à indemnização

151 A título preliminar, importa salientar que, segundo os artigos 1.º e 12.º da Diretiva 85/374/CEE do Conselho, de 25 de julho de 1985, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade

decorrente dos produtos defeituosos (JO 1985, L 210, p. 29; EE 13, F 19, p. 8), o produtor é responsável pelo dano causado por um defeito do seu produto e a sua responsabilidade não pode ser reduzida ou excluída em relação ao lesado por uma cláusula limitativa ou exoneratória de responsabilidade. Assim, como a Comissão reconheceu na audiência, na falta de alteração da Diretiva 85/374, nem a Comissão nem os Estados-Membros tinham o direito de derrogar as disposições da referida diretiva.

- 152 Por outro lado, nenhuma disposição da Diretiva 85/374 proíbe que um terceiro, no caso em apreço um Estado-Membro, reembolse a indemnização por danos que um produtor tenha pagado em razão do defeito do seu produto.
- 153 Além disso, o Tribunal Geral observa que o artigo 6.º, terceiro parágrafo, do acordo de 16 de junho de 2020 sobre a aquisição de vacinas contra a COVID-19 celebrado entre a Comissão e os Estados-Membros foi publicado no sítio Internet da Comissão em 7 de setembro de 2020 e integralmente divulgado como anexo aos contratos em causa, com exceção do documento 1. Esta disposição prevê um mecanismo de indemnização das empresas em questão pelos Estados-Membros dos custos económicos, a saber, eventuais indemnizações por danos, que normalmente incumbiriam a essas empresas a título da sua responsabilidade pelas suas vacinas. Do mesmo modo, a Comunicação COM(2020) 245 final mencionada no n.º 3, *supra*, enuncia que esse mecanismo devia ser analisado como uma «apólice de seguro», que consistia em transferir uma parte dos riscos económicos que pesava sobre a indústria farmacêutica para as autoridades públicas em troca de garantir aos Estados-Membros um acesso equitativo e a preços acessíveis a uma vacina, caso esta fique disponível.
- 154 Decorre do exposto que, por um lado, o mecanismo de indemnização das empresas em questão pelos Estados-Membros em nada afeta o regime da responsabilidade jurídica das referidas empresas nos termos da Diretiva 85/374 e, por outro, que esta informação já era do domínio público no momento da apresentação do pedido inicial de acesso e da adoção da decisão impugnada.
- 155 Tendo consultado as versões integrais dos contratos em causa, o Tribunal Geral constata que, embora os acordos prévios de aquisição e os contratos de aquisição contenham todos uma estipulação relativa à indemnização, à semelhança do que tinha sido previsto pelo artigo 6.º do acordo de 16 de junho de 2020 sobre a aquisição de vacinas contra a COVID-19 celebrado entre a Comissão e os Estados-Membros, o conteúdo pormenorizado das referidas estipulações não é idêntico. Neste contexto, o Tribunal Geral salienta a existência de diferenças no que respeita, primeiro, às situações precisas em que foi acordado que a indemnização pelo Estado-Membro não seria aplicável, continuando a maior parte das referidas situações, no entanto, globalmente semelhantes nos contratos em causa; segundo, ao âmbito de aplicação temporal ou material da eventual indemnização e, terceiro, às modalidades de gestão da defesa de eventuais ações de indemnização e de execução de uma eventual indemnização.
- 156 Feitas estas precisões, resta determinar se foi com razão que a Comissão recusou a divulgação mais ampla, ou mesmo integral, das estipulações relativas à indemnização.
- 157 A este respeito, não pode ser acolhido o primeiro fundamento invocado na decisão impugnada, a saber, que um conhecimento preciso dos limites da responsabilidade da empresa em causa permitiria um comportamento estratégico a seu respeito, uma vez que poderia ser confrontada

com as consequências económicas de múltiplas ações judiciais, intentadas de forma abusiva e injustificada, unicamente com o objetivo de receber uma indemnização ligada à utilização da sua vacina.

- 158 Com efeito, ainda que o facto de uma sociedade estar exposta a ações de indemnização possa indubitavelmente ter por consequência custos elevados, seja em termos de recursos económicos, de tempo ou de pessoal, incluindo na hipótese de tais ações serem posteriormente julgadas improcedentes, o direito de terceiros eventualmente lesados por uma vacina defeituosa de intentar ações de indemnização contra as empresas em questão assenta na legislação nacional que transpõe a Diretiva 85/374. Este direito à ação é independente da existência e do conteúdo das estipulações relativas à indemnização.
- 159 Além disso, o interesse das empresas em questão em evitar tais ações de indemnização, na hipótese de terem efetivamente produzido e posto em circulação uma vacina defeituosa, não pode ser qualificado de interesse comercial e, em todo o caso, não constitui um interesse digno de proteção, tendo em conta, nomeadamente, o direito que qualquer pessoa tem de pedir a reparação do dano que lhe tenha causado um produto defeituoso (v., por analogia, Acórdão de 15 de dezembro de 2011, CDC Hydrogene Peroxide/Comissão, T-437/08, EU:T:2011:752, n.º 49 e jurisprudência referida). Do mesmo modo, a intenção de evitar a exposição a custos mais elevados ligados a um processo judicial não constitui um interesse protegido ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, Acórdão de 28 de junho de 2019, Intercept Pharma e Intercept Pharmaceuticals/EMA, T-377/18, não publicado, EU:T:2019:456, n.ºs 55 e 56).
- 160 Além disso, a decisão impugnada não contém nenhum elemento que permita concluir que a divulgação mais ampla do mecanismo de indemnização das empresas em questão possa estar na origem de ações interpostas contra estas últimas. Com efeito, tais ações terão sempre por objeto a condenação do produtor de vacinas na reparação do dano sofrido, qualquer que seja a identidade da entidade que, por fim, suportará as indemnizações por danos pagas.
- 161 Nestas condições, o Tribunal Geral considera que o primeiro fundamento invocado na decisão impugnada para recusar a divulgação mais ampla da estipulação relativa à indemnização não demonstra, como exige a jurisprudência referida no n.º 31, *supra*, a existência de um risco previsível e não puramente hipotético para os interesses comerciais das empresas em questão.
- 162 O segundo fundamento invocado na decisão impugnada para recusar a divulgação integral das estipulações relativas à indemnização, em especial as que definem as condições exatas em que uma indemnização pelo Estado-Membro está excluída, é que essa divulgação revelaria inevitavelmente aos concorrentes da empresa em causa, incluindo os que não produzem vacinas, os «pontos fracos» da cobertura da sua responsabilidade e dar-lhes-ia uma vantagem concorrencial que poderiam explorar, por exemplo, em anúncios publicitários e publicidades comparativas.
- 163 A este respeito, há que recordar que a razão pela qual as estipulações relativas à indemnização foram integradas nos contratos em causa, a saber, compensar os riscos incorridos pelas empresas em questão relacionados com a redução do prazo de desenvolvimento das vacinas, era do domínio público antes da adoção da decisão impugnada.

- 164 Além disso, todos os contratos em causa contêm uma estipulação relativa à indemnização que, por outro lado, enumera, de forma globalmente semelhante, as situações específicas principais em que está excluída a indemnização da empresa em causa pelo Estado-Membro.
- 165 Uma vez que todas as empresas em questão beneficiavam, por um motivo identificado e legítimo, de uma estipulação relativa à indemnização, a decisão impugnada não contém nenhum elemento que permita concluir que, em caso de divulgação mais ampla da estipulação relativa à indemnização, o risco de prejuízo para os interesses comerciais das empresas em questão, nomeadamente conferindo uma vantagem concorrencial às referidas empresas, era, à data da sua adoção, razoavelmente previsível e não puramente hipotético.
- 166 Nestas condições, o Tribunal Geral considera que o segundo fundamento invocado na decisão impugnada para recusar a divulgação mais ampla da estipulação relativa à indemnização não demonstra, como exige a jurisprudência referida no n.º 31, *supra*, a existência de um risco previsível e não puramente hipotético para os interesses comerciais das empresas em questão.
- 167 Quanto ao terceiro fundamento invocado na decisão impugnada para recusar a divulgação integral da estipulação relativa à indemnização, nomeadamente das condições em que a indemnização pelo Estado-Membro está excluída, a saber, que um conhecimento preciso dos limites da responsabilidade das empresas em questão teria repercussões nas suas reputações junto dos consumidores e dos seus eventuais parceiros comerciais, há que salientar que, contrariamente ao que afirmam as recorrentes, uma ofensa à reputação de uma empresa constitui seguramente uma ofensa aos seus interesses comerciais, dado que a reputação de qualquer operador ativo num mercado é essencial para a realização das suas atividades económicas no mercado (v., neste sentido, Acórdão de 5 de dezembro de 2018, Falcon Technologies International/Comissão, T-875/16, não publicado, EU:T:2018:877, n.ºs 51 e 53).
- 168 No entanto, pelas mesmas razões que as expostas nos n.ºs 163 a 165, *supra*, a decisão impugnada não contém nenhum elemento que permita razoavelmente concluir que, em caso de divulgação mais ampla da estipulação relativa à indemnização, o risco de prejuízo para os interesses comerciais das empresas em questão, nomeadamente a sua reputação, era, à data da sua adoção, razoavelmente previsível e não puramente hipotético.
- 169 Nestas condições, o Tribunal Geral considera que o terceiro fundamento invocado na decisão impugnada para recusar a divulgação mais ampla da estipulação relativa à indemnização não demonstra, como exige a jurisprudência referida no n.º 31, *supra*, a existência de um risco previsível e não puramente hipotético para os interesses comerciais das empresas em questão.
- 170 Face às considerações precedentes, a quinta parte do segundo fundamento é procedente no que diz respeito às estipulações relativas à indemnização dos contratos em causa.
- 171 Daqui resulta que há que julgar parcialmente procedente a quinta parte do segundo fundamento no que diz respeito às estipulações relativas à indemnização e julgá-la parcialmente improcedente no que respeita às estipulações relativas à responsabilidade contratual das empresas em questão.

5. Quanto à recusa parcial de acesso aos calendários de entrega

- 172 Na sexta parte do segundo fundamento, as recorrentes acusam a Comissão de ter ocultado os calendários de entrega das vacinas das empresas em questão e de não ter justificado suficientemente a aplicação da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais a este respeito. Na sua opinião, as referidas informações não constituem informações comercialmente sensíveis e o risco de prejuízo para os interesses comerciais das empresas em questão é hipotético.
- 173 A Comissão contesta esta argumentação.
- 174 No caso em apreço, através da decisão impugnada, a Comissão ocultou os calendários de entrega, em sentido estrito, a saber, o volume de doses e a periodicidade das entregas, nos documentos 3 e 8 a 13.
- 175 Na decisão impugnada, a Comissão indicou que os calendários de entrega e as obrigações contratuais conexas constituíam informações comercialmente sensíveis para as empresas em questão, cuja divulgação revelaria aos seus eventuais concorrentes informações sobre as suas capacidades e as suas estratégias comerciais internas. Encontram-se nesta categoria, por exemplo, os artigos I.4.7.1 e seguintes do documento 12, o artigo II.14 do documento 13 e o artigo I.4.7 do documento 8. Indicou também que essas informações revelariam, com precisão, os custos que uma violação do contrato poderia gerar para a empresa em causa, desde que contivessem, sendo caso disso, regras relativas a uma indemnização de montante fixo em caso de atraso na entrega ou de entrega em falta. Estas informações são ainda mais sensíveis tendo em conta o contexto altamente concorrencial em que intervêm as empresas em questão, uma vez que estas empresas negociam e concorrem ao nível mundial para fornecer vacinas contra a COVID-19 também a adquirentes situados fora da União. Esse conflito potencial com os interesses comerciais das empresas em questão era tanto mais prejudicial quanto a execução dos contratos estava prestes a ter início, como era o caso, no momento da adoção da decisão impugnada, por exemplo, dos documentos 7 e 11. Por outro lado, a Comissão precisou que, na avaliação da aplicabilidade da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais, tinha tomado em consideração a situação particular das empresas em questão, bem como a fase de execução do contrato em questão.
- 176 A este respeito, o Tribunal Geral considera que os elementos apresentados pela Comissão justificam que se considere que as informações ocultadas sobre os calendários de entrega constituem informações comerciais sensíveis e bastam para permitir concluir pela existência de um risco razoavelmente previsível e não puramente hipotético de que a divulgação dessas informações prejudica a proteção dos interesses comerciais das empresas em questão (v., neste sentido, Acórdão de 3 de julho de 2014, Conselho/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 52 e jurisprudência referida).
- 177 Com efeito, tendo consultado as versões integrais dos contratos em causa, o Tribunal Geral constata que as informações ocultadas sobre os calendários de entrega fornecem um resumo de elementos pertinentes e recentes relativos às capacidades e estratégias comerciais internas das empresas em questão, das condições das entregas e das modalidades, volumes e periodicidades de entrega, bem como às consequências para as referidas empresas em caso de entregas em falta ou atrasadas. Assim, no momento da adoção da decisão impugnada, a possível existência de um risco razoavelmente previsível e não puramente hipotético de prejuízo para as estratégias comerciais internas das empresas em questão não podia ser afastada.

178 Face às considerações precedentes, a sexta parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

6. Quanto à recusa parcial de acesso às estipulações relativas às doações e às revendas

179 Com a sétima parte do segundo fundamento, e à semelhança do primeiro fundamento (v. n.ºs 17 e 25, *supra*), as recorrentes acusam a Comissão de ter ocultado amplamente as estipulações relativas às doações e às revendas de vacinas nos contratos em causa e de não ter justificado suficientemente a aplicação da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais a este respeito. Na sua opinião, um risco de prejuízo para os interesses comerciais das empresas em questão é hipotético. Por outro lado, estas informações são de grande interesse para a saúde pública de países terceiros. A Comissão deveria ter ponderado o hipotético prejuízo para os interesses comerciais das empresas em questão com o interesse público na transparência, uma vez que a vacinação à escala mundial é da maior importância para a proteção da saúde humana na União e nos países terceiros.

180 A Comissão contesta esta argumentação.

181 Segundo a Comissão, tendo em conta o contexto em que os contratos em causa foram negociados, as estipulações relativas às doações e às revendas dizem respeito ao cerne das transações comerciais e a sua divulgação prejudica os interesses comerciais legítimos das empresas em questão, nomeadamente no que respeita às suas capacidades e às suas estratégias comerciais internas, tal como é invocado na decisão impugnada. Sustenta que a sua não divulgação visa conservar o poder de apreciação do Estado-Membro e da empresa em causa no que respeita à avaliação de uma eventual revenda ou doação e no âmbito de eventuais acordos trilaterais com países terceiros. Ora, a divulgação integral das referidas estipulações subordinaria essas decisões a elementos alheios aos interesses comerciais e poderia ter consequências financeiras significativas para a empresa em causa, nomeadamente em matéria de indemnização, e forneceria aos seus concorrentes informações comerciais úteis que poderiam explorar contra a empresa em países terceiros. Por conseguinte, estas estipulações têm uma dimensão comercial. Contesta a argumentação das recorrentes segundo a qual as referidas estipulações não podem ser consideradas comercialmente confidenciais devido ao interesse primordial para a saúde pública fora da União, uma vez que as considerações relacionadas com a saúde pública não podem ser o elemento determinante a este respeito.

182 No caso em apreço, através da decisão impugnada, a Comissão ocultou integralmente as estipulações relativas às doações e às revendas nos documentos 7 e 11. Expurgou parcialmente os documentos 3, 4, 6, 8, 9, 12 e 13 destas estipulações.

183 No entanto, a decisão impugnada, que expõe os fundamentos que justificam a não divulgação, integral ou parcial, de toda uma série de categorias de informações nos contratos em causa, não deixa transparecer de forma expressa, ainda que sucintamente, os motivos pelos quais as estipulações relativas às doações e às revendas foram ocultadas.

184 Esta conclusão não pode ser posta em causa pela argumentação desenvolvida pela Comissão nos seus articulados, segundo a qual as estipulações relativas às doações e às revendas revestem uma dimensão comercial sensível para as empresas em questão na relação com eventuais acordos trilaterais, nomeadamente em matéria de tarifas, de indemnização e de assunção de custos, e, por conseguinte, com as suas potenciais relações comerciais futuras. Com efeito, estas explicações não foram invocadas na decisão impugnada e não podem ser deduzidas das que nela constam.

- 185 Do mesmo modo, esta conclusão também não pode ser posta em causa pela afirmação da Comissão, na audiência, segundo a qual o n.º 2.1.1 da decisão impugnada contém um início de fundamentação a respeito das estipulações relativas às doações e às revendas. É certo que este ponto expõe que «as passagens expurgadas dos contratos a que [as recorrentes] solicitam acesso contém informações que, se forem divulgadas, podem prejudicar a competitividade das empresas em questão no mercado mundial da produção e comercialização dos produtos farmacêuticos em questão». No entanto, esta frase é de tal modo geral, que pode referir-se a quase todas as estipulações dos contratos em causa e não deixa entrever as preocupações concretas das empresas em questão, ou mesmo dos Estados-Membros, relativas à avaliação de eventuais doações ou revendas em caso de divulgação mais ampla das estipulações em questão.
- 186 Daqui resulta que a Comissão não forneceu explicações suficientes que permitam saber de que modo o acesso às estipulações relativas às doações e às revendas poderia prejudicar concreta e efetivamente os interesses comerciais das empresas em questão.
- 187 Face às considerações precedentes, é, portanto, com razão que as recorrentes alegam que a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 ao recusar dar acesso às estipulações relativas às doações e às revendas.
- 188 Daqui resulta que há que julgar procedente a sétima parte do segundo fundamento.

7. Conclusão quanto ao segundo fundamento

- 189 Pelos motivos expostos nos n.ºs 151 a 171 e nos n.ºs 182 a 187, *supra*, há que julgar procedente as quinta e sétima partes do segundo fundamento e anular a decisão impugnada no que respeita às estipulações relativas à indemnização e às doações e às revendas, e negar provimento ao segundo fundamento quanto ao restante.

C. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à aplicação incoerente do Regulamento n.º 1049/2001 que conduziu a uma violação deste e a uma violação do princípio da boa administração, dado que a Comissão não ocultou, na mesma medida, estipulações ou informações da mesma natureza

- 190 Com o seu terceiro fundamento, as recorrentes acusam a Comissão de ter ocultado de forma incoerente certas disposições e informações da mesma natureza, ou mesmo idênticas, em alguns dos contratos em causa e não noutros. Por outro lado, a Comissão não explicou nem a razão de tais divergências, nem de que modo a divulgação das informações ocultadas prejudicou os interesses comerciais das empresas em questão. Consideram que as incoerências nas ocultações demonstram que a Comissão se limitou a seguir o parecer da empresa em causa e sustentam, na réplica, que essas incoerências constituem uma violação do princípio da boa administração.
- 191 Neste contexto, as recorrentes realçam, por um lado, as estipulações relativas aos direitos de propriedade intelectual e as estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados.
- 192 As recorrentes invocam alegações análogas no âmbito do primeiro fundamento relativo às definições e no âmbito das terceira a quinta partes do segundo fundamento, relativas às estipulações em matéria de propriedade intelectual, aos pagamentos por conta e aos pagamentos antecipados e às estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização.

- 193 A Comissão contesta esta argumentação.
- 194 A este respeito, o Tribunal Geral recorda que o artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta, nos termos do qual o direito a uma boa administração inclui a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
- 195 Além disso, quanto aos documentos emanados de terceiros, o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001 precisa que a instituição da União consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 ou 2, do referido regulamento se podem aplicar, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado. Se a instituição em causa considerar que é claro que a recusa de acesso a um documento que emana de um terceiro deve ser oposta com fundamento nas exceções previstas no n.ºs 1 ou 2 do mesmo artigo, recusa o acesso ao requerente sem sequer ter de consultar o terceiro de que emana o documento, quer esse terceiro se tenha ou não anteriormente oposto a um pedido de acesso aos mesmos documentos formulado com fundamento nesse regulamento.
- 196 Quanto à margem de apreciação das instituições da União no âmbito do tratamento dos pedidos de acesso aos documentos provenientes de terceiros, convém precisar que as disposições do Regulamento n.º 1049/2001 que estabelecem, sem prejuízo das exceções nele enunciadas, o direito de acesso a todos os documentos em poder de uma instituição devem ser efetivamente aplicadas pela instituição à qual o pedido de acesso é dirigido (Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Alemanha/Comissão, T-59/09, EU:T:2012:75, n.º 48).
- 197 Por conseguinte, no caso de documentos que emanem de um terceiro, embora a consulta deste seja, é certo, obrigatória antes de divulgar o documento do qual emana, é à Comissão que cabe apreciar os riscos que podem resultar da divulgação desses documentos. Em especial, não pode considerar que a oposição desse terceiro significa automaticamente que a divulgação não pode ocorrer em razão de um risco para a proteção dos interesses comerciais, mas deve analisar de forma independente todas as circunstâncias pertinentes e tomar uma decisão no âmbito da sua margem de apreciação.
- 198 Assim, em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, a responsabilidade final pela boa aplicação deste regulamento incumbe à instituição da União à qual cabe também defender a validade da decisão que recusa o acesso aos documentos provenientes de terceiros perante os órgãos jurisdicionais da União ou o Provedor de Justiça Europeu. Se, na hipótese de documentos provenientes de terceiros, a instituição tivesse de seguir automaticamente a fundamentação apresentada pelo terceiro em causa, seria obrigada a defender perante a pessoa que formulou o pedido de acesso e, eventualmente, perante as instâncias de fiscalização posições que ela própria não considerava defensáveis (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Alemanha/Comissão, T-59/09, EU:T:2012:75, n.º 47).
- 199 No caso em apreço, a decisão impugnada indica que, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão realizou junto das empresas em questão novas consultas, qualificadas de «vastas», relativas à possibilidade de uma divulgação mais ampla dos contratos em causa na sequência do pedido confirmativo. Esta decisão explica que resultava das referidas consultas que as partes dos contratos em causa necessitavam ainda de proteção, uma vez que eram comercialmente sensíveis e a sua divulgação podia prejudicar os interesses comerciais legítimos das empresas em questão. A decisão impugnada precisa que foi concedido um acesso parcial mais amplo aos contratos em causa após a instituição ter tomado em consideração as respostas das empresas em questão e a sua própria avaliação. A decisão impugnada expõe

também que a extensão das expurgações variava, nomeadamente, em função da situação específica de cada empresa em causa, das suas características, das suas relações com outros intervenientes comerciais, das suas estratégias de mercado e de empresa, do uso que os seus concorrentes poderiam fazer da informação divulgada e da fase de execução do contrato em questão.

- 200 Daqui resulta que foram dadas às recorrentes as condições perfeitas para compreenderem as razões que explicam as divergências relativas às expurgações dos contratos em causa e de que modo, segundo a Comissão, a divulgação integral das diferentes partes ocultadas desses documentos poderia ter um impacto diferente nos interesses comerciais das empresas em questão. Por conseguinte, a decisão impugnada não está, a este respeito, ferida de falta de fundamentação.
- 201 Além disso, resulta da decisão impugnada e da leitura dos contratos em causa que, embora seja certo que todos esses documentos dizem respeito ao mesmo objeto material, a saber, a aquisição de vacinas contra a COVID-19, e contêm estipulações relativas às obrigações mútuas das partes contratantes para esse efeito, o objeto jurídico de cada um dos contratos em causa é diferente, uma vez que a empresa em causa e a vacina específica são diferentes. Assim, cada contrato em causa é um documento autónomo.
- 202 Ora, as recorrentes limitaram-se, no essencial, a considerar pouco credível o facto de uma dada informação ser sensível para uma determinada empresa e não para outra. No entanto, não forneceram nenhum indício relevante suscetível de refutar as explicações fornecidas pela Comissão na decisão impugnada segundo as quais se baseou, para recusar o acesso às informações ocultadas, numa análise dos elementos relativos ao conteúdo específico de cada contrato em causa e da situação individual de cada empresa em causa.
- 203 Face às considerações precedentes, o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

D. Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, visto que a Comissão não teve em conta o interesse público superior que justifica a divulgação das informações pedidas

- 204 Com o seu quarto fundamento, conforme adaptado, as recorrentes contestam, em substância, o mérito e o carácter suficiente dos fundamentos apresentados pela Comissão na decisão impugnada quanto à inexistência de um interesse público superior que justifique a divulgação integral dos contratos em causa, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último segmento da frase, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 205 Segundo as recorrentes, existe um interesse público superior na divulgação integral dos contratos em causa para instaurar a confiança do público no papel desempenhado pela Comissão relativo à adjudicação conjunta de contratos para a aquisição de vacinas contra a COVID-19 e a utilização de fundos públicos a este respeito, bem como para instaurar a confiança do público nas próprias vacinas, com o objetivo de lutar contra um fenómeno de reticência vacinal e de desinformação.
- 206 De igual modo, as recorrentes sustentam que existe umnexo entre o fenómeno de reticência vacinal e a desconfiança do público nas instituições e a não divulgação de certas informações contidas nos contratos em causa, a saber, a estrutura dos custos de produção das diferentes

- vacinas, os preços, os locais de produção, os acordos em matéria de propriedade intelectual, as estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização e as estipulações relativas ao acesso à vacina.
- 207 As recorrentes contestam apenas ter apresentado argumentos de natureza geral para justificar a divulgação das informações ocultadas. Criticam a Comissão por não ter ponderado os interesses comerciais das empresas em questão e o interesse público superior da saúde favorecido pela transparência. A Comissão afastou simplesmente os argumentos das recorrentes sem precisar de forma clara as razões pelas quais não havia interesse público superior em divulgar as informações em causa.
- 208 Por último, no seu articulado de adaptação, as recorrentes enumeram as razões pelas quais a divulgação de certas informações específicas ocultadas nos contratos em causa é necessária. Primeiro, sustentam que a divulgação das definições é uma condição prévia à compreensão dos contratos em questão e, por conseguinte, à transparência e à confiança, de modo que apresente um interesse público superior. Segundo, a divulgação da localização das instalações de produção das vacinas é necessária para a organização das campanhas de vacinação nos Estados-Membros e para que o público possa avaliar se é de esperar eventuais atrasos na entrega e verificar se as capacidades são suficientes para entregar as vacinas em tempo útil. Terceiro, a divulgação das estipulações relativas às doações e às revendas é necessária para saber de que forma a União e os Estados-Membros contribuem para combater a COVID-19 à escala mundial. Quarto, a divulgação dos preços por doses e dos calendários de entrega é necessária para restabelecer a confiança do público na adjudicação conjunta de contratos para as vacinas e explicar as diferentes escolhas de vacinas dos Estados-Membros e as dificuldades de entrega encontradas, nomeadamente pela AstraZeneca. Quinto, a divulgação das estipulações relativas aos pagamentos por conta e aos pagamentos antecipados é importante para que o público tenha confiança nas vacinas e nos investimentos de fundos públicos pela Comissão e os possa analisar e tirar conclusões sobre a adjudicação conjunta dos contratos para as vacinas e aos eventuais lucros obtidos pelas empresas em questão. Sexto, a divulgação das estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização é essencial para aumentar a confiança nas vacinas, lutar contra a desinformação e saber quem é responsável e quem será indemnizado em caso de efeitos secundários ligados à vacinação.
- 209 A Comissão contesta esta argumentação.
- 210 A este respeito, a título preliminar, o Tribunal Geral recorda que o primeiro fundamento e a primeira parte do segundo fundamento, bem como as quinta e sétima partes do segundo fundamento, devem ser julgados procedentes, uma vez que a Comissão não forneceu explicações suficientes que permitam saber de que modo o acesso às definições das expressões «conduta dolosa» no documento 1 e «todos os esforços razoáveis possíveis» nos documentos 4 e 7 e às disposições relativas às doações e às revendas poderia prejudicar concreta e efetivamente os interesses comerciais das empresas em questão, e porque os motivos para recusar a divulgação mais ampla das estipulações relativas à indemnização não demonstram a existência de um risco previsível e não puramente hipotético de prejuízo dos interesses comerciais das empresas em questão, em violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Daqui resulta que a análise do quarto fundamento não diz respeito aos referidos aspetos da decisão impugnada.
- 211 Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, último segmento da frase, do Regulamento n.º 1049/2001, as instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a proteção, nomeadamente, dos interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas, «exceto quando

- um interesse público superior imponha a divulgação». Daqui resulta que as instituições da União não podem recusar o acesso a um documento quando a sua divulgação for justificada por um interesse público superior, mesmo que esta possa prejudicar a proteção dos interesses comerciais de uma determinada pessoa singular ou coletiva.
- 212 Neste contexto, há que ponderar, por um lado, o interesse específico a proteger pela não divulgação do documento em causa e, por outro, nomeadamente, o interesse geral em facultar o acesso a esse documento, tendo em conta, conforme se precisa no considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001, as vantagens resultantes de uma transparência acrescida, a saber, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da administração perante os cidadãos num sistema democrático (v. Acórdão de 21 de outubro de 2010, *Agapiou Joséphidès/Comissão e EACEA*, T-439/08, não publicado, EU:T:2010:442, n.º 136 e jurisprudência referida; Acórdão de 5 de fevereiro de 2018, *PTC Therapeutics International/EMA*, T-718/15, EU:T:2018:66, n.º 107).
- 213 Cabe ao requerente invocar de forma concreta as circunstâncias que demonstram um interesse público superior que justifique a divulgação dos documentos em causa (v. Acórdãos de 14 de novembro de 2013, *LPN e Finlândia/Comissão*, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 94 e jurisprudência referida, e de 16 de julho de 2015, *ClientEarth/Comissão*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 90 e jurisprudência referida). Com efeito, é a quem alega a existência de um interesse público superior na aceção do último segmento da frase do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 que cabe demonstrá-lo (Acórdão de 25 de setembro de 2014, *Spirlea/Comissão*, T-306/12, EU:T:2014:816, n.º 97).
- 214 O interesse público superior suscetível de justificar a divulgação de um documento não tem necessariamente de ser distinto dos princípios subjacentes ao Regulamento n.º 1049/2001. No entanto, não podem ser aceites considerações gerais para justificar o acesso aos documentos pedidos, que exige que o princípio da transparência apresente, em determinada situação, uma acuidade particular que prime sobre as razões justificativas da recusa de divulgação dos documentos em questão (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de novembro de 2013, *LPN e Finlândia/Comissão*, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.ºs 92 e 93 e jurisprudência referida, e de 16 de julho de 2015, *ClientEarth/Comissão*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.ºs 92 e 93).
- 215 No caso em apreço, no pedido confirmativo, os seis deputados invocaram um interesse público superior justificativo, na sua opinião, da divulgação dos contratos em causa articulado, em substância, em torno de cinco partes, a saber, primeiro, a transparência para instaurar a confiança do público nas ações da Comissão relativas à aquisição de vacinas contra a COVID-19 e devido à utilização de fundos públicos a este respeito; segundo, a transparência para efeitos da confiança do público nas próprias vacinas e para combater um fenómeno de reticência vacinal; terceiro, diversas declarações do Parlamento apelando a uma maior transparência; quarto, a dimensão mundial da pandemia e, quinto, a Carta e a sua dupla função enquanto cidadãos da União e membros do Parlamento.
- 216 Na decisão impugnada, pela qual a Comissão concedeu um acesso parcial mais amplo aos documentos 1 a 8 e 11, anteriormente divulgados, bem como um acesso parcial aos documentos 9, 10, 12 e 13, que até então não tinham sido divulgados publicamente de forma expurgada, a Comissão indicou subscrever a importância da confiança do público nas suas ações no que respeita à aquisição de vacinas e reconhecer o elevado grau de transparência exigido. Recordou que tinha comunicado regularmente informações sobre o estado de adiantamento das negociações com as empresas em questão e as diversas diligências efetuadas, incluindo junto do

Parlamento, para assegurar a transparência. Expôs ter consultado as empresas em questão com vista a conceder o acesso mais amplo possível aos contratos em causa. Sublinhou, todavia, que, à data da decisão impugnada, a crise sanitária prosseguia e que o direito de acesso aos documentos não era um direito geral e absoluto. Em seguida, salientou a natureza geral da argumentação que consta do pedido confirmativo relativo a uma eventual reticência vacinal, às diversas declarações do Parlamento, à Carta e à dimensão mundial da pandemia e recordou que considerações gerais, incluindo sobre a proteção da saúde humana, não eram suficientes para justificar um interesse público superior, sem precisões sobre os motivos concretos que justificavam em que medida a divulgação serviria esse interesse público. Precisou que não tinha conseguido identificar nenhum interesse público suscetível de prevalecer sobre o interesse público e privado protegido pelo artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Rejeitou a pertinência de considerações baseadas na circunstância de três acordos prévios de aquisição celebrados terem sido objeto de fugas de informação nos meios de comunicação social. Por último, considerou que o facto de os contratos em causa se referirem a um procedimento administrativo e não a atos legislativos reforçava a conclusão de que nenhum interesse público superior justificava a divulgação das passagens ocultadas.

- 217 Resulta destas considerações que a Comissão forneceu explicações sucintas que permitem às recorrentes compreender as razões que a levaram a afastar a existência de um interesse público superior que justificasse a divulgação integral dos contratos em causa, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último segmento da frase, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 218 Por conseguinte, a alegação relativa à insuficiência da fundamentação da decisão impugnada deve ser julgada improcedente.
- 219 Quanto ao mérito da fundamentação da decisão impugnada, a apreciação da Comissão não está ferida de erro de direito à luz do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 220 Com efeito, no caso em apreço, a circunstância de as empresas em questão terem participado na realização de tarefas de interesse público, nomeadamente o desenvolvimento de vacinas contra a COVID-19 através de pagamentos por conta ou de pagamentos antecipados provenientes de fundos públicos e efetuados no âmbito dos contratos em causa negociados pela Comissão em nome dos Estados-Membros, é, em princípio, suscetível de revelar a existência de um interesse real do público no acesso às informações relativas às referidas vacinas e contratos (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2023, Breyer/REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, n.º 77).
- 221 Além disso, a transparência do processo seguido pela Comissão nas negociações com os fabricantes de vacinas contra a COVID-19 e na celebração dos contratos em causa em nome dos Estados-Membros é suscetível de contribuir para aumentar a confiança dos cidadãos da União na estratégia vacinal promovida por esta instituição e, em seguida, para combater, nomeadamente, a divulgação de informações falsas sobre as condições que envolvem a negociação e a celebração dos referidos contratos (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de setembro de 2022, Saure/Comissão, T-448/21, não publicado, EU:T:2022:525, n.º 45, e de 7 de setembro de 2022, Saure/Comissão, T-651/21, não publicado, EU:T:2022:526, n.º 46).
- 222 Neste contexto, há que constatar que a Comissão não negou a existência de um interesse do público em receber informações relativas à aquisição das vacinas e aos contratos em causa, mas considerou, na decisão impugnada, que esse interesse era satisfeito pelas diversas diligências efetuadas para assegurar a transparência, entre as quais a publicação de informações atualizadas

sobre o estado das negociações e a comunicação de informações ao Parlamento oralmente e por escrito. Deve também constatar-se que as informações ocultadas não contêm indicações científicas relativas à eficácia e à segurança das vacinas que incidam sobre as eventuais preocupações do público no que respeita à utilização das vacinas.

- 223 Todavia, considerações tão gerais como as invocadas pelas recorrentes, a saber, a necessidade de instaurar a confiança do público nas ações da Comissão relativas à aquisição de vacinas contra a COVID-19 e a necessidade de instaurar a confiança nas próprias vacinas para contrariar um fenómeno de reticência vacinal, não são suscetíveis de demonstrar que o interesse relativo à transparência apresentava, no caso em apreço, uma acuidade particular que poderia ter primado sobre as razões justificativas da recusa de divulgação das partes ocultadas dos contratos em causa.
- 224 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos mais detalhados das recorrentes que constam do seu articulado de adaptação.
- 225 Primeiro, as recorrentes não demonstraram de modo algum em que é que a divulgação para si próprias e, em última análise, para o público, das informações sobre a localização das instalações de produção das empresas em questão seria necessária para a organização das campanhas de vacinação nos Estados-Membros, sendo as referidas campanhas implementadas pelas autoridades nacionais competentes. Do mesmo modo, não explicaram de que forma a divulgação dessas informações permitiria ao público formar um parecer esclarecido quanto ao risco de eventuais atrasos na entrega e quanto à capacidade de produção dos referidos locais.
- 226 Segundo, uma vez que as recorrentes alegam que a divulgação dos preços por doses e dos calendários de entrega permitiria restabelecer a confiança de uma maior parte do público na aquisição das vacinas e explicar as diferentes escolhas de vacinas dos Estados-Membros e as dificuldades de entrega encontradas, é forçoso constatar que não fundamentam as suas afirmações. Em especial, não explicam em que medida a confiança do público na adjudicação conjunta de contratos para vacinas contra a COVID-19 seria reforçada pela divulgação de elementos financeiros sensíveis dos contratos em causa, suscetíveis de serem utilizados contra as empresas em questão nas suas negociações com compradores de países terceiros, ou mesmo contra a Comissão e os Estados-Membros no âmbito de contratos de aquisição posteriores. Também não explicam como é que os preços por doses por si só poderiam revelar os motivos subjacentes às decisões dos Estados-Membros sobre as vacinas utilizadas nas suas campanhas de vacinação contra a COVID-19. Ora, as referidas decisões são suscetíveis de ser influenciadas, além da escolha do Estado-Membro de participar ou não no contrato em causa e do preço, por diversas considerações, como as características da vacina, a sua disponibilidade e o prazo de entrega. Por outro lado, à semelhança do que alega a Comissão, a divulgação dos calendários de entrega em nada esclareceria as causas de eventuais dificuldades de entrega encontradas.
- 227 Terceiro, visto que as recorrentes sustentam que a divulgação das estipulações relativas aos pagamentos por conta e aos pagamentos antecipados permitiria reforçar a confiança do público nas vacinas e nos investimentos de fundos públicos efetuados, permitindo-lhe analisar e retirar conclusões sobre as negociações e investimentos da Comissão e os eventuais benefícios das empresas em questão, refira-se que os elementos financeiros sensíveis dos contratos em causa não têm nenhuma relação com a eficácia ou a segurança das vacinas contra a COVID-19. Além disso, mesmo admitindo que a divulgação mais ampla das estipulações ocultadas nos documentos 2 a 4, 12 e 13 permita efetivamente tirar conclusões sobre a negociação dos referidos contratos, a utilização de fundos públicos e os lucros das empresas em questão, à semelhança do

que foi constatado no n.º 226, *supra*, as recorrentes não explicam em que medida a confiança do público seria reforçada pela divulgação dos elementos ocultados, apesar de serem suscetíveis de afetar negativamente negociações em curso ou posteriores.

- 228 Quarto, uma vez que o mecanismo de indemnização das empresas em questão pelos Estados-Membros em nada afeta o regime da responsabilidade jurídica das referidas empresas nos termos da Diretiva 85/374 e dado que esta informação já é do domínio público no momento da apresentação do pedido inicial de acesso, as recorrentes não explicam de que modo a divulgação das estipulações relativas à responsabilidade contratual das empresas em questão em caso de violação, rescisão ou suspensão dos contratos em causa, nomeadamente em relação a atrasos de entrega ou a entregas em falta, permitiria aumentar a confiança nas vacinas e lutar contra a desinformação.
- 229 Por último, e como a Comissão indicou na decisão impugnada, a sua atividade administrativa não exige um acesso aos documentos tão alargado como o relativo à atividade legislativa de uma instituição da União (v., por analogia, Acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.º 60, e de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 91).
- 230 Ora, no caso em apreço, os contratos em causa fazem parte de uma atividade administrativa.
- 231 Nestas condições, foi sem cometer um erro de direito que, à data da adoção da decisão impugnada, a Comissão invocou a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais das empresas em questão, entendendo-se, todavia, que, como resulta do artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1049/2001, esta exceção não se destina a ser aplicada durante um período ilimitado, mas apenas enquanto essa proteção se justificar tendo em conta o conteúdo do documento em causa (v., neste sentido, Acórdão de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.ºs 56 e 57).
- 232 Daqui resulta que há que julgar improcedente o quarto fundamento.

E. Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do artigo 42.º e do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, bem como do artigo 10.º, n.º 1, da CEDH

- 233 Com o seu quinto fundamento, as recorrentes recordam que a Comissão é obrigada a ter em conta tanto o direito à liberdade de expressão, garantido pelo artigo 11.º, n.º 1, da Carta, como o direito de acesso aos documentos, protegido pelo seu artigo 42.º Acusam a Comissão de não ter examinado se e em que medida o acesso apenas parcial aos contratos em causa constituía uma ingerência no exercício do seu direito à liberdade de expressão, previsto no artigo 11.º, n.º 1, da Carta, e que compreende a liberdade de receber informações, em violação do artigo 52.º, n.º 3, da referida Carta e do artigo 10.º, n.º 1, da CEDH. Na réplica, acrescentam que, ao não respeitar os limites impostos à exceção relativa à proteção dos interesses comerciais, a Comissão violou também o artigo 42.º da Carta.
- 234 A Comissão contesta esta argumentação.
- 235 Por um lado, a alegação relativa ao artigo 42.º da Carta, apresentada na fase da réplica, é nova e inadmissível na falta de qualquer argumento apresentado em seu apoio e, em todo o caso, improcedente. Por outro lado, o direito de acesso aos documentos consagrado no artigo 42.º da Carta não é incondicional, mas sim exercido, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 2, da Carta,

nas condições e nos limites definidos pelos Tratados. Por conseguinte, ao recusar conceder o acesso a certas partes dos contratos em causa em aplicação das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão não violou a liberdade de expressão das recorrentes.

- 236 Há que entender o quinto fundamento das recorrentes como visando essencialmente acusar a Comissão de ter violado tanto o artigo 11.º, n.º 1, como o artigo 42.º da Carta, porquanto, como resulta da análise dos outros fundamentos invocados em apoio do presente recurso, a Comissão não examinou de forma suficiente se e em que medida a recusa parcial de acesso aos contratos em causa é suscetível de constituir uma ingerência no seu direito de acesso aos documentos e na sua liberdade de expressão e de informação.
- 237 Além disso, há que salientar que as recorrentes não apresentam argumentos específicos destinados a demonstrar de que modo, concretamente, a recusa parcial de acesso viola os seus direitos e liberdades fundamentais, mas fazem essencialmente depender a constatação dessa violação ao acolhimento dos fundamentos examinados anteriormente.
- 238 Nestas condições, pelos mesmos motivos expostos nos n.ºs 39 a 46, 151 a 171 e 182 a 188, *supra*, há que declarar uma violação do artigo 11.º, n.º 1, e do artigo 42.º da Carta, no que respeita à ocultação das definições das expressões «conduta dolosa» e «todos os esforços razoáveis possíveis» nos documentos 4 e 7 e das estipulações relativas às doações e às revendas, bem como às estipulações relativas à indemnização nos contratos em causa.
- 239 Em contrapartida, uma vez que as recorrentes não apresentaram nenhum argumento autónomo dos invocados nos primeiro a quarto fundamentos anteriormente examinados para contestar a recusa de acesso às informações diferentes das acima mencionadas no n.º 238, há que julgar improcedente o quinto fundamento no que respeita a essas informações.
- 240 Face às considerações precedentes, há que julgar parcialmente procedente o quinto fundamento.

F. Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação dos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que, através da decisão impugnada, a Comissão ocultou certas informações que tinha divulgado anteriormente

- 241 Com o seu sexto fundamento, as recorrentes sustentam que a Comissão violou os artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 ao expurgar os documentos 7 e 11 de certas informações que tinha, no entanto, divulgado em resposta ao pedido inicial. Em seu entender, a Comissão não pode validamente divulgar menos informações em resposta ao pedido confirmativo.
- 242 A Comissão contesta esta argumentação.
- 243 A este respeito, sem que seja necessário tomar posição sobre a questão de saber se a Comissão, em resposta a um pedido confirmativo, pode retirar o acesso a certas informações divulgadas na sua tomada de posição inicial, basta observar que, no caso em apreço, esta não pretendeu retirar o acesso às informações dos documentos 7 e 11 divulgadas na sua tomada de posição inicial.
- 244 Com efeito, por um lado, é certo que a Comissão ocultou certas informações dos documentos 7 e 11 que tinha, no entanto, divulgado em resposta ao pedido inicial. Todavia, a decisão impugnada não faz referência a essa retirada. Por outro lado, no Tribunal Geral, a Comissão invocou expressamente o facto de as recorrentes não terem interesse em invocar este

fundamento pelo facto de «já terem obtido legalmente [...] acesso às partes dos documentos que foram divulgadas na fase inicial». Por último, a Comissão não pediu às recorrentes que se comprometessem a apagar os dados que lhes tinham sido comunicados.

- 245 Nestas condições, há que considerar que as recorrentes conservaram o acesso a certas informações dos documentos 7 e 11 obtidas em resposta ao seu pedido inicial.
- 246 Por conseguinte, o sexto fundamento deve ser julgado inoperante.
- 247 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que anular a decisão impugnada, uma vez que recusa o acesso mais amplo, primeiro, às definições das expressões «conduta dolosa» no documento 1 e «todos os esforços possíveis» nos documentos 4 e 7; segundo, às estipulações relativas às doações e às revendas e, terceiro, às estipulações relativas à indemnização.
- 248 Neste contexto, importa recordar que não cabe ao Tribunal Geral substituir-se à Comissão e indicar as partes de documentos aos quais deveria ter sido concedido um acesso total ou parcial, sendo a instituição obrigada, na execução do presente acórdão e em conformidade com o artigo 266.º TFUE, a tomar em consideração os fundamentos que a este respeito nele figuram (v., neste sentido, Acórdão de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, n.º 133).

IV. Quanto às despesas

- 249 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida no essencial, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido das recorrentes.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

- 1) **É anulada a Decisão C(2022) 1038 final da Comissão Europeia, de 15 de fevereiro de 2022, uma vez que a Comissão recusou o acesso mais amplo, primeiro, às definições das expressões «conduta dolosa» («*wilful misconduct*») no acordo prévio de aquisição celebrado entre a mesma e a AstraZeneca e «todos os esforços possíveis» («*best reasonable efforts*») no acordo prévio de aquisição celebrado entre a Comissão e a Pfizer-BioNTech e no contrato de aquisição celebrado entre a Comissão e a Pfizer-BioNTech; segundo, às estipulações relativas às doações e às revendas e, terceiro, às estipulações relativas à indemnização nos acordos prévios de aquisição e nos contratos de aquisição celebrados entre a primeira e as sociedades farmacêuticas em causa para a aquisição de vacinas contra a COVID-19 com base no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do 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.**
- 2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**
- 3) **A Comissão é condenada nas despesas, incluindo as despesas relativas à petição na sua versão inicial.**

Svenningsen

Mac Eochaidh

Martín y Pérez de Nanclares

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de julho de 2024

Assinaturas

Índice

I. Antecedentes do litígio	3
II. Pedidos das partes	5
III. Questão de direito	6
A. Quanto ao primeiro fundamento e à primeira parte do segundo fundamento, relativos à aplicação errada da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais a informações não abrangidas pela referida exceção, à falta de fundamentação a este respeito e à aplicação incoerente da referida exceção	7
1. Observações preliminares	8
2. Quanto à fundamentação da decisão impugnada no que respeita à ocultação parcial das definições	10
B. Quanto ao segundo fundamento, relativo à falta de justificação da aplicação da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais e à violação do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que a Comissão não se limitou à interpretação estrita e à aplicação da exceção acima referida	12
1. Quanto à recusa de acesso à localização das instalações de produção	12
2. Quanto à recusa parcial de acesso às estipulações em matéria de direito de propriedade intelectual	15
a) Quanto à fundamentação da decisão impugnada	15
b) Quanto ao mérito da fundamentação da decisão impugnada	16
3. Quanto à recusa parcial de acesso às estipulações relativas aos pagamentos por conta ou aos pagamentos antecipados	17
a) Quanto à fundamentação da decisão impugnada	18
b) Quanto ao mérito da fundamentação da decisão impugnada	20
4. Quanto à recusa parcial de acesso às estipulações relativas à responsabilidade e à indemnização	22
a) Quanto à fundamentação da decisão impugnada	24
b) Quanto ao mérito da fundamentação da decisão impugnada	26
1) Quanto às estipulações relativas à responsabilidade contratual	26
2) Quanto às estipulações relativas à indemnização	26
5. Quanto à recusa parcial de acesso aos calendários de entrega	30

6. Quanto à recusa parcial de acesso às estipulações relativas às doações e às vendas . . .	31
7. Conclusão quanto ao segundo fundamento	32
C. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à aplicação incoerente do Regulamento n.º 1049/2001 que conduziu a uma violação deste e a uma violação do princípio da boa administração, dado que a Comissão não ocultou, na mesma medida, estipulações ou informações da mesma natureza	32
D. Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, visto que a Comissão não teve em conta o interesse público superior que justifica a divulgação das informações pedidas	34
E. Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do artigo 42.º e do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, bem como do artigo 10.º, n.º 1, da CEDH	39
F. Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação dos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que, através da decisão impugnada, a Comissão ocultou certas informações que tinha divulgado anteriormente	40
IV. Quanto às despesas	41