



## Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

15 de março de 2019\*

«Recurso de anulação — Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Mercado das embalagens metálicas — Decisão de iniciar uma investigação — Ato irrecorrível — Inadmissibilidade»

No processo T-410/18,

**Silgan Closures GmbH**, com sede em Munique (Alemanha),

**Silgan Holdings, Inc.**, com sede em Stamford, Connecticut (Estados Unidos),

representadas por H. Wollmann, D. Seeliger, R. Grafunder e V. Weiss, advogados,

recorrentes,

contra

**Comissão Europeia**, representada por T. Christoforou, B. Ernst, G. Meessen, C. Vollrath e L. Wildpanner, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da Decisão C(2018) 2466 final da Comissão, de 19 de abril de 2018, pela qual a Comissão iniciou um processo em aplicação do artigo 101.º TFUE no processo AT.40522 — Pandora,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: D. Gratsias (relator), presidente, I. Labucka e A. Dittrich, juízes,

secretário: E. Coulon,

profere o presente

### Despacho

#### Antecedentes do litígio

- 1 As recorrentes, Silgan Closures GmbH e Silgan Holdings, Inc., são sociedades com atividade, designadamente, no setor das embalagens metálicas em forma de recipientes metálicos e dispositivos de fecho. Em 2015, o Bundeskartellamt (Autoridade Federal da Concorrência, Alemanha) iniciou uma

\* Língua do processo: alemão.

investigação relativamente a várias empresas do setor, entre as quais empresas do grupo a que pertencem as recorrentes. No âmbito dessa investigação, as empresas visadas pertencentes ao mesmo grupo que as recorrentes apresentaram um pedido de clemência e colaboraram com a Autoridade Federal da Concorrência fornecendo-lhe informações.

- 2 Em 8 de setembro de 2016, teve lugar uma reunião entre a Autoridade Federal da Concorrência e os representantes dessas sociedades destinada a preparar uma transação.
- 3 Por decisão de 19 de abril de 2018, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 773/2004 da Comissão, de 7 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), iniciar um processo em aplicação do artigo 101.º TFUE em relação a várias sociedades com atividade no setor das embalagens metálicas, entre as quais as recorrentes (processo AT.40522 — Pandora) (a seguir «decisão impugnada»).

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

- 4 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de julho de 2018, as recorrentes interpuseram o presente recurso.
- 5 Por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 14 de setembro de 2018, a Comissão invocou a inadmissibilidade do recurso.
- 6 Por requerimentos entrados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 18 e 26 de setembro de 2018, a República Federal da Alemanha e o Conselho da União Europeia pediram para ser admitidos a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.
- 7 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:
  - julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade;
  - anular a decisão impugnada;
  - condenar a Comissão nas despesas.
- 8 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
  - julgar o recurso inadmissível;
  - condenar as recorrentes nas despesas.

### **Questão de direito**

- 9 No âmbito da exceção de inadmissibilidade, a Comissão alega que a decisão impugnada não afeta os interesses dos recorrentes, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica, de modo que o recurso deve ser julgado inadmissível.
- 10 As recorrentes, por seu lado, consideram que as circunstâncias específicas do presente processo conferem à decisão impugnada o caráter de ato impugnável. Neste contexto, alegam que os artigos 104.º e 105.º TFUE só conferem à Comissão o poder de iniciar um processo em aplicação do artigo 101.º TFUE no respeito do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade. Além disso, a adoção da decisão impugnada teve como consequência a inibição da Autoridade Federal da

Concorrência e, portanto, privar as recorrentes da possibilidade de beneficiarem do programa de clemência da referida autoridade. Além disso, esta mesma decisão levou não só à interrupção da prescrição do procedimento na Alemanha como também à impossibilidade de a investigação ser concluída num prazo razoável. Por último, as recorrentes alegam que são agora obrigadas a definir a sua estratégia tendo em vista a investigação iniciada pela Comissão, o que afeta a sua situação jurídica.

- 11 Nos termos do artigo 130.º, n.ºs 1 e 7, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, se o demandado pedir, o Tribunal Geral pode pronunciar-se sobre a inadmissibilidade ou sobre a incompetência sem dar início à discussão do mérito da causa. No presente caso, uma vez que a Comissão pediu que se pronuncie sobre a inadmissibilidade, o Tribunal Geral, considerando-se suficientemente esclarecido pelos elementos dos autos, decide pronunciar-se sem prosseguimento do processo.
- 12 Nos termos do artigo 263.º TFUE, cabe recurso de anulação contra os atos que não sejam recomendações ou pareceres, destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.
- 13 Para determinar se um ato pode ser objeto de um recurso desse tipo, há que atender à sua essência, sendo a forma através da qual foi tomado, em princípio, indiferente a este respeito. A este propósito, só constituem atos ou decisões suscetíveis de ser objeto de um recurso de anulação as medidas que produzem efeitos jurídicos obrigatórios suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica (Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Comissão/Total e Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, n.ºs 35 e 36).
- 14 Assim, o recurso de anulação só está, em princípio, aberto contra uma medida através da qual a instituição em causa fixa definitivamente a sua posição, no termo de um procedimento administrativo. Em contrapartida, não podem ser qualificados de impugnáveis, nomeadamente, atos intermédios, cujo objetivo é preparar a decisão final (Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Comissão/Total e Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, n.º 37).
- 15 Neste contexto, embora as medidas de natureza meramente preparatória não possam enquanto tais ser objeto de um recurso de anulação, as eventuais ilegalidades de que padeceria podem ser invocadas em apoio do recurso dirigido contra o ato definitivo de que constituem uma fase de elaboração, o que garante uma tutela jurisdicional efetiva e completa (Acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 12).
- 16 Ora, os efeitos e a natureza jurídica da decisão impugnada, adotada em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 773/2004, devem ser apreciados à luz da sua função no âmbito de um processo que conduz a uma decisão em conformidade com o capítulo III 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) (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 13).
- 17 Este procedimento foi modificado a fim de permitir às empresas em causa dar a conhecer o seu ponto de vista e esclarecer a Comissão da forma mais completa possível, antes de esta adotar uma decisão que afete os seus interesses. Consequentemente, visa criar, a seu favor, garantias processuais e, como resulta do artigo 10.º do Regulamento n.º 773/2004, consagrar o seu direito a serem ouvidas pela Comissão (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 14).
- 18 Ora, um recurso de anulação dirigido contra a instauração de um processo em aplicação do artigo 101.º TFUE poderia obrigar o juiz da União a fazer uma apreciação de questões sobre as quais a Comissão ainda não teve ocasião de se pronunciar e teria, assim, por consequência antecipar os debates quanto ao mérito e criar confusão entre as diferentes fases do procedimento administrativo e do processo judicial. Admitir tal recurso seria, portanto, incompatível com os sistemas de repartição das competências entre a Comissão e o juiz da União e das vias de recurso previstos pelo Tratado,

bem como com as exigências de uma boa administração da justiça e de um desenvolvimento regular do procedimento administrativo da Comissão (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 20).

- 19 Daqui decorre que um ato como a decisão impugnada, nos termos do qual a Comissão inicia um processo em aplicação do artigo 101.º TFUE, só produz efeitos próprios de um ato processual e não afeta, fora da sua situação processual, a situação jurídica das recorrentes (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 17).
- 20 No que respeita, em especial, à consequência prevista no artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003, segundo a qual o início do processo a que se refere a decisão impugnada priva as autoridades da concorrência dos Estados-Membros da sua competência para aplicar o artigo 101.º TFUE aos factos objeto desse processo, esta consiste em proteger as recorrentes de ações paralelas por parte dessas autoridades. Portanto, esta consequência não prejudica os seus interesses (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 18).
- 21 Esta conclusão não só é válida quando nenhuma autoridade nacional tenha iniciado um procedimento na matéria mas também, por maioria de razão, quando essa autoridade iniciou esse processo e tenha sido privada de competência, nos termos do artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003. Com efeito, se uma decisão de dar início a um processo em aplicação do artigo 101.º TFUE não afeta a situação jurídica da empresa em causa, quando a mesma não foi, até então, objeto de qualquer outro processo, o mesmo sucede, por maioria de razão, quando essa empresa já é posta em causa no âmbito de uma investigação iniciada por uma autoridade nacional.
- 22 É pois, sem razão, que as recorrentes invocam os artigos 104.º e 105.º TFUE, que preveem um certo número de interações entre a competência da Comissão e a dos Estados-Membros no que se refere à aplicação, nomeadamente, do artigo 101.º TFUE. Com efeito, essas disposições só dizem respeito a eventuais casos não abrangidos por um regulamento de aplicação do artigo 101.º TFUE, adotado com base no artigo 103.º TFUE, como o Regulamento n.º 1/2003. Como resulta do considerando 17 deste último regulamento, a regra estabelecida no seu artigo 11.º, n.º 6 (v. n.ºs 20 e 21, *supra*), tem por objetivo assegurar a aplicação coerente das regras de concorrência da União e assegurar uma gestão otimizada da rede de autoridades públicas, composta pela Comissão e pelas autoridades nacionais competentes, que aplicam as regras de concorrência em estreita colaboração.
- 23 Nestas condições, o facto de as recorrentes terem encetado as diligências necessárias para beneficiar do programa de clemência implementado pela Autoridade Federal da Concorrência é irrelevante.
- 24 Com efeito, por um lado, nada impede as recorrentes de pedirem para beneficiar da Comunicação da Comissão relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis (JO 2006, C 298, p. 17). Por outro, a coexistência e a autonomia que assim caracterizam as relações entre o programa de clemência da União e os dos Estados-Membros são a expressão do regime de competências paralelas da Comissão e das autoridades nacionais de concorrência instituído pelo Regulamento n.º 1/2003. Assim, no caso de um cartel cujos efeitos anticoncorrenciais são suscetíveis de se produzir em vários Estados-Membros e, por conseguinte, podem suscitar a intervenção de diferentes autoridades nacionais de concorrência, bem como da Comissão, a empresa que pretenda beneficiar do regime de clemência em virtude da sua participação no cartel em causa tem interesse em apresentar pedidos de imunidade não só às autoridades nacionais eventualmente competentes para aplicar o artigo 101.º TFUE mas também à Comissão [v., neste sentido, Acórdão de 20 de janeiro de 2016, DHL Express (Italy) e DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, n.ºs 58 e 59].

- 25 Assim, nesse caso, cabe à empresa em causa que pretende beneficiar de um tal programa proceder às diligências necessárias para que o eventual exercício pela Comissão da sua competência ao abrigo do Regulamento n.º 1/2003 afete o menos possível, ou nem sequer afete, as vantagens a que esta pode ter direito a título da clemência.
- 26 Além disso, a interrupção da prescrição resultante da adoção da decisão impugnada não vai além dos efeitos próprios de um ato processual que afeta exclusivamente a situação processual e não a situação jurídica da empresa investigada (Acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 17). Esta apreciação relativa ao carácter puramente processual destes efeitos é válida não só no que respeita à interrupção da prescrição prevista no artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003 mas também no que respeita à interrupção da prescrição dos poderes de que as autoridades nacionais dispõem para impor as sanções previstas, se for caso disso, pelo direito nacional.
- 27 Por conseguinte, os argumentos das recorrentes baseados na alegada violação da obrigação de concluir o presente processo num prazo razoável também estão condenados ao fracasso. Com efeito, se, no termo do processo iniciado pela Comissão, as recorrentes considerarem que esta instituição violou as suas obrigações do ponto de vista da duração do processo, podem exercer os seus direitos interpondo o recurso que lhes pareça adequado para o efeito. Além disso, o facto de que uma eventual investigação por parte da Autoridade Federal da Concorrência só possa ser retomada após o termo da investigação da Comissão constitui apenas uma consequência inevitável de natureza puramente processual, que decorre da inibição da referida autoridade nacional em virtude do artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003. Por conseguinte, não pode afetar a conclusão de que a decisão impugnada é um ato preparatório que não produz efeitos jurídicos em relação às recorrentes.
- 28 Do mesmo modo, o facto de as recorrentes deverem agora definir a estratégia que adotarão no âmbito da investigação da Comissão é igualmente uma consequência meramente processual decorrente da abertura dessa investigação, pelo que não pode transformar a decisão impugnada num ato que afeta a situação jurídica das recorrentes e, por conseguinte, num ato impugnável.
- 29 O facto de que, no presente caso, a adoção da decisão impugnada seja anterior à notificação da comunicação de objeções às recorrentes é igualmente irrelevante. Com efeito, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 773/2004, a Comissão pode dar início a um processo tendo em vista a adoção de uma decisão nos termos do capítulo III do Regulamento n.º 1/2003 em qualquer momento, mas não após a data em que tiver formulado uma comunicação de objeções. Por conseguinte, o facto de ter adotado a decisão impugnada antes de qualquer notificação de uma comunicação de objeções às recorrentes em nada altera o carácter da decisão impugnada como ato preparatório que não afeta a sua situação jurídica.
- 30 Resulta das considerações precedentes que a decisão impugnada é um ato preparatório que não produz efeitos jurídicos em relação às recorrentes, na aceção do artigo 263.º TFUE, de modo que a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão deve ser julgada procedente e, consequentemente, o recurso deve ser julgado inadmissível.
- 31 Em conformidade com o artigo 144.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, quando o demandado apresentar uma exceção de inadmissibilidade ou de incompetência, referida no artigo 130.º, n.º 1, só será tomada uma decisão sobre o pedido de intervenção depois de a exceção ser julgada improcedente ou de a sua apreciação ser reservada para final. No caso em apreço, uma vez que o recurso é julgado inadmissível na sua totalidade, não há que decidir sobre os pedidos de intervenção da República Federal da Alemanha e do Conselho.

### **Quanto às despesas**

- 32 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 as recorrentes sido vencidas, há que condená-las nas despesas, em conformidade com os pedidos formulados pela Comissão.
- 33 Além disso, nos termos do artigo 144.º, n.º 10, do Regulamento de Processo, caso, como presente processo, seja posto termo à instância no processo principal antes de ser proferida uma decisão sobre o pedido de intervenção, o requerente da intervenção e as partes principais suportam as suas próprias despesas relativas ao pedido de intervenção. Uma vez que os pedidos de intervenção não foram notificados às recorrentes nem à Comissão e que, consequentemente, estas não incorreram em despesas, há que considerar que a República Federal da Alemanha e o Conselho suportarão cada um as suas próprias despesas a este respeito.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) Não há que decidir sobre os pedidos de intervenção da República Federal da Alemanha e do Conselho da União Europeia.**
- 3) A Silgan Closures GmbH e a Silgan Holdings, Inc., suportarão, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**
- 4) A República Federal da Alemanha e o Conselho suportarão as suas próprias despesas relativas aos pedidos de intervenção.**

Feito no Luxemburgo, em 15 de março de 2019.

O Secretário  
E. Coulon

O Presidente  
D. Gratsias