



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

28 de março de 2017*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a um processo de aplicação das regras de concorrência — Recusa de acesso — Dever de fundamentação — Exceção relativa à proteção dos interesses comerciais de um terceiro — Exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, de inquérito e de auditoria — Interesse público superior — Consulta dos terceiros — Transparência — Falta de resposta a um pedido confirmativo dentro dos prazos»

No processo T-210/15,

Deutsche Telekom AG, com sede em Bona (Alemanha), representada por A. Rosenfeld e O. Corzilius, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada inicialmente por J. Vondung e A. Buchet, e em seguida por F. Erlbacher, P. Van Nuffel e A. Dawes, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido com base no artigo 263.º TFUE e destinado a obter a anulação da decisão da Comissão de 17 de fevereiro de 2015 em que é recusado à recorrente o acesso aos documentos relativos ao processo por abuso de posição dominante com a referência COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

composto por: S. Frimodt Nielsen, presidente, A. M. Collins e V. Valančius (relator), juízes,

secretário: S. Bukšek Tomac, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 27 de outubro de 2016,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 Por decisão de 25 de junho de 2013, a Comissão Europeia ordenou uma inspeção às instalações da recorrente, a Deutsche Telekom AG, em conformidade com o artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º] e [102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).
- 2 Segundo os termos desta decisão, a Comissão dispunha de informações segundo as quais a recorrente «[poderia] deter uma posição dominante num ou em vários mercados pertinentes no que diz[ia] respeito ao fornecimento de serviços de conexão à Internet» e «[poderia] ter aplicado práticas que restring[iriam] e ou degrada[r]iam a qualidade dos serviços de conexão à Internet no EEE» com a consequência de os «fornecedores independentes de conteúdo e ou de aplicações na Internet serem colocados numa situação de desvantagem competitiva».
- 3 Entre 9 e 11 de julho de 2013, a Comissão procedeu a buscas nas instalações da recorrente.
- 4 Através de um comunicado de imprensa de 3 de outubro de 2014, a Comissão comunicou a sua decisão de encerrar o seu inquérito sobre as práticas de certos operadores europeus de telecomunicações nos mercados dos serviços de conexão à Internet e indicou que continuava a vigiar este setor.
- 5 Em 7 de outubro de 2014, a recorrente apresentou um pedido de acesso aos documentos que figuram no dossiê da Comissão em aplicação do artigo 2.º, n.º 1, 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), e do artigo 27.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 1/2003.
- 6 Por carta de 14 de outubro de 2014 e por correio eletrónico de 23 de outubro de 2014, dirigidos à Comissão, a recorrente precisou que o pedido de acesso dizia respeito a todos os elementos que figuram nos autos do processo por abuso de posição dominante com a referência COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom. Por outro lado, no referido correio eletrónico, a recorrente precisou que o seu pedido podia ser analisado como um pedido de acesso aos documentos baseado no Regulamento n.º 1049/2001.
- 7 Por carta de 13 de novembro de 2014, a Comissão rejeitou o pedido inicial da recorrente. Distinguiu, para este efeito, duas categorias de documentos: por um lado, os documentos internos da Comissão, cujo acesso recusou com fundamento no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, relativo à proteção do processo decisório, e no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do mesmo regulamento, relativo à proteção dos interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva determinada, e por outro, os documentos que foram objeto de intercâmbio entre a Comissão e as partes interessadas, aos quais recusou o acesso com fundamento no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 8 Por carta de 26 de novembro de 2014, a recorrente apresentou um pedido confirmativo na aceção do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001.
- 9 Por carta de 17 de dezembro de 2014, a Comissão informou a recorrente de que precisava de uma prorrogação do prazo de resposta até 19 de janeiro de 2015. Em 19 de janeiro de 2015, a Comissão comunicou à recorrente de que não lhe era possível pronunciar-se sobre o pedido dentro dos prazos anunciados e que lhe seria enviada uma resposta logo que possível.

- 10 Por decisão de 17 de fevereiro de 2015 (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão indeferiu o pedido confirmativo apresentado pela recorrente, tendo, no entanto, invocado, em apoio desta decisão, um fundamento jurídico diferente do que já tinha apresentado na sua resposta ao pedido inicial.
- 11 Em primeiro lugar, quanto à exceção relativa à proteção do processo decisório, a Comissão indicou que esta já não tinha razão de ser, uma vez que tinha tomado uma decisão final, em 3 de outubro de 2014, no processo por abuso de posição dominante COMP/AT.40089.
- 12 Seguidamente, a Comissão, em substância, invocou a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais e, com este fundamento, recusou o acesso, por um lado, aos seus documentos e, por outro, aos documentos que foram objeto de intercâmbio com os terceiros.
- 13 Como as partes admitiram na audiência, esta distinção entre documentos internos e documentos que foram objeto de intercâmbio com terceiros, embora não tenha facilitado o tratamento do processo pelo Tribunal Geral, é irrelevante para o presente caso, uma vez que é pacífico que a Comissão aplicou a presunção a todos os documentos do dossiê do processo.
- 14 Por último, e com fundamento na mesma presunção geral, a Comissão invocou a exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inquérito, prevista pelo artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 para todos os documentos referidos no pedido, sem, no entanto, fazer essa distinção entre os seus documentos internos e os documentos que foram objeto de intercâmbio entre ela e os terceiros.
- 15 A este respeito, alega que, por analogia com a jurisprudência em matéria de acordos, havia uma presunção geral segundo a qual a divulgação de tais documentos violava, em princípio, a proteção dos interesses comerciais das empresas em questão e a proteção dos objetivos das atividades de inquérito e que, conseqüentemente, podia recusar o acesso aos documentos constantes do dossiê administrativo elaborado em matéria de abuso de posição dominante sem ter de proceder a um exame individual de cada um dos documentos que nele figurem.
- 16 Para terminar, considerou que nenhum dos argumentos aduzidos pela recorrente demonstrava a existência de um interesse público superior que justificasse a divulgação dos documentos e, por consequência, indeferiu o pedido confirmativo.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 17 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de abril de 2015, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 18 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - anular a decisão impugnada;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 19 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - negar provimento ao recurso;
 - condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

- 20 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca, em substância, sete fundamentos, relativos, o primeiro, à violação do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 e do dever de fundamentação, o segundo, à violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, o terceiro, à violação do artigo 4.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, o quarto, à violação do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001, o quinto, à violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, o sexto, à violação do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), e do artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como da obrigação de transparência prevista no artigo 15.º, n.º 3, TFUE, e, o sétimo, à violação do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001.
- 21 Importa, a título preliminar, apreciar se deve ser reconhecida a existência de uma presunção geral no que diz respeito ao pedido de acesso relativo aos documentos que figuram no dossiê administrativo em matéria de abuso de posição dominante.

Quanto à existência de uma presunção geral no que respeita a um pedido de acesso aos documentos que figuram no dossiê administrativo em matéria de abuso de posição dominante

- 22 Por força do artigo 15.º, n.º 3, TFUE e do artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais, qualquer cidadão da União Europeia e qualquer pessoa singular ou coletiva que resida ou tenha sede estatutária num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, sob reserva dos princípios e das condições que são fixadas em conformidade com o referido artigo 15.º, n.º 3, TFUE. Designadamente, por força desta última disposição, segundo parágrafo, os referidos princípios e condições são fixados por via de regulamentos pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, decidindo em conformidade com o processo legislativo ordinário.
- 23 Com este fundamento, o Regulamento n.º 1049/2001 visa conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições da União que seja o mais amplo possível, estando, ao mesmo tempo sujeito, como resulta, designadamente, do regime de exceções previsto pelo seu artigo 4.º, a certos limites assentes em razões de interesse público ou privado (v. acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 61 e jurisprudência referida).
- 24 Em especial, resulta do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 que as instituições recusam o acesso a um documento no caso de a sua divulgação violar a proteção dos interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva determinada, bem como a proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria, a menos que um interesse público superior justifique essa divulgação.
- 25 Este regime de exceções assenta na ponderação dos diferentes interesses existentes, a saber, os que são favorecidos pela divulgação do documento ou dos documentos pedidos e os que essa divulgação ameaça (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 42, e de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 63).
- 26 As exceções previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que derogam ao princípio do acesso o mais vasto possível do público aos documentos das instituições da União, devem ser interpretadas e aplicadas estritamente (v. acórdão de 3 de julho de 2014, Conselho/in 't Veld , C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 48 e jurisprudência referida).
- 27 Consequentemente, para justificar a recusa de acesso a um documento cuja divulgação foi pedida, não basta, em princípio, que o documento pedido seja do âmbito de uma atividade mencionada no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Cabe ainda, em princípio, à instituição destinatária do

pedido fornecer explicações quanto à questão de saber de que modo o acesso ao referido documento poderia prejudicar, concretamente e efetivamente, o interesse protegido pela exceção ou exceções por ela invocadas (acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 49, e de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 64). Além disso, o risco de que esse interesse seja prejudicado deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 43).

- 28 No entanto, a instituição em causa pode basear-se em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que considerações de ordem geral semelhantes podem aplicar-se a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza (v. acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 65 e jurisprudência referida).
- 29 Assim, no caso de um pedido que tem por objeto um conjunto de documentos de determinada natureza, a instituição em causa pode basear-se numa presunção geral segundo a qual a sua divulgação violaria, em princípio, a proteção de um ou de outro dos interesses enumerados pelo artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, iniciativa que lhe permite tratar um pedido global de maneira correspondente (v. acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.ºs 67, 68 e jurisprudência referida).
- 30 Em particular, no caso de um pedido que visa um conjunto de documentos que figuram no dossiê de um processo de aplicação das regras de concorrência, o juiz da União considerou, antes de mais, que a Comissão podia presumir, sem proceder a um exame individual e concreto de cada um desses documentos, que a sua divulgação violava, em princípio, quer a proteção dos objetivos das atividades de inspeção e de inquérito quer a proteção dos interesses comerciais das empresas partes no processo, que estão estreitamente ligadas em tal contexto (v. acórdão de 7 de julho de 2015, Axa Versicherung/Comissão, T-677/13, EU:T:2015:473, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 31 Importa considerar que esta jurisprudência, desenvolvida em matéria de acesso aos documentos que figuram no dossiê administrativo estabelecido no quadro de um processo relativo a um acordo, deve aplicar-se por analogia e por razões idênticas ao acesso aos documentos que figuram no dossiê administrativo estabelecido no quadro de um processo relativo a um abuso de posição dominante e isto quer se trate dos documentos que a Comissão trocou com as partes no processo ou com terceiros quer de documentos internos estabelecidos pela Comissão para instruir o processo em causa.
- 32 Tal presunção geral pode, com efeito, resultar, no que respeita aos processos de aplicação do artigo 102.º TFUE, das disposições do Regulamento n.º 1/2003 e do Regulamento (CE) n.º 773/2004 da Comissão, de 7 de abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos [101.º] e [102.º TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18), que regulamentam especificamente o direito de acesso aos documentos que figuram nos dossiês da Comissão relativos a estes processos.
- 33 A este respeito, importa referir que os Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 prosseguem objetivos diferentes dos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que visam assegurar o respeito dos direitos de defesa de que beneficiam as partes em questão e o tratamento diligente das queixas, assegurando ao mesmo tempo o respeito do sigilo profissional nos processos de aplicação do artigo 102.º TFUE, ao passo que o Regulamento n.º 1049/2001 visa facilitar ao máximo o exercício do direito de acesso aos documentos, bem como promover as boas práticas administrativas, garantindo a maior transparência possível do processo de decisão das autoridades públicas e das informações em que estas baseiam as suas decisões (v., por analogia, acórdãos de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 83, e de 13 de setembro de 2013, Países Baixos/Comissão, T-380/08, EU:T:2013:480, n.º 30).

- 34 Ora, é pacífico que, no caso vertente, a recorrente apresentou um pedido de acesso aos documentos que figuram no dossiê administrativo em causa ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, como, por outro lado, confirmou no seu correio eletrónico de 23 de outubro de 2014.
- 35 Além disso, no que diz respeito à contradição entre o Regulamento n.º 1049/2001 e uma outra regra de direito da União, importa recordar que os Regulamentos n.ºs 1049/2001 e 1/2003 não contêm nenhuma disposição que preveja expressamente o primado de um dos regulamentos sobre o outro. Consequentemente, importa garantir uma aplicação de cada um destes regulamentos que seja compatível com a aplicação do outro, permitindo assim uma aplicação coerente (acórdãos de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 84, e de 13 de setembro de 2013, Países Baixos/Comissão, T-380/08, EU:T:2013:480, n.º 31).
- 36 Ora, por um lado, embora o Regulamento n.º 1049/2001 se destine a conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições que seja o mais vasto possível, este direito está sujeito a certos limites assentes em razões de interesse público ou privado.
- 37 Por outro lado, o artigo 27.º, n.º 2, e o artigo 28.º do Regulamento n.º 1/2003 assim como os artigos 6.º, 8.º, 15.º e 16.º do Regulamento n.º 773/2004 regulam de maneira restritiva a utilização dos documentos que figuram num dossiê relativo a um processo de aplicação do artigo 102.º TFUE ao limitarem o acesso ao dossiê às «partes interessadas» e aos «queixosos» cuja queixa a Comissão tem intenção de rejeitar, sob reserva da não divulgação dos segredos comerciais e de outras informações confidenciais das empresas, bem como dos documentos internos da Comissão e das autoridades da concorrência dos Estados-Membros, e na medida em que os documentos disponibilizados apenas sejam utilizados para efeitos de processos judiciais ou administrativos que tenham por objeto a aplicação do artigo 102.º TFUE (v., por analogia, acórdãos de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 86, e de 13 de setembro de 2013, Países Baixos/Comissão, T-380/08, EU:T:2013:480, n.º 38).
- 38 Daqui resulta não só que as partes num processo de aplicação do artigo 102.º TFUE não dispõem de um direito de acesso ilimitado aos documentos que figuram no processo da Comissão mas, além disso, que os terceiros, com exceção dos queixosos, não dispõem, no âmbito desse processo, do direito de acesso aos documentos do dossiê da Comissão (v., por analogia, acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 87).
- 39 Estas considerações devem ser tidas em conta para efeitos de interpretação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, se as pessoas que não têm o direito de aceder ao processo nos termos dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004, ou as que, dispendo, em princípio, desse direito, não o utilizaram ou lhes foi negado, estiverem em posição de obter o acesso aos documentos com base no Regulamento n.º 1049/2001, o regime de acesso ao processo instituído pelos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 é posto em causa (v., por analogia, acórdãos de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 88, e de 13 de setembro de 2013, Países Baixos/Comissão, T-380/08, EU:T:2013:480, n.º 40).
- 40 Embora seja certo que o direito de consultar o dossiê administrativo no âmbito de um processo de aplicação do artigo 102.º TFUE e o direito de acesso aos documentos das instituições, por força do Regulamento n.º 1049/2001, se distinguem juridicamente, não é, porém, menos certo que, do ponto de vista funcional, conduzem a uma situação comparável. Com efeito, independentemente da base jurídica em que assente a concessão deste, o acesso ao dossiê permite aos interessados obter as observações e os documentos apresentados à Comissão pela empresa implicada e a terceiros obter as observações e os documentos apresentados à Comissão pela empresa em causa e os terceiros (v., por analogia, acórdãos de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 89, e de 13 de setembro de 2013, Países Baixos/Comissão, T-380/08, EU:T:2013:480, n.º 32).

- 41 Nestas condições, há que considerar que um acesso generalizado, com base no Regulamento n.º 1049/2001, aos documentos objeto de intercâmbio, no âmbito de um processo de aplicação do artigo 102.º TFUE, entre a Comissão e as partes interessadas por esse processo ou os terceiros é suscetível de pôr em perigo o equilíbrio que o legislador da União quis assegurar, nos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004, entre a obrigação que têm as empresas em questão de comunicar à Comissão as informações comerciais eventualmente sensíveis e a garantia de proteção reforçada que acompanha, em razão do sigilo profissional e do segredo comercial, as informações transmitidas deste modo à Comissão (v., por analogia, acórdãos de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 90, e de 13 de setembro de 2013, Países Baixos/Comissão, T-380/08, EU:T:2013:480, n.º 39).
- 42 A este propósito, recorde-se que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a atividade administrativa da Comissão não exige um acesso aos documentos tão alargado como o relativo à atividade legislativa de uma instituição da União (v., neste sentido, acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.º 60; de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 77; e de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 87).
- 43 Daqui decorre que, quanto aos processos de aplicação do artigo 102.º TFUE, uma presunção geral pode resultar das disposições dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004, que regulam especificamente o direito de acesso aos documentos que figuram nos dossiês da Comissão relativos a estes processos (v., por analogia, acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.ºs 55 a 57; de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 117; e de 28 de junho de 2012, Comissão/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, n.º 58), sem que, a este respeito, haja que distinguir entre documentos internos e documentos que foram objeto de intercâmbio com terceiros, sendo esta distinção, com efeito, destituída de pertinência sempre que a presunção geral se aplique ao dossiê do procedimento administrativo (v. n.º 31, *supra*).
- 44 Tendo em conta o exposto, importa considerar que foi acertadamente que a Comissão se baseou numa presunção geral inferida das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, para recusar à recorrente o acesso aos documentos no processo em questão, ao considerar que a divulgação destes documentos poderia, em princípio, ser prejudicial à proteção dos interesses comerciais das empresas envolvidas nesse processo, bem como à proteção dos objetivos das atividades a esta relativas (v., por analogia, acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.º 61; de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 123; de 28 de junho de 2012, Comissão/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, n.º 64; e 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 64).
- 45 Por outro lado, tendo em conta a natureza dos interesses protegidos, há que considerar que a existência de uma presunção geral se impõe independentemente da questão de saber se o pedido de acesso diz respeito a um processo de inquérito já encerrado ou a um processo pendente. Com efeito, a publicação das informações sensíveis relativas às atividades económicas das empresas envolvidas pode ser prejudicial aos interesses económicos destas, independentemente da existência de um processo de inquérito pendente. Além disso, a perspetiva dessa publicação, após o encerramento do processo de inquérito, poderia ser prejudicial à disponibilidade das empresas em colaborar quando esse processo está pendente (v., por analogia, acórdãos de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 124, e de 28 de junho de 2012, Comissão/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, n.º 66).

- 46 Por último, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a possibilidade dada à Comissão, de recorrer a uma presunção geral que abrange um conjunto de documentos significa que os documentos em causa estão subtraídos a qualquer obrigação de divulgação, integral ou mesmo parcial (v., neste sentido, acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 134).
- 47 É com base nestas considerações que importa examinar sucessivamente os fundamentos relativos à violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro parágrafos, do Regulamento n.º 1049/2001, à violação do artigo 4.º, n.º 2, último parágrafo, deste regulamento, à violação do artigo 4.º, n.º 3, do mesmo regulamento e da obrigação de fundamentação, à violação do artigo 4.º, n.º 4, do referido regulamento, à violação do artigo 4.º, n.º 6, deste mesmo regulamento, à violação dos artigos 41.º e 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais e da obrigação de transparência prevista no artigo 15.º, n.º 3, TFUE e, por último, à violação do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001

- 48 A recorrente sustenta que a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001. Alega que a Comissão deveria ter procedido a uma apreciação concreta e individual dos documentos e explicar de que modo a sua divulgação podia prejudicar concretamente e efetivamente o interesse protegido.
- 49 A recorrente considera que a Comissão não demonstrou que a divulgação quer dos documentos internos quer dos documentos que foram objeto de intercâmbio entre esta última e terceiros, a saber, os pedidos de informações, a correspondência e os anexos recebidos das partes e as informações comunicadas pelos terceiros, prejudicaria concretamente e efetivamente o interesse protegido.
- 50 A recorrente considera que a Comissão se baseou, erradamente, numa presunção geral que, no entender da recorrente, é unicamente aplicável aos processos em matéria de acordos e não é transponível para os processos por abuso de posição dominante, e que a Comissão deveria ter examinado, para cada documento, se este continha informações relativas à sua decisão de inspeção, informações comerciais sensíveis de terceiros e se não era possível, sendo caso disso, protegê-los suprimindo passagens dos referidos documentos.
- 51 A recorrente alega que a recusa de acesso aos documentos em razão da proteção das atividades de inquérito não se aplica enquanto durar o inquérito.
- 52 A recorrente considera que a explicação da Comissão segundo a qual a inspeção poderia ser reaberta posteriormente não pode justificar a recusa de acesso aos documentos e que a Comissão não se pode basear nas disposições do artigo 28.º do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 15.º do Regulamento n.º 773/2004 para lhe recusar o acesso aos documentos, nem alegar que a perspectiva de uma divulgação dos documentos diminuiria a vontade de cooperação de uma empresa ao longo do processo.
- 53 Tendo em conta as considerações expostas nos n.ºs 22 a 44, *supra*, há que considerar que a Comissão se baseou, acertadamente, numa presunção geral inferida das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, para recusar à recorrente o acesso aos documentos no processo em causa ao entender que a divulgação destes documentos podia, em princípio, ser prejudicial aos interesses comerciais das empresas envolvidas nesse processo, bem como à proteção dos objetivos das atividades de inquérito relativas a esse processo.

- 54 Além disso, o reconhecimento de uma presunção geral segundo a qual a divulgação de documentos de uma certa natureza seria, em princípio, prejudicial à proteção de um dos interesses enumerados no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 permite à instituição em questão tratar um pedido global e responder-lhe da maneira correspondente (acórdão 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 48).
- 55 Daqui resulta que uma presunção geral significa que os documentos abrangidos por esta escapam à obrigação de uma divulgação, integral ou parcial, do seu conteúdo (v., neste sentido, acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 133).
- 56 A Comissão não era, conseqüentemente, obrigada a proceder a um exame individual de cada documento do dossiê administrativo nem a examinar se podia ser concedido, no mínimo, um acesso parcial aos ditos documentos.
- 57 A argumentação aduzida pela recorrente a este respeito deve, conseqüentemente, ser afastada.
- 58 No que diz respeito, por outro lado, à argumentação da recorrente segundo a qual, por um lado, a recusa de acesso aos documentos em razão da proteção das atividades de inquérito não poderia aplicar-se a documentos incluídos num processo de inquérito encerrado e, por outro, a Comissão não podia alegar que a perspectiva de uma divulgação dos documentos diminui a vontade de cooperação das empresas ao longo do processo, há que concluir que tal argumentação não pode prosperar pelos motivos expostos no n.º 45, *supra*.
- 59 Daqui resulta que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001

- 60 A recorrente sustenta que há um interesse superior em que o público possa conhecer certos elementos essenciais da ação da Comissão no domínio da concorrência, e, em especial, as modalidades de aplicação das regras do direito da concorrência da União.
- 61 A recorrente considera que há igualmente um interesse público superior na divulgação dos documentos no processo em causa por várias razões relativas à promoção das boas práticas administrativas da Comissão, à melhoria das medidas de conformidade pelas sociedades, à reparação do prejuízo sofrido resultante, nomeadamente, da inspeção e à necessidade de fiscalização jurisdicional da ação da Administração.
- 62 Segundo a jurisprudência, a existência de uma presunção geral não exclui a possibilidade de demonstrar que um dado documento, cuja divulgação é pedida, não é abrangido pela referida presunção ou que existe, por força do artigo 4.º, n.º 2, última parte da frase, do Regulamento n.º 1049/2001, um interesse público superior que justifique a divulgação do documento visado (acórdão 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 66).
- 63 Cabe, porém, ao requerente invocar de forma concreta as circunstâncias que demonstram um interesse público superior que justifique a divulgação dos documentos em causa (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 de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 90).
- 64 Quanto à existência de um interesse público superior, recorde-se que o público deve poder conhecer a ação da Comissão no domínio da concorrência, a fim de que possam ser assegurados, por um lado, uma identificação suficientemente precisa dos comportamentos suscetíveis de expor os operadores

económicos a sanções e, por outro, a compreensão da prática decisória da Comissão, uma vez que esta tem uma importância essencial no funcionamento do mercado interno, que diz respeito a todos os cidadãos da União na qualidade de operadores ou de consumidores (acórdão de 7 de outubro de 2014, *Schenker/Comissão*, T-534/11, EU:T:2014:854, n.º 80).

- 65 Consequentemente, existe um interesse público superior em que o público possa conhecer determinados elementos essenciais da ação da Comissão no domínio da concorrência. No entanto, contrariamente ao que a recorrente alega em substância, a existência desse interesse público não obriga a Comissão a conceder um acesso generalizado, com base no Regulamento n.º 1049/2001, a todas as informações obtidas no âmbito de um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE (v., por analogia, acórdão de 7 de outubro de 2014, *Schenker/Comissão*, T-534/11, EU:T:2014:854, n.ºs 81 e 82).
- 66 Com efeito, deve recordar-se que esse acesso generalizado poderia pôr em perigo o equilíbrio que o legislador da União quis assegurar, no Regulamento n.º 1/2003, entre a obrigação de as empresas em questão comunicarem à Comissão as informações comerciais eventualmente sensíveis e a garantia de proteção reforçada que está associada, a título de sigilo profissional e de segredo comercial, às informações assim transmitidas à Comissão (acórdão de 7 de outubro de 2014, *Schenker/Comissão*, T-534/11, EU:T:2014:854, n.º 83).
- 67 Por outro lado, importa observar que decorre do considerando 6 do Regulamento n.º 1049/2001 que o interesse público em obter a comunicação de um documento ao abrigo do princípio da transparência não tem o mesmo peso consoante se trate de um documento respeitante a um procedimento administrativo ou de um documento relativo a um processo no âmbito do qual a instituição da União intervém na qualidade de legislador (acórdão de 7 de outubro de 2014, *Schenker/Comissão*, T-534/11, EU:T:2014:854, n.º 84).
- 68 Além disso, tendo em conta o princípio geral de acesso aos documentos consagrado no artigo 15.º TFUE e os considerandos 1 e 2 do Regulamento n.º 1049/2001, um interesse público superior deve ter um carácter objetivo e geral e não pode ser confundido com interesses particulares ou privados (acórdão de 20 de março de 2014, *Reagens/Comissão*, T-181/10, não publicado, EU:T:2014:139, n.º 142).
- 69 No presente caso, há que concluir que, exceto no que diz respeito à promoção de uma boa administração e à melhoria das medidas de conformidade pelas sociedades e para as quais a recorrente se limita a fazer alegações vagas, os interesses invocados em substância pela recorrente apenas a ela dizem respeito e não apresentam o carácter geral exigido pela jurisprudência. Por conseguinte, tais interesses são analisados como interesses particulares ou privados e não podem ser considerados constitutivos de um interesse público superior que justifique a divulgação dos documentos pedidos.
- 70 A este respeito, o argumento da recorrente segundo o qual a recusa de acesso aos documentos equivaleria a privar de todo e qualquer efeito útil o direito a um recurso efetivo não pode prosperar.
- 71 Sobre este ponto, recorde-se, por um lado, que há vias de recurso contra a decisão de inspeção e que a recorrente — que, no caso concreto, não as exerceu contra esta decisão — não prova que foi privada ou impedida de as exercer em tempo útil. Por outro lado, o exercício, se for caso disso, pela recorrente, destas vias de recurso com o objetivo de invocar os seus direitos apresenta, também ele, um carácter subjetivo e não pode, consequentemente, ser considerado um interesse público superior na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 72 O mesmo é válido no que diz respeito ao argumento da recorrente relativo ao interesse quanto à reparação do prejuízo sofrido resultante, designadamente, da inspeção, que constitui manifestamente um interesse privado.

73 Nestas condições, a acusação relativa à pretensa violação do artigo 4.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 não pode ser acolhida.

74 Daqui decorre que o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao fundamento relativo à violação do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e do dever de fundamentação

75 A recorrente sustenta, em substância, que a Comissão cometeu um erro de direito ao não se basear, na decisão impugnada, no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, relativo ao processo decisório em curso, que tinha, no entanto, invocado na sua resposta ao pedido inicial. Em seu entender, dado que o processo decisório estava terminado, esta situação nova deveria tê-la conduzido a modificar a sua posição e, por consequência, a conceder o acesso ao dossiê. Ora, segundo a recorrente, a Comissão limitou-se, a fim de recusar o seu pedido de acesso aos documentos, a invocar disposições do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, que são menos estritas do que as disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do mesmo regulamento.

76 A recorrente contesta, conseqüentemente, as condições nas quais a Comissão aplicou o artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Considera que a Comissão deve, em caso de recusa de acesso aos documentos, explicar de que modo esse acesso poderia prejudicar concretamente e efetivamente o interesse protegido, uma vez que o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético.

77 A recorrente sublinha, no que respeita aos documentos internos, que a simples violação do processo decisório não basta, sendo exigida, segundo a jurisprudência, uma violação grave.

78 A recorrente considera, além disso, que a Comissão, ao não explicar por que razão não se baseou no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, cometeu uma violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e que deveria ter procedido, por força do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, a um reexame completo da decisão inicial e indicar, na decisão confirmativa, os motivos pelos quais a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 não se aplicava.

79 No que respeita, em primeiro lugar, à pretensa violação do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, importa constatar, na verdade, que, para recusar o pedido de acesso aos documentos da recorrente, a Comissão baseou-se, primeiro, na sua resposta ao pedido inicial, na exceção prevista nesta disposição relativa ao risco de causar prejuízo ao processo decisório no que diz respeito aos seus documentos internos.

80 No entanto, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, por força do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, a resposta ao pedido inicial constitui uma primeira tomada de posição, que confere ao recorrente a possibilidade de convidar, no caso concreto, o secretário-geral da Comissão a reexaminar a posição em causa (v. acórdão de 24 de maio de 2011, NLG/Comissão, T-109/05 e T-444/05, EU:T:2011:235, n.º 101 e jurisprudência referida).

81 Conseqüentemente, apenas a medida adotada pelo secretário-geral da Comissão, uma vez que tem a natureza de uma decisão e substitui integralmente a tomada de posição que a precede, é suscetível de produzir efeitos jurídicos que podem afetar os interesses do requerente e, conseqüentemente, de ser objeto de recurso de anulação (v. acórdão de 24 de maio de 2011, NLG/Comissão, T-109/05 e T-444/05, EU:T:2011:235, n.º 102 e jurisprudência referida).

- 82 Além disso, segundo jurisprudência constante, uma instituição da União, a fim de apreciar um pedido de acesso a documentos por ela detidos, pode tomar em conta vários motivos de recusa referidos no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdãos de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 113, e de 28 de junho de 2012, Comissão/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, n.º 55).
- 83 A Comissão, na decisão que adota em resposta ao pedido confirmativo, não é de modo nenhum obrigada a conservar o fundamento jurídico no qual assentou a sua resposta ao pedido inicial.
- 84 Além disso, se a instituição pode ter em conta vários motivos de recusa referidos no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, nada a obriga a atender a todos os motivos suscetíveis de se aplicar, nem a pronunciar-se sobre estes últimos.
- 85 No caso vertente, a Comissão baseou a decisão impugnada unicamente nas exceções visadas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 e já não invoca o artigo 4.º, n.º 3, do mesmo regulamento.
- 86 Por conseguinte, a acusação relativa à pretensa violação das disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 deve ser afastada, de qualquer modo, por ser inoperante.
- 87 No que diz respeito, em segundo lugar, à pretensa violação do dever de fundamentação, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deve deixar transparecer de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição, autora do ato, de modo a permitir aos interessados ter conhecimento das justificações da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização.
- 88 Impõe-se concluir que, na decisão impugnada, a Comissão explicou as razões pelas quais já não se baseava no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 para justificar a sua decisão de recusa de dar acesso aos documentos que figuram no dossiê administrativo, a saber, o encerramento do inquérito por decisão final de 3 de outubro de 2014.
- 89 Além disso, a Comissão examinou igualmente se havia algum interesse público superior na divulgação dos documentos solicitados e concluiu que os referidos documentos estavam abrangidos pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001. Por conseguinte, a recorrente teve possibilidade de tomar conhecimento dos motivos pelos quais a Comissão recusou o seu pedido de acesso aos documentos no processo controvertido.
- 90 Nestas condições, a argumentação da recorrente relativa à violação do dever de fundamentação não pode prosperar.
- 91 No que diz respeito, em terceiro lugar, à argumentação da recorrente segundo a qual a Comissão deveria ter procedido, por força do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, a um reexame da decisão inicial e indicar as razões pelas quais a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 não era aplicável, recorde-se que o artigo 7.º, n.º 2, a respeito do tratamento dos pedidos iniciais, prevê que, em caso de recusa total ou parcial, o requerente pode dirigir, no prazo de quinze dias úteis que se seguem à receção da resposta da instituição, um pedido confirmativo no sentido de esta rever a sua posição.
- 92 Ora, impõe-se constatar que a recorrente dirigiu um pedido confirmativo à Comissão e que esta lhe respondeu.

93 A primeira parte da terceira vertente do fundamento é improcedente e a segunda parte confunde-se com a argumentação aduzida em apoio da segunda vertente, que deve ser afastada pelas razões expostas nos n.ºs 87 e 88, *supra*.

94 Daqui resulta que este fundamento deve ser afastado por ser, em parte, inoperante e, em parte, infundado.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001

95 Através do seu quarto fundamento, a recorrente sustenta que o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001 prevê que a instituição consulte os terceiros, concretamente as outras empresas de telecomunicações que foram objeto do processo em causa a fim de determinar se uma exceção prevista no artigo 4.º, n.ºs 1 ou 2, deveria ter sido aplicada, e que só é possível evitar esta consulta se for claro que o documento deve ou não deve ser divulgado, o que não está demonstrado no caso vertente. A recorrente salienta que nenhuma obrigação de consulta existiu no caso vertente.

96 Por força do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001, no caso de documentos que emanem de terceiros, a instituição consulta o terceiro a fim de determinar se é aplicável uma exceção prevista no artigo 4.º, n.ºs 1 ou 2, salvo se for claro que o documento deve ou não deve ser divulgado.

97 Daqui resulta que o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001 não impõe às instituições a consulta, em todas as circunstâncias, de terceiros.

98 No caso vertente, há que constatar que a Comissão recusou o acesso aos documentos da recorrente baseando-se numa presunção geral inferida das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 e que considerou que nem todos os documentos do processo em causa deviam ser divulgados.

99 Nestas condições, nenhuma consulta de terceiros, concretamente das restantes empresas de telecomunicações que foram objeto de inquérito no âmbito do processo em causa, se impunha à Comissão, contrariamente ao que a recorrente sustenta.

100 Consequentemente, a acusação de pretensa violação do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001 não pode prosperar.

101 Daqui resulta que o quarto fundamento deve ser rejeitado por ser improcedente.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001

102 A recorrente sustenta que a Comissão aplicou de modo errado o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que recusou conceder-lhe um direito de acesso, nem que fosse apenas parcial, aos documentos.

103 Considera que a Comissão deveria ter apreciado a possibilidade de conceder um acesso parcial a certos documentos suprimindo certas passagens ou deles redigindo uma versão não confidencial, sem o que o direito de acesso parcial aos documentos ficaria privado de qualquer efeito útil.

104 Por força do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, se uma ou várias exceções forem aplicáveis apenas a uma parte do documento pedido, as restantes partes do documento são divulgadas.

- 105 Importa recordar que a presunção geral invocada pela Comissão não exclui a possibilidade de demonstrar que um dado documento, cuja divulgação é pedida, não está abrangido por esta presunção (v., neste sentido, acórdão 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 66 e jurisprudência referida). Em contrapartida, a exigência de verificar se a presunção geral em questão é realmente aplicável não pode ser interpretada no sentido de que a Comissão deveria examinar individualmente todos os documentos pedidos no caso em apreço. Tal exigência privaria esta presunção geral do seu efeito útil, a saber, permitir que a Comissão responda a um pedido de acesso global de uma maneira igualmente global (acórdão 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 68).
- 106 No caso vertente, basta declarar que a Comissão recusou o pedido de acesso aos documentos que figuram no dossiê do processo baseando-se numa presunção geral inferida das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 107 Nestas condições, uma vez que estão abrangidos pela presunção geral referida, os documentos escapam, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, à obrigação de divulgação integral ou parcial do seu conteúdo (v., neste sentido, acórdãos de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 133, e de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 134).
- 108 Consequentemente, a acusação de pretensa violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001 não pode prosperar.
- 109 Daqui resulta que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação dos artigos 41.º e 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais e da obrigação de transparência prevista no artigo 15.º, n.º 3, TFUE

- 110 Através deste fundamento, apresentado a título subsidiário, a recorrente sustenta, em substância, que, se não fossem atendidos os seus argumentos relativos a violação do Regulamento n.º 1049/2001, deveria ser declarada violação do seu direito fundamental de acesso aos documentos que figuram no dossiê administrativo da Comissão garantido pelo artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais, do seu direito de acesso ao referido dossiê garantido pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta dos Direitos Fundamentais e do princípio da transparência consagrado no artigo 15.º, n.º 3, TFUE.
- 111 Além disso, a recorrente considera que, embora a proteção da confidencialidade assim como do sigilo profissional e comercial seja um objetivo de interesse geral reconhecido no artigo 339.º TFUE e definido mais precisamente em disposições de direito derivado, a restrição do direito de acesso aos documentos com o objetivo de proteger estes interesses ou as atividades de inquérito é desproporcionada no caso vertente.
- 112 A título preliminar, importa recordar que o presente litígio tem por objeto um pedido de acesso aos documentos que figuram no dossiê do procedimento administrativo com fundamento no Regulamento n.º 1049/2001, conforme o mesmo resulta designadamente do correio eletrónico da recorrente de 23 de outubro de 2014, e não num outro pedido de acesso ao dossiê baseado nas disposições específicas dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004, que visam assegurar o respeito dos direitos de defesa de que beneficiam as partes às quais diz respeito um processo de infração às regras do direito da concorrência.
- 113 No que diz respeito, em primeiro lugar, à pretensa violação pela Comissão do artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais, relativo ao direito de acesso aos documentos, e do artigo 15.º, n.º 3, TFUE, importa recordar que, segundo esta última disposição, o direito de acesso aos documentos é garantido

sem prejuízo dos princípios e das condições que são fixados pela via de regulamentos pelo Parlamento e pelo Conselho, em conformidade com o processo legislativo ordinário. Assim, o Regulamento n.º 1049/2001, adotado com fundamento no artigo 255.º CE, cujo conteúdo foi consagrado no artigo 15.º, n.º 3, TFUE, fixa os princípios gerais e os limites no que respeita ao direito de acesso aos documentos detidos pela Comissão. Além disso, segundo o artigo 52.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais, os direitos reconhecidos por esta e que são objeto de disposições nos Tratados são exercidos nas condições e limites por estes definidos.

- 114 Além disso, a fiscalização do Tribunal Geral deve ter por objeto a legalidade da decisão de recusa unicamente à luz do Regulamento n.º 1049/2001, e não a legalidade deste último à luz da Carta dos Direitos Fundamentais, tendo em conta o facto de que nenhuma exceção de ilegalidade foi suscitada no caso vertente. Ora, como resulta, designadamente, do exame do segundo fundamento, a Comissão recusou o acesso aos documentos pedidos em conformidade com o Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, despacho de 2 de setembro de 2014, Verein Natura Havel e Vierhaus/Comissão, T-538/13, não publicado, EU:T:2014:738, n.ºs 69 e 70).
- 115 No que diz respeito, em segundo lugar, à pretensa violação do direito a uma boa administração, que comporta, designadamente o direito de acesso de qualquer pessoa ao dossiê que lhe diga respeito, reconhecido no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta dos Direitos Fundamentais, basta constatar que a decisão impugnada se referia a um pedido de acesso ao dossiê. Com efeito, resulta do correio eletrónico de 23 outubro de 2014 que a recorrente indicou expressamente à Comissão que o seu pedido podia ser analisado como um pedido de acesso aos documentos com base no Regulamento n.º 1049/2001, o que é confirmado por uma leitura global do pedido confirmativo.
- 116 De qualquer modo, saliente-se que o direito de acesso ao dossiê reconhecido pela Carta dos Direitos Fundamentais está previsto nos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 quanto aos inquéritos previstos pelos artigos 101.º e 102.º TFUE. Por outro lado, a recorrente não suscitou nenhuma exceção de ilegalidade dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 relativa a violação da Carta. Além disso, resulta da redação do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 773/2004 que o direito de acesso ao dossiê é concedido às partes às quais a Comissão dirigiu uma comunicação de acusações. Ora, é pacífico que a Comissão não dirigiu uma comunicação de acusações à recorrente. Consequentemente, nestas circunstâncias, a recorrente não pode invocar violação de um direito de acesso ao dossiê da Comissão no inquérito de concorrência em causa.
- 117 Por conseguinte, devem ser afastados os argumentos relativos à pretensa violação dos artigos 41.º e 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais e da obrigação de transparência prevista no artigo 15.º, n.º 3, TFUE.
- 118 No que diz respeito, em terceiro lugar, à argumentação da recorrente relativa às restrições que apenas podem ser impostas ao direito de acesso aos documentos se estas responderem efetivamente a objetivos de interesse geral e não constituírem, tendo em conta o objetivo prosseguido, uma intervenção desmedida e intolerável, admitindo que a recorrente quis invocar a violação do princípio da proporcionalidade, importa recordar que este princípio exige que os atos das instituições da União não excedam os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, sendo que, quando se proporcione uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados face aos objetivos prosseguidos (acórdão de 17 de outubro de 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, n.º 29). Assim, em matéria de acesso aos documentos, a jurisprudência estabeleceu que o princípio da proporcionalidade exige que as derrogações não excedam os limites do que é adequado e necessário para alcançar o objetivo pretendido (acórdão de 20 de setembro de 2016, PAN Europe/Comissão, T-51/15, não publicado, EU:T:2016:519, n.º 21).

- 119 No caso vertente, há que referir que as exceções previstas ao artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 e invocadas pela Comissão para justificar a decisão de recusar o acesso aos documentos à recorrente visam, por um lado, a proteção dos interesses comerciais das empresas em causa e, por outro, a das atividades de inquérito, e que esses objetivos respondem a considerações de interesse geral, que, de resto, não se afiguram desproporcionadas tendo em conta os objetivos prosseguidos.
- 120 Consequentemente, a acusação relativa à pretensa violação do princípio da proporcionalidade deve ser afastada.
- 121 Daqui resulta que o sexto fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001

- 122 A recorrente sustenta que a Comissão violou o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001 na medida em que não tratou o pedido confirmativo de acesso ao dossiê nos prazos previstos nestas disposições.
- 123 A recorrente sublinha que, embora a Comissão a tenha efetivamente informado, no dia em que terminava o prazo aplicável, da prorrogação desse prazo por quinze dias úteis, não forneceu nenhuma fundamentação circunstanciada para essa prorrogação.
- 124 A recorrente considera que o facto de a Comissão ter prorrogado uma segunda vez o prazo de resposta, quando o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 não previa essa possibilidade, constitui igualmente uma violação desta disposição. Salaria que a Comissão também não forneceu fundamentação circunstanciada para esta segunda prorrogação.
- 125 Recorde-se que, num procedimento administrativo que decorra perante a Comissão, esta é obrigada a respeitar as garantias processuais previstas pelo direito da União (acórdãos de 14 de maio de 1998, Enso Española/Comissão, T-348/94, EU:T:1998:102, n.º 56, e de 18 de junho de 2008, Hoechst/Comissão, T-410/03, EU:T:2008:211, n.º 128).
- 126 A este respeito, o prazo de quinze dias úteis prorrogável, dentro do qual a instituição deve dar resposta ao pedido confirmativo, previsto no artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001, é imperativo. No entanto, o decurso deste prazo não tem por efeito privar a instituição do poder de adotar uma decisão.
- 127 No que diz respeito ao acesso aos documentos, o legislador previu as consequências da ultrapassagem do prazo previsto no artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001, ao dispor, no artigo 8.º, n.º 3, do referido regulamento, que a violação deste pela instituição confere o direito à interposição de um recurso judicial (acórdão de 19 de janeiro de 2010, Co-Frutta/Comissão, T-355/04 e T-446/04, EU:T:2010:15, n.º 58).
- 128 No caso vertente, refira-se que a Comissão respondeu ao pedido de acesso antes de a recorrente ter inferido quaisquer consequências da falta de resposta dentro do prazo, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, ao interpor recurso judicial.
- 129 Nestas condições, por muito lamentável que seja a ultrapassagem dos prazos, essa ultrapassagem não é suscetível, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, de ferir a decisão impugnada de uma ilegalidade que justifique a sua anulação (v., neste sentido, acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, n.º 89).

- 130 Consequentemente, a acusação relativa a pretensa violação do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 não pode prosperar.
- 131 Daqui resulta que o sétimo fundamento deve ser julgado improcedente.
- 132 Resulta das considerações anteriores que nenhum dos fundamentos invocados pela recorrente é procedente.
- 133 Portanto, deve ser negado provimento ao presente recurso na íntegra.

Quanto às despesas

- 134 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas em conformidade com os pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Deutsche Telekom AG é condenada nas despesas.**

Frimodt Nielsen

Collins

Valančius

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de março de 2017.

Assinaturas