



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

7 de julho de 2015 *

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a um processo de aplicação das normas da concorrência — Pedido de um conjunto de documentos — Recusa de acesso — Pedido que incide sobre um documento único — Índice — Obrigação de proceder a um exame concreto e individual — Exceção relativa à proteção dos interesses comerciais de um terceiro — Exceção relativa à proteção dos objetivos de atividades de inspeção, de inquérito e de auditoria — Interesse público superior — Ação de indemnização — Dever de fundamentação»

No processo T-677/13,

Axa Versicherung AG, com sede em Colónia (Alemanha), representada por C. Bahr, S. Dethof e A. Malec, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por F. Clotuche-Duvieusart e H. Krämer, na qualidade de agentes, assistidos por R. Van der Hout e A. Köhler, advogados,

recorrida,

apoiada por:

Saint-Gobain Sekurit Deutschland GmbH & Co. KG, com sede em Aachen (Alemanha), representada por B. Meyring e E. Venot, advogados,

interveniente,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão Gestdem 2012/817 e de 2012/3021 da Comissão, de 29 de outubro de 2013, que recusou dois pedidos de acesso a documentos no processo COMP/39.125 (Vidro automóvel),

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: S. Papasavvas, presidente, N. J. Forwood (relator) e E. Bieliūnas, juízes,

secretário: K. Andová, administradora,

vistos a fase escrita do processo e após a audiência de 11 de fevereiro de 2015,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 Por Decisão C (2008) 6815 final, de 12 de novembro de 2008, relativa a um processo de aplicação do artigo [101.º TFUE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (COMP/39.125 — Vidro automóvel) (a seguir «decisão vidro automóvel»), a Comissão das Comunidades Europeias declarou a participação de diferentes empresas numa série de acordos ou de práticas concertadas no setor do vidro automóvel e aplicou-lhes coimas no montante total de 1,383 mil milhões de euros.
- 2 Entre as empresas em causa e destinatárias da decisão vidro automóvel figuram, por um lado, a AGC Flat Glass Europe SA (atual AGC Glass Europe SA), a AGC Automotive Europe SA e a AGC Automotive Germany GmbH (atual AGC Glass Germany GmbH) (a seguir, em conjunto, «AGC»), e, por outro, a Saint-Gobain Glass France SA, a Saint-Gobain Sekurit France SA e a Saint-Gobain Sekurit Deutschland GmbH & Co. KG (a seguir, em conjunto, «SG»).
- 3 Por carta de 16 de fevereiro de 2012, registada sob a referência Gestdem 2012/817, a recorrente, a Axa Versicherung AG, que opera no setor do seguro automóvel na Alemanha, apresentou à Comissão um pedido de acesso à versão integral do índice do processo COMP/39.125, com base no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43, a seguir «primeiro pedido»). A recorrente baseou este primeiro pedido na necessidade de fundamentar uma ação de indemnização apresentada em 31 de janeiro de 2012 no Landgericht Düsseldorf (tribunal regional de Düsseldorf, Alemanha) contra a AGC, no âmbito da qual a SG foi posteriormente chamada à intervenção provocada. Por decisão de 7 de março de 2012, a Comissão concedeu-lhe um acesso parcial ao documento solicitado, indicando que as outras partes deste documento não lhe poderiam ser comunicadas, na medida em que estavam abrangidas por determinadas exceções ao direito de acesso aos documentos previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (a seguir «decisão de 7 de março de 2012»).
- 4 Por carta de 18 de junho de 2012, registada sob a referência Gestdem 2012/3021, a recorrente apresentou à Comissão um novo pedido de acesso, relativo à versão integral de um conjunto de documentos que figuram no processo COMP/39.125 (a seguir «segundo pedido»). Este pedido foi indeferido por decisão de 3 de agosto de 2012.
- 5 Por cartas de 23 de março e de 17 de agosto de 2012, a recorrente apresentou à Comissão dois pedidos confirmativos de acesso aos documentos em causa. Por decisão Gestdem 2012/817 e 2012/3021, de 29 de outubro de 2013 (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão concedeu-lhe um acesso mais amplo ao índice do processo COMP/39.125 do que tinha dado na sua decisão de 7 de março de 2012, indeferindo porém, quanto ao mais, os dois pedidos confirmativos.
- 6 Para chegar a esta conclusão, a Comissão verificou, em primeiro lugar, que os documentos visados pelos dois pedidos da recorrente faziam parte do processo que esteve na origem da decisão vidro automóvel, que tinham sido interpostos vários recursos de anulação no Tribunal Geral desta decisão e que se encontravam ainda pendentes. Acrescentou que estavam também pendentes recursos de anulação no Tribunal Geral contra as decisões do seu auditor relativas à publicação de uma versão não confidencial definitiva da decisão vidro automóvel (ponto 1 da decisão impugnada).
- 7 Em segundo lugar, a Comissão precisou o âmbito dos dois pedidos da recorrente. Observou, em substância, que o primeiro pedido se referia à versão integral do índice do processo COMP/39.125 e, em particular, às três categorias de informações que não tivessem já sido comunicadas à recorrente pela decisão de 7 de março de 2012, a saber, em primeiro lugar, as referências à correspondência trocada no âmbito deste processo com as empresas que tinham pedido para beneficiar da

Comunicação da Comissão, de 8 de dezembro de 2006, relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis (JO C 298, p. 17, a seguir «programa de clemência»), na medida em que essas informações não pudessem ser deduzidas da versão não confidencial provisória da decisão vidro automóvel ou não tivessem sido reveladas no momento dos recursos de anulação interpostos desta decisão, em segundo lugar, os nomes das pessoas singulares, de empresas terceiras e de escritórios de advogados que tomaram parte no processo e, em terceiro lugar, determinadas informações comerciais não públicas e potencialmente sensíveis (pontos 2.1 e 2.3 da decisão impugnada). Quanto ao segundo pedido, a Comissão indicou que o mesmo incidia sobre um importante conjunto de documentos que constavam do processo COMP/39.125. Salientou também que, numa fase anterior do processo, os documentos em questão tinham sido repartidos em quatro categorias distintas pelos seus serviços, atendendo à apresentação que dos mesmos tinha sido feita pela recorrente, a saber, a correspondência trocada com os destinatários da decisão vidro automóvel (categoria A), a trocada com terceiros (categoria B), os documentos apreendidos nas inspeções realizadas durante o processo (categoria C) e os documentos internos da Comissão (categoria D) (pontos 2.2 e 2.3 da decisão impugnada).

- 8 Em terceiro lugar, a Comissão entendeu que um conjunto de razões a levavam a responder negativamente ao segundo pedido (pontos 3 e 4 da decisão impugnada). Antes de mais entendeu, em substância, que, tendo em conta as disposições específicas dos processos de aplicação das regras de concorrência enunciadas no Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º TFUE] e [102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), e no 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 TFUE] e [102.º TFUE] (JO L 123, p. 18), os documentos que constavam dos processos de aplicação das regras de concorrência estavam abrangidos por uma presunção geral de inacessibilidade nos termos do Regulamento n.º 1049/2001 (ponto 4.1 da decisão impugnada). Além disso, considerou que caberia, no caso vertente, presumir, em termos gerais, que o conjunto dos documentos visados pelo segundo pedido era abrangido pelas exceções ao direito de acesso aos documentos previstas no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, deste regulamento, relativo à proteção dos objetivos de atividades de inspeção, de inquérito e de auditoria, e pelo artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do mesmo regulamento, relativo à proteção de interesses comerciais (ponto 4.2 da decisão impugnada). Por último, a Comissão acrescentou que o conjunto dos documentos que pertencem à categoria D estão ainda abrangidos pela exceção enunciada no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do referido regulamento, relativo à proteção de pareceres para uso interno na instituição em causa (ponto 4.2 da decisão impugnada).
- 9 Em quarto lugar, a Comissão decidiu facultar à recorrente um acesso complementar ao índice do processo COMP/39.125 (pontos 3 e 5 da decisão impugnada). A este respeito, considerou que podia comunicar-lhe as informações que permitiam identificar os escritórios de advogados que representaram as empresas partes no processo, na medida em que estes eram já públicos. Em contrapartida, considerou que as informações cujo acesso recusou à recorrente na decisão de 7 de março de 2012 continuavam sem poder ser disponibilizadas, quer se trate de referências à correspondência trocada com as empresas que tinham pedido para beneficiar do programa de clemência no quadro do processo (ponto 5.1 da decisão impugnada), quer dos nomes das pessoas singulares (ponto 5.2 da decisão impugnada) quer das empresas terceiras (ponto 5.3 da decisão impugnada) que participaram neste processo, ou diversas informações comerciais sensíveis (ponto 5.4 da decisão impugnada).
- 10 Em quinto e último lugar, a Comissão indicou que não podia conceder à recorrente um acesso parcial aos documentos em causa, fora do índice dos processos (ponto 6 da decisão impugnada). Acrescentou que não tinha detetado a existência de qualquer interesse público superior na aceção do Regulamento n.º 1049/2001 que justificasse a comunicação dessas informações, não obstante a aplicabilidade de determinadas exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, desse mesmo regulamento (ponto 7 da decisão impugnada).

Tramitação do processo e pedidos das partes

- 11 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de dezembro de 2013, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 12 Na sequência da prolação do acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW (C-365/12 P, Colet., EU:C:2014:112), o Tribunal Geral convidou as partes a apresentarem observações escritas sobre a incidência eventual deste acórdão no presente processo. As partes deram cumprimento a este pedido no prazo fixado.
- 13 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de abril de 2014, a Saint-Gobain Sekurit Deutschland GmbH & Co. KG (a seguir «SGSD») pediu para intervir no litígio, em apoio dos pedidos da Comissão. Nenhuma das partes levantou objeções a esse respeito.
- 14 Por despacho do presidente da Terceira Secção do Tribunal Geral de 27 de junho de 2014, foi admitida a intervenção da SGSD.
- 15 Por outro lado, por despacho de 24 de junho de 2014, o Tribunal Geral pediu à Comissão que apresentasse a versão integral do índice do processo COMP/39.125 e colocou questões escritas às partes, em 25 de junho de 2014. As partes deram cumprimento a este pedido.
- 16 Após ter decidido, nos termos do artigo 47.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991, que não era necessária uma segunda troca de articulados, o Tribunal Geral autorizou as partes a completar o processo, na sequência de um pedido fundamentado da recorrente no sentido de lhe ser permitido exprimir-se mais detalhadamente quanto ao acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra* (EU:C:2014:112).
- 17 Com base no relatório do juiz-relator, o presidente da Terceira Secção do Tribunal Geral decidiu dar início à fase oral do processo.
- 18 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 11 de fevereiro de 2015.
- 19 A recorrente conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:
 - Anular a decisão impugnada;
 - Condenar a Comissão nas despesas.
- 20 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:
 - Negar provimento ao recurso;
 - Condenar a recorrente nas despesas.
- 21 A SGSD conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:
 - Negar provimento ao recurso;
 - Condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

- 22 A recorrente invoca cinco fundamentos de recurso, relativos, em substância:
- o primeiro, à violação dos artigos 2.º e 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que a Comissão não cumpriu o seu dever de proceder a um exame individual e concreto dos documentos visados no segundo pedido;
 - o segundo, à violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, e do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que a Comissão fez uma interpretação e uma aplicação errada das exceções ao direito de acesso aos documentos e do conceito de interesse público superior enunciados nessas disposições no âmbito do exame do segundo pedido;
 - o terceiro, à violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que a Comissão erradamente recusou dar-lhe acesso parcial aos documentos visados no segundo pedido;
 - o quarto, à violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, e do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que a Comissão erradamente recusou comunicar-lhe a integridade do documento visado no primeiro pedido;
 - o quinto, por fundamentação insuficiente.

- 23 Em face do seu conteúdo, importa proceder ao exame conjunto do primeiro, segundo e terceiro fundamentos, bem como do quinto fundamento no que toca ao segundo pedido (v., por analogia, acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.ºs 33 e 34), e posteriormente ao quarto e quinto fundamentos no que toca ao primeiro pedido.

A – Quanto ao primeiro, segundo e terceiro fundamentos, bem como quanto ao quinto fundamento no que toca ao segundo pedido

- 24 No seu primeiro fundamento, a recorrente alega, em substância, que a Comissão cometeu um erro de direito ao considerar, no termo de um raciocínio rígido e abstrato que poderia ser invocado para recusar qualquer pedido de acesso a documentos relativos a um processo de aplicação das normas de concorrência, que o conjunto dos documentos visados no segundo pedido estava abrangido pela presunção geral de inacessibilidade, a título do Regulamento n.º 1049/2001 e, conseqüentemente, ao recusar esse pedido sem ter procedido previamente a um exame individual e concreto dos documentos visados nesse pedido.
- 25 No seu segundo fundamento, a recorrente sustenta, em substância, que a Comissão interpretou e aplicou erradamente as três exceções ao direito de acesso aos documentos invocadas na decisão impugnada, quer se raciocine relativamente ao conjunto dos documentos visados no segundo pedido, quer relativamente às categorias de documentos artificialmente definidas pelos serviços da Comissão (v. n.º 7, *supra*). Com efeito, nem a exceção enunciada no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a propósito da proteção de interesses comerciais, nem a prevista pelo artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, deste regulamento, no que se refere à proteção dos objetivos de atividades de inspeção, de inquérito e de auditoria, nem a instituída pelo artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do mesmo regulamento, relativamente à proteção de pareceres internos das instituições, deveria ter sido invocada no caso presente. De todo o modo, a Comissão cometeu um erro de direito ou de apreciação ao não atender ao interesse público superior de permitir que as vítimas de práticas anticoncorrenciais invoquem o respetivo direito a serem ressarcidas e, no momento de uma ponderação entre este interesse público superior e o interesse protegido por cada uma das três exceções em causa, comunicar à recorrente os documentos do processo COMP/39.125 de que esta tinha necessidade para poder exercer efetivamente esse direito.

- 26 No seu terceiro fundamento, a recorrente alega que a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001 e o princípio da proporcionalidade ao não lhe permitir o acesso aos documentos ou partes dos documentos visados no segundo pedido que não podiam beneficiar das exceções nas quais se baseou na decisão impugnada.
- 27 No seu quinto fundamento, a recorrente entende que Comissão violou a exigência da fundamentação prevista no artigo 296.º TFUE ao recusar o segundo pedido no termo de um raciocínio geral e abstrato aplicado ao conjunto dos documentos ou categorias em causa, em vez de ter em conta o seu conteúdo concreto.
- 28 Por último, em resposta às questões escritas colocadas pelo Tribunal Geral na sequência do acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra* (EU:C:2014:112), e depois na réplica, a recorrente alegou, em substância, que esse acórdão não punha em causa a procedência desses diferentes fundamentos.
- 29 A Comissão, apoiada pela SGSD, contesta esta argumentação na sua totalidade.
- 30 Importa, a este respeito, examinar, em primeiro lugar, os diferentes argumentos da recorrente que contestam a conclusão da Comissão de que se deve presumir, em termos gerais, que os documentos visados pelo segundo pedido são abrangidos por determinadas exceções do direito de acesso aos documentos instituído pelo Regulamento n.º 1049/2001 e, num segundo momento, os argumentos suscetíveis de pôr em causa a conclusão da Comissão relativa à falta de interesse público superior que justifique a divulgação desses documentos.

1. Quanto à presunção geral e às exceções aplicadas pela Comissão

- 31 Por força do artigo 15.º, n.º 3, TFUE, todos os cidadãos da União Europeia e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede estatutária num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições da União.
- 32 Com base neste fundamento, o Regulamento n.º 1049/2001 visa conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições da União o mais amplo possível, não deixando de estar sujeitos, como resulta designadamente do regime de exceções previsto no seu artigo 4.º, a certos limites baseados em razões de interesse público ou privado (acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Colet., EU:C:2010:376, n.º 51, e Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 61).
- 33 Em especial, resulta do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, que as instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a proteção de interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas, bem como a proteção de objetivos de atividades de inspeção, de inquérito e de auditoria, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.
- 34 Este regime de exceções assenta numa ponderação dos interesses que se opõem numa determinada situação, a saber, os interesses que são favorecidos pela divulgação do ou dos documentos e os que por esta são ameaçados (acórdãos de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão, C-514/11 P e C-605/11 P, Colet., EU:C:2013:738, n.º 42, e Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 63).
- 35 Uma vez que as exceções que prevê derogam o princípio do acesso mais amplo possível do público aos documentos das instituições da União, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (acórdãos de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, Colet., EU:C:2013:671, n.º 30, e de 3 de julho de 2014, Conselho/in't Veld, C-350/12 P, Colet., EU:C:2014:2039, n.º 48).

- 36 Por conseguinte, 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 mencionada no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Incumbe ainda, em princípio, à instituição em causa fornecer explicações quanto a saber de que modo o acesso ao referido documento poderá prejudicar, concreta e efetivamente, o interesse protegido pela exceção ou exceções que invoca (acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, Colet., EU:C:2008:374, n.º 49, e Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 64). Além disso, o risco de esse interesse ser prejudicado deve, para poder ser invocado, ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético (acórdãos Suécia e Turco/Conselho, já referido, n.º 43, e Conselho/Access Info Europe, n.º 35, *supra*, EU:C:2013:671, n.º 31).
- 37 Todavia, a instituição em causa pode basear-se em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que podem aplicar-se considerações de ordem geral semelhantes a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza (acórdãos Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 32, *supra*, EU:C:2010:376, n.º 54, e Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 65).
- 38 Assim, no caso de um pedido que visa um conjunto de documentos de dada natureza, a instituição em causa pode basear-se numa presunção geral de que a divulgação poderá, em princípio, prejudicar a proteção de um ou outro dos interesses enumerados no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, atuação que lhe permite tratar um pedido global de maneira correspondente (acórdãos LPN e Finlândia/Comissão, n.º 34, *supra*, EU:C:2013:738, n.ºs 47 e 48, e Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.ºs 67 e 68).
- 39 Em especial, no caso de um pedido que visa um conjunto de documentos que figuram num processo de aplicação das normas de concorrência, o juiz da União considerou, antes de mais, que a Comissão podia presumir, sem proceder a uma análise individual e concreta de cada um desses documentos, que a sua divulgação prejudicava, 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., neste sentido, acórdãos Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.ºs 79 a 93, e de 13 de setembro de 2013, Países Baixos/Comissão, T-380/08, Colet., EU:T:2013:480, n.ºs 30 a 42).
- 40 Em relação às justificações em que assenta esta jurisprudência (v. n.ºs 37 e 38, *supra*), o recurso a uma presunção deste tipo não está limitado nem ao caso em que um pedido visa obter o acesso à «totalidade» dos documentos de um processo de aplicação das normas de concorrência, nem mesmo ao caso de um conjunto «global e indiferenciado» de documentos nesse processo, como sustentou a recorrente na réplica. Pelo contrário, como a Comissão e a SGSD realçaram corretamente na tréplica e nas alegações de intervenção, pode igualmente recorrer-se também a essa presunção no caso de um pedido que visa um conjunto mais específico de documentos do processo, identificados por referência às suas características comuns ou à sua pertença a uma ou várias categorias gerais (v., neste sentido, acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, Colet., EU:C:2012:393, n.ºs 10 e 123), como a recorrente sustenta ter feito no caso presente. Acresce que a identificação feita pela recorrente apresenta caráter muito relativo, na medida em que a interessada se limitou a repartir o conjunto dos documentos referenciados pelo índice do processo nas três categorias, consoante lhes pareciam «relevantes», «suscetíveis de ser relevantes» ou «irrelevantes», e de apor, em função dessa categorização, a menção «1», «2» ou «3» à margem das referências correspondentes.
- 41 Em seguida, o juiz da União considerou que a Comissão pode recorrer a tal presunção geral enquanto o processo em causa não puder ser considerado acabado, seja porque ainda não conduziu a uma decisão, seja porque foram interpostos recursos de anulação contra esta decisão e estão ainda pendentes na data em que a Comissão recebe o pedido de acesso aos documentos ao processo a que se referem e se pronuncia a este propósito (v., neste sentido, acórdãos Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.ºs 70, 98 e 99, e Países Baixos/Comissão, n.º 39, *supra*, EU:T:2013:480, n.º 43).

- 42 Por fim, o Tribunal de Justiça considerou que a possibilidade de a Comissão recorrer a uma presunção geral no tratamento do pedido de acesso a um conjunto de documentos significa que os documentos em causa estão excluídos da obrigação de divulgação, integral ou mesmo parcial (v., neste sentido, acórdãos Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 134, e de 7 de outubro de 2014, Schenker/Comissão, T-534/11, Colet., EU:T:2014:854, n.º 108).
- 43 No caso em apreço, antes de mais, é facto assente que o segundo pedido visa um conjunto de documentos que figuram no processo COMP/39.125. Em resposta às questões escritas colocadas pelo Tribunal Geral, a recorrente esclareceu que este pedido versava sobre duas categorias de documentos, a saber, 2 425 documentos considerados por ela como «relevantes», bem como 1 523 documentos que lhe pareciam «suscetíveis de ser relevantes» para efeitos da sua ação de indemnização contra a AGC e a SG, portanto, no total, 3 948 documentos. A Comissão afirmou, sem impugnação, que isso representava 90% dos documentos que figuravam no processo em causa.
- 44 Há que observar que a totalidade desses 3 948 documentos cabe numa atividade de inspeção e de inquérito na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, todos estes documentos foram elaborados ou recolhidos pela Comissão no inquérito, acompanhado de inspeções efetuadas no âmbito do processo COMP/39.125 com o objetivo de reunir informações e elementos de prova destinados a permitir e determinar se existia ou não uma infração às normas de concorrência da União. Além disso, tendo em conta o objetivo deste processo, há que considerar que esses documentos eram suscetíveis de conter informações comerciais sensíveis relativas às estratégias comerciais e às atividades das partes, bem como às suas relações comerciais com terceiros (v., neste sentido, acórdãos Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 79, e Países Baixos/Comissão, n.º 39, *supra*, EU:T:2013:480, n.º 34).
- 45 Por fim, não é contestado que quer na data em que a recorrente apresentou o segundo pedido à Comissão quer no momento em que esta se pronunciou a esse propósito, estavam pendentes no Tribunal Geral vários recursos de anulação da decisão vidro automóvel. Esses recursos deram origem, mais tarde, aos acórdãos de 27 de março de 2014, Saint-Gobain Glass France e o./Comissão (T-56/09 e T-73/09, Colet., EU:T:2014:160), de 10 de outubro de 2014, Soliver/Comissão (T-68/09, Colet., EU:T:2014:867), e de 17 de dezembro de 2014, Pilkington Group e o./Comissão (T-72/09, EU:T:2014:1094).
- 46 Tendo em conta estes diferentes elementos, mencionados nos pontos 1 e 2.2 a 2.3 da decisão impugnada, a Comissão podia concluir, sem faltar ao seu dever de fundamentação nem cometer qualquer erro de direito ou de apreciação que o conjunto dos 3948 documentos visados pelo segundo pedido da recorrente estavam abrangidos pela presunção geral de que a sua divulgação prejudicaria, em princípio, a exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção e de inquérito enumeradas no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 47 Em face da jurisprudência acima mencionada no n.º 42 e, além disso, sem ferir a decisão impugnada de insuficiência de fundamentação nem cometer qualquer erro de direito ou de apreciação entendeu a Comissão não poder conceder um acesso ainda que parcial aos 3948 documentos em causa.
- 48 Nenhum dos argumentos que a recorrente apresentou no âmbito do presente recurso pôs em causa esta conclusão.
- 49 Em especial, a recorrente não tem razão, em primeiro lugar, ao censurar a Comissão por ter estabelecido categorias artificiais de documentos e por lhes ter aplicado um raciocínio abstrato e intermutável.

- 50 É certo que a Comissão salientou, quando descreveu o âmbito do segundo pedido, que os seus serviços tinham considerado, numa fase anterior e provisória do tratamento desse pedido, que os 3948 documentos em causa integravam quatro categorias distintas, baseando-se na apresentação feita pela própria recorrente (ponto 2.2 da decisão impugnada).
- 51 Todavia, quando apreciou depois esse pedido, a Comissão não retomou a categorização anteriormente feita pelos seus serviços, mas entendeu, em substância, que a presunção geral em que tinha decidido basear-se abrangia, antes de mais, a totalidade das categorias dos documentos visados pelo pedido, e, em seguida, o conjunto dos documentos que constavam em cada uma dessas categorias e, por fim, a integralidade de cada um desses documentos.
- 52 De todo o modo, é indiferente que os 3948 documentos em causa caibam numa ou noutra das categorias tratadas pelos serviços da Comissão, uma vez que a jurisprudência permitia a esta instituição basear-se, como fez na decisão impugnada, numa única e mesma presunção geral aplicável ao conjunto destes documentos, considerados para os efeitos de aplicação desta como cabendo numa única e mesma categoria (v., neste sentido e por analogia, acórdãos Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 32, *supra*, EU:C:2010:376, n.º 61, e LPN e Finlândia/Comissão, n.º 34, *supra*, EU:C:2013:738, n.º 64), sem ter de proceder previamente ao exame individual e concreto de cada um deles.
- 53 Em segundo lugar, as críticas da recorrente quanto ao raciocínio específico da Comissão quanto aos riscos ligados a uma eventual ligação dos documentos recolhidos por aplicação do seu programa de clemência (ponto 4.1, sexto parágrafo, e ponto 4.2, oitavo a décimo parágrafos, da decisão impugnada) são inoperantes no quadro dos presentes fundamentos.
- 54 Com efeito, a fim de tratar a segunda questão (relativa ao conjunto de 3948 documentos do processo COMP/39.125), e sem prejuízo do tratamento a dar à primeira questão (relativa unicamente ao índice desse processo), a Comissão pode considerar esses documentos abrangidos pela presunção geral acima invocada nos n.ºs 46 e 52, independentemente de toda a consideração específica relativa à matéria ou ao conteúdo dos documentos recolhidos por aplicação do seu programa de clemência (acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 97).
- 55 Em terceiro lugar, são inoperantes os argumentos pelos quais a recorrente contesta o facto de a Comissão ter cumulativamente baseado a sua recusa em aceder ao segundo pedido na necessidade de não prejudicar a proteção dos interesses comerciais de terceiros (ponto 4.2, décimo segundo parágrafo, da decisão impugnada) e, no caso dos seus documentos internos, na necessidade de não prejudicar a proteção dos pareceres destinados a serem objeto de uma autorização interna (ponto 4.2, décimo primeiro e décimo segundo parágrafos, da decisão impugnada).
- 56 Por um lado, é verdade que uma instituição da União, para apreciar um pedido de acesso a documentos que estão na sua posse, pode ter em conta vários motivos de recusa abrangidos pelo artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 40, *supra*, EU:C:2012:393, n.ºs 113 e 114), como a Comissão fez no caso presente.
- 57 Todavia, os eventuais erros de direito ou de apreciação cometidos pela Comissão no âmbito da aplicação das exceções relativas à proteção dos interesses comerciais, por um lado, e à proteção dos pareceres destinados à sua utilização interna, por outro, são, no caso presente, irrelevantes quanto à legalidade da decisão impugnada, uma vez que não se verifica que esta seja ilegal ao presumir, de uma maneira geral, que o conjunto dos documentos em causa está integralmente abrangido pela exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção e de inquérito, como foi acima decidido no n.º 46.
- 58 Em quarto lugar, os argumentos novos invocados na réplica e baseados na Proposta COM (2013) 404 final da Comissão, de 11 de junho de 2013, da diretiva do Parlamento Europeu e de Conselho relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infrações às

disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia, são irrelevantes, pressupondo que fossem admissíveis, o que é contestado pela Comissão. Com efeito, independentemente de qualquer consideração relativa ao estatuto e ao alcance desta proposta no momento em que a Comissão adotou a decisão impugnada, esta lembra claramente que as disposições que enuncia não prejudicam as regras relativas ao direito de acesso aos documentos previsto pelo Regulamento n.º 1049/2001, como sublinha muito justamente.

2. Quanto à possibilidade de ilidir a presunção geral e o interesse público superior invocado pela recorrente

- 59 O recurso a uma presunção geral não exclui a possibilidade de se demonstrar que um dado documento cuja divulgação é pedida não está abrangido por essa presunção ou que existe um interesse público superior que justifique a divulgação do documento em causa, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdãos Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, n.º 32, *supra*, EU:C:2010:376, n.º 62, e Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 100). A este propósito, cabe ao requerente invocar, em concreto, circunstâncias que justifiquem a divulgação dos documentos em causa (acórdão LPN e Finlândia/Comissão, n.º 34, *supra*, EU:C:2013:738, n.º 94).
- 60 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 deve examinar individualmente todos os documentos cujo acesso lhe é pedido. Tal exigência privaria esta presunção geral do seu efeito útil, que consiste em permitir que a Comissão responda a um pedido de acesso global de uma maneira igualmente global (acórdãos LPN e Finlândia/Comissão, n.º 34, *supra*, EU:C:2013:738, n.º 68, e Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 101).
- 61 No caso presente, há que observar, em primeiro lugar, que a recorrente não sustentou no seu recurso, nem alegou ter sustentado perante a Comissão, que, entre os documentos visados pela segunda questão, um determinado documento individual, não estava abrangido pela presunção geral acima evocada nos n.ºs 46 e 52.
- 62 Com efeito, após ter essencialmente contestado o próprio princípio do recurso a tal presunção na petição, a recorrente limitou-se a alegar, na réplica, que esta devia ser considerada ilidível para o conjunto dos documentos em causa, por duas razões. Por um lado, alegou que não se limitou a optar por uma ação de indemnização, mas que tinha já intentado tal ação no Landgericht Düsseldorf. Por outro, sustentou que os documentos pedidos remontavam a mais de cinco anos e eram, por conseguinte, demasiado antigos para merecerem proteção.
- 63 Ora, a primeira destas alegações não é determinante, como realçou a SGSD. Embora seja verdade que o acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra* (EU:C:2014:112, n.ºs 103 e 106), foi proferido no âmbito de um processo no qual a pessoa que pediu acesso a esses documentos tinha a pretensão de propor uma ação de indemnização, mas ainda não o tinha feito, enquanto a requerente já tinha proposta a sua, este facto não permite, só por si, considerar que a presunção geral invocada pela Comissão não é aplicável a um ou outro de entre os documentos em causa no presente caso. Quanto à segunda alegação, que apresenta um carácter mais geral, importa recordar que o artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1049/2001, dispõe que as exceções previstas neste regulamento se podem aplicar durante um período de 30 anos e, se necessário, mesmo após esse período. O facto de os documentos pedidos pela recorrente terem no presente caso mais de cinco anos também não é, só por si, capaz de ilidir a presunção geral evocada pela Comissão (v., neste sentido, acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 40, *supra*, EU:C:2012:393, n.ºs 124 e 125).

- 64 Na falta de outros elementos no recurso suscetíveis de refutar a presunção geral em que se baseia a decisão impugnada, a recorrente não pode exigir que a Comissão procedesse a um exame concreto e individual dos documentos que pedia (v., neste sentido, acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 128).
- 65 Em segundo lugar, a recorrente alega, todavia, que a Comissão cometeu um erro de direito ou de apreciação, por um lado, ao não tomar em conta o interesse público superior que consiste em permitir aos lesados de práticas anticoncorrenciais invocarem o seu direito ao ressarcimento, e por outro, após ponderação dos interesses concretos que devia ser feita no presente caso entre esse interesse público superior e o interesse protegido por cada uma das exceções invocadas na decisão impugnada, de lhe transmitir os documentos do processo COMP/39.125 de que necessitava para poder exercer esse direito. Na réplica, acrescenta, em substância, que fez tudo o que estava ao seu alcance para comprovar a necessidade de obter os 3948 documentos identificados na segunda questão ou, pelo menos, os 2425 documentos considerados «relevantes» entre aqueles, à luz das informações que dispunha e, em especial, da versão não confidencial do índice de assuntos do processo comunicado pela Comissão em resposta à primeira questão.
- 66 A este respeito, importa recordar que, qualquer pessoa tem o direito de reclamar a reparação do prejuízo que lhe tenha sido causado por uma violação das normas da concorrência da União. Com efeito, um direito deste tipo reforça o caráter operacional dessas regras, e é suscetível de desencorajar acordos ou práticas, frequentemente disfarçados, capazes de restringir ou falsear o jogo da concorrência, contribuindo, assim, para a manutenção de uma concorrência efetiva na União (acórdãos de 20 de setembro de 2001, Courage e Crehan, C-453/99, Colet., EU:C:2001:465, n.ºs 26 e 27, e Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 104).
- 67 Todavia, considerações tão genéricas não são, enquanto tais, suscetíveis de prevalecer sobre as razões que justificam a recusa de acesso a documentos que constam de um processo de aplicação das normas de concorrência baseado no facto de esses documentos estarem abrangidos, no seu conjunto, por uma presunção geral segundo de que a sua divulgação prejudica, em princípio, designadamente, a proteção dos objetivos de atividades de inspeção e de inquérito (acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 105).
- 68 Com efeito, para assegurar uma proteção efetiva do direito à reparação, não é necessário que qualquer documento que consta dos autos de um tal processo deva ser comunicado à pessoa que pretende a ele ter acesso nos termos do Regulamento n.º 1049/2001 com vista a intentar uma ação de indemnização, na medida em que é pouco provável que a ação de indemnização tenha de assentar em todos os elementos que constam dos autos relativos a esse processo (acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 106; v., também, neste sentido, acórdão de 6 de junho de 2013, Donau Chemie e o., C-536/11, Colet., EU:C:2013:366, n.º 33). Do mesmo modo, no caso de uma pessoa que pede o acesso aos documentos que constam desse processo já ter proposto uma ação de indemnização na medida em que é pouco provável que essa ação se deva fundar na totalidade da documentação, como salientou a Comissão na réplica.
- 69 Assim, compete a qualquer pessoa que pretenda obter a reparação de um prejuízo sofrido em razão de uma violação das regras da concorrência da União demonstrar a necessidade que tem de aceder a determinado documento que consta do processo da Comissão, a fim de que esta possa, casuisticamente, ponderar os interesses que justificam a comunicação de tais documentos ou a sua proteção, tomando em consideração todos os elementos pertinentes do processo (acórdãos Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 107, e Schenker/Comissão, n.º 42, *supra*, EU:T:2014:854, n.º 95).

- 70 Se não o fizer, o seu interesse em obter a reparação dos danos sofridos em razão de uma violação das normas da concorrência da União não constitui um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdãos Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 108, e Schenker/Comissão, n.º 42, *supra*, EU:T:2014:854, n.º 96).
- 71 No caso, como foi designadamente lembrado na réplica e em resposta às questões escritas do Tribunal Geral, a recorrente identificou, no segundo pedido, 3948 documentos «relevantes» ou «susceptíveis de serem relevantes» no âmbito do seu pedido de indemnização no Landgericht Düsseldorf, apondo, respetivamente, a menção «1» ou «2» à margem das referências desses documentos que figuram na versão não confidencial do índice de matérias do processo que lhe tinha sido notificado pela Comissão em resposta à primeira questão. Por outro lado, fez especificamente referência, na apresentação da petição, a oito documentos «relevantes» ou «susceptíveis de serem relevantes» entre os 3948 documentos visados na segunda questão.
- 72 Todavia, limitou-se, nos requerimentos sucessivos, a alegar em termos globais que esses documentos a «interessavam» e que os «devia consultar para fundamentar a [sua] ação de indemnização», uma vez que «continham manifestamente indicações quanto aos acordos e aumentos de preços convencionados pelos participantes no cartel [verificadas e sancionadas pela decisão vidro automóvel]» e que «[era] indispensável [que pudesse] tomar conhecimento dessas indicações para poder fundamentar e quantificar o prejuízo real sofrido».
- 73 Em contrapartida, não justificou, como salienta a Comissão muito justamente, por que razão um ou outro desses documentos era necessário, não indicando sequer os argumentos factuais ou os raciocínios jurídicos específicos pelos quais o facto de obter esse documento a podia ajudar a fundamentar os seus pedidos no tribunal nacional chamado a pronunciar-se sobre os mesmos.
- 74 Nenhum dos outros argumentos invocados pela recorrente é suscetível de pôr em causa esta análise.
- 75 Por um lado, a alegação de que lhe era impossível ser mais precisa do que foi, atendendo ao acesso unicamente parcial que a Comissão lhe tinha dado anteriormente ao índice do processo, não é, no caso presente, convincente. Com efeito, com exceção das referências aos «documentos de clemência» apresentados por algumas partes no processo e as referências aos documentos internos da Comissão, todos expurgados em bloco, esta instituição limitou-se a suprimir, no âmbito das referências aos outros documentos do processo que figuram no índice, elementos específicos que constituíam em seu entender dados de carácter pessoal ou informações comerciais sensíveis. O Tribunal Geral entende que, face a essa seleção, a versão não confidencial das referências aos documentos do processo que não os «documentos de clemência» e os documentos internos da Comissão de que a recorrente dispunha quando apresentou o segundo pedido permitiam à interessada alegar de forma mais precisa e circunstanciada o que não fez perante a Comissão (v. n.ºs 40 e 71 a 72, *supra*), uma vez que no quadro do presente processo as razões pelas quais considerava que um ou outro desses documentos era necessário para o exercício do seu direito ao ressarcimento, por exemplo, indicando, como foi referido anteriormente, os argumentos factuais e os raciocínios jurídicos específicos pelos quais o facto de obter tal documento a podia ajudar a fundamentar os seus pedidos no tribunal nacional chamado a pronunciar-se sobre os mesmos.
- 76 Por outro lado, é certo, que resulta da decisão impugnada que «no [seu] pedido confirmativo [a recorrente] sublinhou [...] o facto de não existirem regras adequadas no direito processual civil alemão que autorizem que documentos [como os que estão em causa] sejam pedidos ‘inter partes’» (ponto 7, terceiro parágrafo, da decisão impugnada). No entanto, há que observar que tal alegação, reiterada por último na audiência, não foi em momento algum desenvolvida, e menos ainda provada pela recorrente no âmbito do seu recurso. Ora, o Tribunal de Justiça já decidiu que a necessidade de aceder a um conjunto de documentos do processo de aplicação das regras da concorrência não se podia considerar demonstrado quando o demandante afirmava que estava imperativamente dependente desses documentos, mas não demonstrava que não dispunha de nenhuma outra

possibilidade de obter esses elementos de prova (acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 132; v., também, neste sentido, acórdão Donau Chemie e o., n.º 68, *supra*, EU:C:2013:366, n.ºs 32 e 44).

- 77 Nestas condições, não se pode considerar, no caso presente, que a Comissão cometeu um erro de direito ou de apreciação ao considerar, em primeiro lugar, que, «ponderando o interesse ligado à aplicação efetiva das normas de concorrência que era, no presente processo, melhor servido pela manutenção da confidencialidade dos documentos em causa», em segundo lugar, que «não existia nenhum interesse público superior que justificasse a sua divulgação na aceção do Regulamento n.º 1049/2001» e, em terceiro lugar, que «no presente processo, o interesse prevalecente estava ligado à proteção dos objetivos de atividades de inquérito, como enunciado no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão», desse regulamento (ponto 7, sexto e sétimo parágrafos, da decisão impugnada).
- 78 Tendo em conta todas estas considerações, há que julgar integralmente improcedentes os presentes fundamentos.

B – Quanto ao quarto e quinto fundamentos na parte em que visam a primeira pergunta da recorrente

- 79 No seu quarto fundamento, a recorrente alega, em substância, que a Comissão lhe recusou erradamente o acesso à versão integral do documento único visado na primeira questão, a saber, o índice no processo COMP/39.125.
- 80 Em primeiro lugar, as explicações bastante genéricas, e em parte especulativas, dadas pela Comissão na decisão impugnada e na decisão de 7 de março de 2012 quanto à necessidade de não comprometer a eficácia do seu programa de clemência e de não prejudicar a proteção dos interesses comerciais das empresas que tinham pedido para beneficiar deste programa no âmbito do processo COMP/39.125, bem como a proteção dos objetivos de atividades de inspeção e de inquérito não justificariam, por si, uma recusa integral e em absoluto à recorrente do acesso às referências e aos «documentos de clemência» que constavam desse índice.
- 81 Em segundo lugar, a Comissão recusou erradamente o acesso às informações relativas à identidade de pessoas singulares que figuram no índice, invocando, em termos abstratos, a necessidade de não prejudicar a proteção de dados de caráter pessoal, em vez de justificar, individual e concretamente as razões que obstavam à comunicação das informações em causa. Em qualquer hipótese, a recorrente teria demonstrado suficientemente as razões pelas quais lhe era necessário aceder a essas informações para poder exercer o seu direito a ser ressarcida, em conformidade com o interesse geral de que as pessoas vítimas de práticas anticoncorrenciais pudessem obter ressarcimento do seu prejuízo.
- 82 Em terceiro lugar, a Comissão recusou-lhe erradamente, sem qualquer exame individual e concreto, o acesso ao nome de empresas terceiras referidas no índice e «que operam no setor dos elevadores e das escadas rolantes» quando, por um lado, tal referência era manifestamente irrelevante, e a comunicação dessas informações não era suscetível de prejudicar os interesses comerciais das pessoas em causa, por outro.
- 83 Em quarto e último lugar, a Comissão recusou-lhe erradamente, com base em fundamentos gerais e abstratos, o acesso às informações relativas aos modelos de veículos, aos nomes dos fabricantes de automóveis e outras informações comerciais sensíveis que constam do índice, quando essas informações eram absolutamente essenciais para poder exercer o seu direito à reparação e que esse interesse deveria prevalecer, na ponderação, sobre os outros interesses em jogo.

- 84 No seu quinto fundamento, a recorrente entende designadamente, em substância, que a Comissão violou a exigência de fundamentação estabelecida no artigo 296.º TFUE ao indeferir o primeiro pedido na conclusão de um raciocínio geral que não tem em conta o conteúdo concreto do documento em causa, como ilustra o exemplo da fundamentação apresentada para lhe recusar a comunicação dos nomes dessas empresas terceiras que figuram no índice.
- 85 A Comissão, apoiada pela SGSD, contesta esta argumentação na sua totalidade.
- 86 Há que apreciar num primeiro momento os argumentos da recorrente relativos aos diferentes tipos de informações que figuram no índice cujo acesso a Comissão lhe recusou, a saber, em primeiro lugar, as referências aos «documentos de clemência» (ponto 5.1 da decisão impugnada), em segundo lugar, os nomes de pessoas singulares (ponto 5.2 da decisão impugnada), em terceiro lugar, os nomes de empresas terceiras (ponto 5.3 da decisão impugnada) e, em quarto lugar, outras informações comerciais sensíveis (ponto 5.4 da decisão impugnada). Em contrapartida, não há que controlar a procedência da decisão impugnada na parte em que recusou comunicar à recorrente as referências aos documentos internos da Comissão, na medida em que, não obstante a epígrafe do seu quarto fundamento (v. n.º 22, *supra*), esta não invoque qualquer argumento preciso a esse respeito. Os argumentos relativos à existência de interesse público superior, que a recorrente apenas invoca expressamente em relação a determinados tipos de informações em causa, serão apreciados num segundo momento.

1. Quanto às presunções gerais e às exceções aplicadas pela Comissão

a) Quanto à recusa de acesso às referências aos «documentos de clemência»

- 87 No ponto 5.1 da decisão impugnada, a Comissão considerou que «não era possível, nessa fase, divulgar a disposição dos documentos de clemência» que figuram no índice, «pelas mesmas razões explicadas no ponto 4.2, *supra*, uma vez que as referências a esses documentos forneciam informações sobre o conteúdo destes documentos que poderiam ser considerados confidenciais». Ao proceder deste modo, a Comissão remeteu para a interpretação que a conduziu anteriormente a recusar à recorrente o acesso à totalidade dos documentos visados no segundo pedido, uma vez que este conjunto de documentos estava abrangido por uma presunção geral segundo a qual a sua divulgação violava a proteção, por um lado, dos interesses comerciais de terceiros, e, por outro, dos objetivos de atividades de inspeção e de inquérito (v. n.º 8, *supra*).
- 88 Na medida em que a Comissão sustenta, em sua defesa, que, «abstraindo da aplicabilidade [desta] presunção geral, [ela] expôs também pormenorizadamente, na decisão [...] de 7 de março de 2012 e na [decisão impugnada] que as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 se aplicam», importa constatar, desde já, que esta afirmação é apenas parcialmente exata.
- 89 Com efeito, tal apreciação não resulta de modo algum da decisão impugnada. Pelo contrário, após ter recordado a jurisprudência do Tribunal de Justiça que lhe reconhece a possibilidade de recorrer a presunções gerais para tratar de pedidos que versam sobre o conjunto de documentos que figuram nos processos de concentração ou de auxílios de Estado (ponto 4.2, primeiro a quarto parágrafos, da decisão impugnada), a Comissão limita-se a explicar as razões pelas quais tal jurisprudência lhe parece, por um lado, também aplicável aos processos de práticas anticoncorrenciais (ponto 4.2, quinto a décimo segundo parágrafos, da decisão impugnada), em especial aos «documentos de clemência» que aí constam (ponto 4.2, oitavo a décimo parágrafos, da decisão impugnada), e por outro, transponível para as referências a tais documentos que constam do índice de matérias dos processos (ponto 5.1 da decisão impugnada).

90 Nestas condições, os fundamentos da decisão de 7 de março de 2012, em que os serviços da Comissão tinham exposto pormenorizadamente as razões que em seu entender, e nesta fase provisória do tratamento da primeira questão, justificavam a não divulgação dessas referências, só podem ser tomadas em consideração, na apreciação da legalidade da decisão impugnada, se esclarecerem os raciocínios efetivamente seguidos, em última análise, por esta instituição (v., neste sentido, acórdão de 6 de abril de 2000, Kuijer/Conselho, T-188/98, Colet., EU:T:2000:101, n.º 44), o qual se baseia, como acaba de ser recordado, numa presunção geral.

91 Tendo em conta os argumentos invocados pelo recorrente para contestar esta interpretação, importa, em primeiro lugar, determinar se a Comissão podia corretamente recusar o acesso às informações recorrendo a uma presunção geral, como fez na decisão impugnada. Apenas em caso de resposta afirmativa, cabe, em segundo lugar, examinar se a Comissão recorreu corretamente à presunção geral na qual, no caso, se baseou.

Quanto à justeza do recurso a uma presunção geral

92 Quando a divulgação de um documento é pedida a uma instituição, esta deve apreciar, em cada caso concreto, se esse documento é abrangido pelas exceções ao direito de acesso do público aos documentos das instituições enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdão Suécia e Turco/Conselho, n.º 28, *supra*, n.º 35).

93 Uma vez que estas exceções devem ser interpretadas e aplicadas estritamente, a instituição destinatária do pedido deve, para justificar uma recusa de acesso ao documento em causa, dar explicações quanto à questão de saber como é que o acesso a esse documento pode concreta e efetivamente prejudicar o interesse protegido por uma ou outra das exceções previstas pelo artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Além disso, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (v. a jurisprudência referida nos n.ºs 35 e 36 *supra*).

94 No quadro de tal exercício, a instituição em causa pode basear-se numa presunção geral, mesmo que esse pedido vise um documento único. Todavia, nessa situação, em que o recurso a uma presunção geral não visa permitir tratar de modo global um pedido ele próprio global, o Tribunal de Justiça considerou que incumbe à instituição que a tal pretende recorrer verificar, caso a caso, se as considerações de ordem geral normalmente aplicáveis a um determinado tipo de documento são efetivamente aplicáveis ao documento cuja divulgação é solicitada (acórdão Suécia e Turco/Conselho, n.º 36, *supra*, EU:C:2008:374, n.ºs 50 e 57; v., ou também, neste sentido, acórdão Conselho/Access Info Europe, n.º 35, *supra*, EU:C:2013:671, n.ºs 72 e 73).

95 No caso presente, resulta que, contrariamente ao que sustenta a recorrente na petição, a Comissão pode basear-se numa presunção geral para decidir, como fez no ponto 5.1 da decisão impugnada, pela improcedência do primeiro pedido, não na íntegra, mas na parte que se dirige a uma categoria de informações abrangida, segundo essa instituição, pelas exceções enumeradas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.

96 Em contrapartida, a Comissão não pode sustentar, como fez na contestação, que «o índice faz parte do processo) [COMP/39.125] e que é, por conseguinte, abrangido pela presunção geral» de «inacessibilidade» reconhecida no acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra* (EU:C:2014:112).

97 Com efeito, o Tribunal de Justiça não decidiu nesse acórdão que «a totalidade» de um processo de aplicação das normas de concorrência está abrangido por uma «presunção geral de inacessibilidade», como sublinha, aliás, a própria Comissão no âmbito da sua resposta ao primeiro grupo de fundamentos da recorrente (v. n.º 40, *supra*), mas apenas que uma instituição destinatária de um pedido sobre «um conjunto» de documentos que figuram nesse processo pode recorrer a uma presunção geral a fim de tratar um pedido global e de lhe responder da maneira correspondente. Além

disso, resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que foi para permitir às instituições da União tratar pedidos que visam não um único documento mas um conjunto de documentos que lhes foi reconhecido o direito de recorrerem a tal presunção geral (acórdão LPN e Finlândia/Comissão, n.º 34, *supra*, EU:C:2013:738, n.ºs 47 e 48).

98 Ora, o primeiro pedido da recorrente não visa um conjunto de documentos, mas sim um documento único. Por outro lado, a Comissão não sustenta que esse pedido seja fruto de uma diligência que consiste em fracionar artificialmente um pedido que visa um conjunto de documentos em tantos documentos individuais. De resto, não o pode fazer no caso presente (v. n.ºs 3 a 5, *supra*).

Quanto à justeza do recurso à presunção geral invocada no caso presente

99 Como acaba de ser recordado (v. n.º 94, *supra*) uma vez que a Comissão podia recorrer a uma presunção geral para julgar improcedente o primeiro pedido da recorrente na parte em que se dirigia aos «documentos de clemência» que constam do documento único visado nesse pedido, devia basear-se em considerações de ordem geral que pudessem ser havidas como normalmente aplicáveis a esta parte do índice de um processo de aplicação das normas de concorrência e verificar se essas considerações eram efetivamente aplicáveis no caso presente.

100 Esta exigência não implicava necessariamente que a Comissão procedesse a uma apreciação concreta do documento em causa (acórdão Conselho/Access Info Europe, n.º 35, *supra*, EU:C:2013:671, n.º 73), bem como a obrigação de esta instituição verificar que a presunção geral a que pretende recorrer para tratar um pedido que visa um conjunto de documentos se aplica realmente, não podendo ser interpretado no sentido de que devia apreciar individualmente todos os documentos cujo acesso foi solicitado (v. n.º 60, *supra*).

101 Todavia, não é menos necessário que a Comissão justifique de forma suficiente, de facto e de direito, a sua recusa de acesso, baseando-se no risco razoavelmente previsível do prejuízo concreto e efetivo a um ou vários interesses protegidos pelas exceções mencionadas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido acórdãos Suécia e Turco/Conselho, n.º 36, *supra*, EU:C:2008:374, n.ºs 49 e 50, e Conselho/Access Info Europe, n.º 35 EU:C:2013:671, n.ºs 31, 36 a 38, 54 e 74).

102 No caso presente, importa, em primeiro lugar, proceder a cinco constatações a este propósito.

103 Em primeiro lugar, é facto assente que, no quadro do primeiro pedido, como reiterado pelo pedido confirmativo de 23 de março de 2012, a recorrente não pretende aceder aos «documentos de clemência» que constam do processo COMP/39.125 propriamente ditos. Com efeito, pretende apenas obter a comunicação das referências a esses documentos que figuram na versão integral do índice desse processo, mas não a versão não confidencial transmitida pela Comissão em 7 de março de 2012 (v. n.ºs 3, 5, 7). O exame da versão integral deste documento, comunicado em resposta à medida de instrução ordenada pelo Tribunal Geral (v. n.º 15, *supra*) permite constatar que essas referências são essencialmente de dois tipos. Trata-se, para um, das datas em que as empresas que pediram para beneficiar do programa de clemência comunicaram à Comissão os «documentos de clemência» em questão e, para outro, do título respetivo desses documentos.

104 Em segundo lugar, a Comissão recusou-se a comunicar não apenas o conjunto dessas referências, mas também a integralidade de cada uma delas. O tratamento que reservou a esta categoria de referência difere portanto daquele que aplicou ao conjunto das referências a outros tipos de documentos que constam do índice de matérias e que foram objeto dos presentes fundamentos (v. n.º 86, *supra*), em que a Comissão se limitou a suprimir, de forma seletiva, informações específicas, uma vez que estas constituíam, em seu entender, dados de caráter pessoal (como o nome de pessoas singulares) ou de informações comerciais sensíveis (como nomes de empresas terceiras ou de referência a modelos de veículos), tornando acessível o resto dessas referências (v. n.º 75, *supra*).

- 105 Em terceiro lugar, a leitura conjugada do ponto 5.1 da decisão impugnada e do ponto 4.2 para o qual remete revelam que esta supressão integral da referência aos «documentos de clemência» da versão não confidencial do índice do processo COMP/39.125 comunicado à recorrente é justificada por considerações gerais segundo as quais a sua divulgação «poderia comprometer a eficácia» do programa de clemência da Comissão. A este propósito, na decisão impugnada, a Comissão entende, antes de mais, que as empresas que pedem para beneficiar do seu programa de clemência esperam que as informações que fornecem nesse quadro sejam objeto de um tratamento confidencial, em seguida, que essas expectativas sejam dignas de proteção e, por fim, que a efetividade dos programas de clemência, que constituem instrumentos úteis de deteção e repressão das infrações às regras de concorrência, pode ser comprometida se as informações em questão se tornem públicas (ponto 4.2, oitavo a décimo parágrafos, da decisão impugnada).
- 106 Em quarto lugar, a Comissão especifica o sentido e o alcance dessas considerações gerais na contestação, remetendo para a análise efetuada anteriormente pelos seus serviços, na decisão de 7 de março de 2012. Antes de mais, expõe que «a divulgação do índice, em razão da descrição da correspondência dos requerentes de clemência, revelaria imediatamente a natureza e a amplitude da [sua] colaboração», em seguida que «determinadas palavras-chave do índice evidenciam já a identidade e a cooperação das pessoas singulares antes e durante o processo administrativo», além de que «a descrição e a data de determinados documentos citados no índice já fornecem indicações sobre o seu conteúdo, designadamente informações relativas às relações comerciais dos requerentes da clemência, aos preços, às estruturas de custos, às quotas de mercado ou outras informações comerciais sensíveis», e, por fim, que «o interesse [...] dos requerentes da clemências na proteção da confidencialidade de todas as informações que lhe são prejudiciais» é «particularmente digno de proteção». Daí conclui que «a comunicação dessas informações colide com a proteção dos interesses comerciais dos requerentes de clemência» e que «o prejuízo grave» que assim poderia «causar» aos interessados poderia «dissuadi-los de cooperarem no quadro de futuros inquéritos», se bem que o grau de especificação do índice [não seja] evidentemente o mesmo dos documentos [de clemência]« propriamente ditos.
- 107 Em quinto lugar, resulta da estrutura de conjunto do ponto 4.2 da decisão impugnada que estas considerações gerais levaram a Comissão a presumir, de modo geral, que a divulgação da referência aos «documentos de clemência» que figuram no índice solicitado pela recorrente causaria, em definitivo, prejuízo quer à proteção dos objetivos das suas atividades de inspeção e de inquérito, quer à proteção dos interesses comerciais das partes no processo.
- 108 Para criticar a justeza destes fundamentos, a recorrente alega, em substância, nos n.ºs 128 a 141 do pedido, que a Comissão raciocinou como se o seu primeiro pedido visasse «documentos de clemência» propriamente ditos e não simples referências a esses documentos que figuram no índice e que as considerações gerais e especulativas invocadas na decisão impugnada quanto à necessidade de não causarem prejuízo aos programas de clemência não justificavam a recusa de acesso integral a essas referências que lhe foi oposta no caso presente.
- 109 Importa, em segundo lugar, realçar que esta argumentação é, em parte, procedente.
- 110 Em primeiro lugar, há que constatar que, nem os termos do ponto 5.1 da decisão impugnada, nem os do ponto 4.2 para que remete, nem mesmo os da decisão de 7 de março de 2012, considerados isolada ou conjuntamente, justificam o caráter integral da recusa pronunciado com a decisão impugnada.
- 111 Com efeito, no ponto 5.1 desta, a Comissão limita-se a afirmar que «as referências [aos] documentos [de clemência que figuram no índice do processo COMP/39.125] fornecem informações sobre o conteúdo destes documentos que devem ser consideradas confidenciais». Quanto aos oitavo e nono parágrafos do ponto 4.2, a Comissão refere aí considerações que a levam a presumir, em termos gerais, que a divulgação dos «documentos de clemência» que figuram em determinados processos de

- aplicação das normas de concorrência «poderão comprometer a eficácia do seu programa de clemência e, ao fazê-lo, prejudicar a proteção dos interesses comerciais das partes nesse processo, bem como a proteção dos objetivos das suas atividades de inspeção e de inquérito (v. n.ºs 87 e 105, *supra*).
- 112 Como confirma a Comissão na contestação, baseando-se na decisão de 7 de março de 2012, a combinação destas duas séries de considerações deve ser interpretada, como fez a recorrente nas alegações, no sentido de que significa que, no caso, se devia presumir, de modo geral, que a comunicação das referências aos «documentos e clemência» que constavam do índice poderia comprometer a eficácia do programa de clemência da Comissão e ao fazê-lo, prejudicar os interesses comerciais das partes no processo em questão, bem como os objetivos das atividades da inspeção e inquérito ligadas a esse processo se — e na medida em que — esta comunicação revelasse a um terceiro «informações confidenciais» que figuram nessas referências ou nos «documentos de clemência» a que se referem. Concretamente, a Comissão considerou constituírem tais informações confidenciais, por um lado, as indicações relativas à cooperação das empresas que pediram para beneficiar desse programa e, por outro, os dados comerciais sensíveis recolhidos pelos seus serviços nesse âmbito (v. n.ºs 106 e 107, *supra*).
- 113 Ora, mesmo admitindo que a Comissão possa, em primeiro lugar, submeter os diferentes tipos de documentos do processo qualificados de «documentos de clemência» na decisão impugnada a um tratamento comum, em relação à sua natureza e ao seu conteúdo, e, em segundo lugar, presumir em termos gerais que a divulgação desses documentos poderá comprometer a efetividade do seu programa de clemência e causar, ao fazê-lo, prejuízo à proteção dos interesses comerciais de terceiros bem como à proteção das atividades de inspeção e de inquérito, esse raciocínio não justifica, de acordo com os próprios termos da decisão impugnada, que uma recusa de divulgação limitada às «informações sobre o conteúdo desses documentos deva ser considerada confidencial».
- 114 Em contrapartida, não se justifica suprimir em bloco a integralidade das referências com tais informações confidenciais, incluindo aí mesmo os seus elementos mais neutros ou anódinos, em contraste com a seleção precisa efetuada pela Comissão no que se refere aos outros tipos de referências que constam do índice e que são objeto dos presentes fundamentos (v. n.º 104).
- 115 Por outras palavras, as considerações gerais invocadas pela Comissão não podem ser consideradas, de acordo com os próprios termos da decisão impugnada, normal e efetivamente aplicáveis à integralidade das referências em causa. Por conseguinte, não podem justificar a recusa total de divulgação que foi oposta à recorrente, mas, quanto muito, uma recusa parcial, baseada no artigo 4.º, n.º 6 do Regulamento n.º 1049/2001 e limitada ao que é necessário e proporcional para proteger as informações que merecem essa proteção (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 6 de dezembro de 2001, Conselho/Hautala, C-353/99 P, Colet., EU:C:2001:661, n.ºs 27 a 29, e de 25 de abril de 2007, WWF European Policy Programme/Conselho, T-264/04, Colet., EU:T:2007:114, n.º 50).
- 116 Esta apreciação não é posta em causa pelo facto de a presunção geral em que se apoia a Comissão para tratar globalmente os pedidos que visam um conjunto de documentos que constam do processo de aplicação das regras da concorrência implicar que esses documentos sejam subtraídos a qualquer obrigação de divulgação ainda que parcial, do seu conteúdo (v. n.º 42, *supra*). Com efeito, resulta claramente da jurisprudência que é no caso em que uma instituição recorre a uma presunção geral para tratar de um pedido que visa ele próprio um conjunto de documentos, e não um documento único, que esta diligência conduz a tal consequência (acórdãos Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 134, e Comissão/Éditions Odile Jacob, n.º 40, *supra*, EU:C:2012:393, n.º 133). Em contrapartida, não resulta daí que, não deixando de atribuir essa consequência ao recurso a uma presunção geral quando ocorre numa hipótese específica, o Tribunal de Justiça tenha pretendido pôr em causa a jurisprudência de âmbito mais geral acima recordada no n.º 115. De resto, o Tribunal de Justiça decidiu que, mesmo nessa hipótese especial, a instituição em causa tinha a obrigação de proceder à divulgação total ou parcial dos documentos visados pelo pedido quando declarasse que as características do processo a ele referido o permitiam (acórdão LPN e Finlândia/Comissão, n.º 34,

- supra*, EU:C:2013:738, n.º 67). Por último, perante esta exigência da limitação da recusa de acesso ao que é necessário e proporcional para proteger as informações que o exigem, uma recusa geral de divulgação é tanto menos de admitir nas circunstâncias presentes quanto conduz na prática, se não a impossibilita, pelo menos a dificultar excessivamente o exercício efetivo do direito à reparação que o recorrente invoca com base no Tratado (v. n.ºs 130 a 134, *infra*).
- 117 Em segundo lugar, o carácter absoluto da recusa de comunicação das referências em causa oposto pela Comissão à recorrente não se revela mais suficientemente justificado, de facto e de direito, do que o seu carácter integral, face às considerações invocadas para fundamentar essa recusa.
- 118 É certo que a Comissão pode considerar, em substância, que a comunicação dessas referências «poderia comprometer» a efetividade do seu programa de clemência, como a divulgação dos «documentos de clemência» propriamente ditos, desde que levasse ao conhecimento de um terceiro informações comerciais sensíveis ou indicações confidenciais relativas à cooperação das partes que constavam desses documentos. Com efeito, como o Tribunal da União já realçou, os programas de clemência constituem instrumentos úteis para revelar e pôr termo às infrações às regras da concorrência, contribuindo assim para a aplicação efetiva dos artigos 101.º TFUE e 102.º TFUE. Além disso, a eficácia destes programas poderia, ser afetada pela comunicação dos documentos relativos a um procedimento de clemência às pessoas que pretendam intentar uma ação de indemnização. A este propósito, é razoável considerar que a perspectiva de uma tal comunicação dissuade as pessoas envolvidas numa violação das regras da concorrência de recorrerem a tais programas (acórdãos de 14 de junho de 2011, Pfeiderer, C-360/09, Colet., EU:C:2011:389, n.º 26, e Donau Chemie e o., n.º 68, *supra*, EU:C:2013:366, n.º 42). Embora esta jurisprudência se refira aos programas de clemência postos em prática pelas autoridades nacionais da concorrência, um mesmo raciocínio pode ser feito, por analogia, tratando-se da Comissão (v., neste sentido, acórdão Países Baixos/Comissão, n.º 39, *supra*, EU:T:2013:480, n.º 41, e conclusões do advogado-geral P. Villalón no processo Comissão/EnBW, referidas no n.º 12, *supra*, EU:C:2013:643, n.ºs 68 e 69), como alega, aliás, a Comissão, na contestação.
- 119 Entretanto, resulta também da jurisprudência que, embora tais considerações possam justificar a recusa de acesso a determinados documentos que constam de um processo de aplicação das normas de concorrência, não implicam que esse acesso possa ser sistematicamente recusado, devendo todo o pedido de acesso a documentos em causa ser objeto de uma apreciação, caso a caso, que atenda a todos os elementos do processo (v. acórdão Donau Chemie e o., n.º 68, *supra*, EU:C:2013:366, n.º 43 e jurisprudência aí referida).
- 120 Com efeito, tendo em conta a importância das ações de indemnização intentadas nos órgãos jurisdicionais nacionais para a manutenção de uma concorrência efetiva na União, a simples invocação do risco de o acesso aos elementos de prova que constam de um processo em matéria de concorrência e necessários para fundamentar essas ações afetar a eficácia do programa de clemência no quadro do qual esses documentos foram comunicados à autoridade de concorrência competente não pode bastar para justificar uma recusa de acesso a esses elementos (v. acórdão Donau Chemie e o., n.º 68, *supra*, EU:C:2013:366, n.º 46 e jurisprudência aí referida; v. também, nesse sentido, conclusões do advogado-geral P. Villalón no processo Comissão/EnBW, referidas no n.º 12, *supra*, EU:C:2013:643, n.ºs 70 a 74).
- 121 Em contrapartida, o facto de essa recusa poder impedir o exercício das referidas ações, fornecendo por outro lado às empresas em causa, que podem já ter beneficiado de uma imunidade, pelo menos parcial, em matéria de sanções pecuniárias, a possibilidade de se subtraírem igualmente à sua obrigação de reparar os danos resultantes da violação do artigo 101.º TFUE, e em detrimento das pessoas lesadas, exige que essa recusa assente em razões imperativas ligadas à proteção do interesse invocado e aplicáveis a cada documento cujo acesso é recusado (acórdão Donau Chemie e o., n.º 68, *supra*, EU:C:2013:366, n.º 47; v. também, neste sentido, conclusões do advogado-geral P. Villalón no processo Comissão/EnBW, referidas no n.º 12, *supra*, EU:C:2013:643, n.º 78).

- 122 Em consequência, apenas a existência do risco de um determinado documento lesar concretamente o interesse público ligado à eficácia de um programa nacional de clemência pode justificar que esse documento não seja divulgado (acórdão *Donau Chemie e o.*, n.º 68, *supra*, EU:C:2013:366, n.º 48; v. também neste sentido, conclusões advogado-geral P. Villalón no processo Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2013:643, n.º 77).
- 123 É a razão pela qual é jurisprudência assente que, quando a Comissão ou os órgãos jurisdicionais nacionais são chamados a pronunciar-se, é certo que num âmbito jurídico e processual diferentes, quanto à questão do acesso a documentos no quadro da aplicação no programa de clemência que consta de um processo de aplicação das normas de concorrência, devem abster-se de adotar uma posição rígida e absoluta que possa prejudicar quer a aplicação efetiva das normas da concorrência pelas autoridades públicas encarregadas de assegurar a sua observância, quer o exercício efetivo dos direitos decorrentes dessas normas para os particulares. Cabe assim ponderar, numa base casuística os diferentes interesses que justificam a comunicação ou a proteção dos documentos em causa. No âmbito dessa ponderação, cabe-lhe tomar em conta todos os elementos pertinentes do processo, em especial o interesse do requerente em obter o acesso a esses documentos a fim de fundamentar a sua ação de indemnização, tendo em conta, as outras possibilidades eventualmente ao seu dispor, por um lado, e as consequências realmente prejudiciais às quais tal acesso possa dar origem, tendo em conta interesses públicos ou interesses legítimos de outras pessoas, por outro (v., neste sentido, acórdãos *Donau Chemie e o.*, n.º 68, *supra*, EU:C:2013:366, n.ºs 30 a 34 e 44 a 45, e Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.º 107).
- 124 Estas considerações valem por maioria da razão no caso em que, como no caso presente, uma pessoa que se considera vítima de uma violação das regras da concorrência e que propôs uma ação de indemnização num tribunal nacional pede à Comissão para aceder não aos «documentos de clemência» que constam do processo que levou à decisão que declara a existência dessa infração, mas apenas às referências a estes documentos que constam do índice do referido processo. Com efeito, se a simples invocação de um risco de prejuízo para a eficácia de um programa de clemência não basta para fundamentar uma decisão que recusa, em termos gerais e absolutos, o acesso aos «documentos de clemência» que constam do processo, abstraindo das consequências realmente prejudiciais que a divulgação desses documentos pode causar, tal invocação pode basear uma recusa integral e absoluta de comunicar simples referências a esses documentos à pessoa que pede acesso para efeitos de fundamentar uma ação de indemnização.
- 125 No caso vertente, a recusa oposta à recorrente baseia-se, como esta sustenta corretamente, em considerações gerais e especulativas de acordo com as quais a comunicação das referências em causa «poderia comprometer» a eficácia do programa de clemência da Comissão e assim, causar prejuízo à proteção dos interesses comerciais das partes no processo bem como à proteção dos objetivos das atividades da inspeção e de inquérito ligadas ao mesmo (v. n.ºs 105 e 106, *supra*).
- 126 Todavia, no caso presente, estas considerações gerais e especulativas não demonstram suficientemente a existência de um risco razoavelmente previsível do prejuízo concreto ou efetivo dos interesses invocados pela Comissão, que justifique uma recusa absoluta da divulgação das datas, dos títulos e outras referências aos «documentos de clemência» que constam do índice, para além das meras informações confidenciais que possam conter ou revelar.
- 127 Essa recusa tende, no fundo, a privar de alcance o princípio segundo o qual as exceções ao direito de acesso aos documentos devem ser interpretadas e aplicadas de modo a garantir que qualquer documento ou extrato de documento que não seja abrangido pelas exceções previstas no Regulamento n.º 1049/2001 pode ser comunicado às pessoas que requerem o acesso (v., neste sentido e por analogia, acórdão Conselho/Access Info Europe, n.º 35, *supra*, EU:C:2013:671, n.º 40), exceto se a tal se opuser um interesse público superior.

- 128 Em terceiro lugar, na medida em que as duas partes invocam a decisão de 7 de março de 2012, respetivamente para contestar e justificar a recusa de comunicações das referências aos «documentos de clemência» que constam do índice do processo COMP/39.125, importa salientar que o raciocínio aí exposto e recordado pela Comissão na contestação (v. n.ºs 106 e 112, *supra*) não justifica mais do que o que consta na decisão impugnada da recusa geral e absoluta de um acesso oposto à recorrente no caso vertente.
- 129 Em especial, embora referindo-se às considerações suscetíveis de basear uma recusa completa de acesso às referências de determinados tipos de «documentos de clemência» referenciados no índice, como as referências às «declarações» submetidas à Comissão pelas empresas que pediram para beneficiar do seu programa de clemência (v., neste sentido, conclusões apresentadas em 16 de dezembro de 2010 pelo advogado-geral J. Mazák no processo Pfleiderer, n.º 118, *supra*, EU:C:2010:782, n.ºs 44 e 47), a decisão de 7 de março de 2012 não justifica uma recusa que se estende às referências ao conjunto destes documentos.
- 130 Por outro lado, resulta dos autos que a recorrente só dispunha, no momento em que apresentou o seu primeiro pedido à Comissão (em 16 de fevereiro de 2012) e no momento em que esta instituição se pronunciou de forma definitiva a este respeito (em 29 de outubro de 2013), de uma versão não confidencial provisória da decisão vidro automóvel.
- 131 A este propósito, importa observar que, se bem que a Comissão tenha adotado esta decisão em 12 de novembro de 2008, apenas tornou pública, nessa data, uma versão não-confidencial provisória, apresentada pela recorrente em anexo à petição. Com efeito, só entre dezembro de 2011 e agosto de 2012 a Direção geral «Concorrência» e o auditor da Comissão se pronunciaram respetivamente sobre o conteúdo da versão não confidencial definitiva desta decisão, por uma série de atos, os últimos dos quais foram objeto, desde então, de dois recursos de anulação no Tribunal Geral (processos T-462/12, Pilkington Group/Comissão, e T-465/12, AGC Glass Europe e o./Comissão) e um pedido de medidas provisórias que deu lugar, sucessivamente, a um despacho do presidente do Tribunal Geral (despacho de 11 de março de 2013, Pilkington Group/Comissão, T-462/12 R, Colet., EU:T:2013:119) depois, em recurso, a um despacho do vice-presidente do Tribunal de Justiça [despacho de 10 de setembro de 2013, Comissão/Pilkington Group, C-278/13 P(R), Colet., EU:C:2013:558], como a Comissão recorda na contestação. Todavia, face a este contencioso, a versão não confidencial definitiva da decisão vidro automóvel não tinha sido ainda tornada pública no momento em que a Comissão tratou os dois pedidos da recorrente, nem, de resto, quando esta interpôs o presente recurso.
- 132 Ora, a versão não confidencial provisória da decisão vidro automóvel não permite à recorrente identificar precisamente os «documentos de clemência» que constam do processo COMP/39.125. Com efeito, embora refira informações que constam dos documentos, os elementos que permitem estabelecer um nexo entre essas informações e o ou os documentos de onde são extraídos, e identificá-los individualmente foram em larga medida expurgados.
- 133 Nestas condições, não é possível considerar que a recusa geral e absoluta da divulgação feita pela decisão impugnada poderia ser justificada por considerações invocadas pelos serviços da Comissão na decisão de 7 de março de 2012, segundo os quais:

«A fim de conciliar o interesse legítimo ligado à transparência dos seus processos administrativos e no interesse de preservar a manutenção do programa de clemência, a Comissão publica uma versão não confidencial das suas decisões finais, nas quais identifica todos os participantes no cartel e expõe os elementos constitutivos desta infração às regras de concorrência.

Pelos motivos que são expostos adiante, as informações relativas à correspondência proveniente das partes que pediram para beneficiar do programa de clemência ou da correspondência trocada entre si [...] que figuram no índice e que não foram ainda divulgadas até ao momento mediante decisão pública [...] são abrangidas [pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001].

[...]

Nestas condições, fornecer informações sobre a correspondência trocada no âmbito do programa de clemência além das que figuram na versão pública da decisão [vidro automóvel] [...] causaria prejuízo à proteção dos interesses comerciais].

[...]

Na versão pública provisória da decisão [vidro automóvel], a Comissão tinha já comunicado algumas informações retomadas no índice (designadamente identidade das empresas que tinham pedido para beneficiar do programa de clemência e a data da decisão que defere o seu pedido). Antes de o fazer, a Comissão comparou a importância de tal comunicação e as consequências negativas que esta poderia ter sobre a aplicação efetiva do programa de clemência (e, portanto, sobre a aplicação do artigo 101.º TFUE). Todas as outras menções relativamente a este tipo de correspondência foram, em contrapartida, apagadas do índice anexo, porque uma identificação mais profunda [dos] documentos [em causa] poderiam comprometer o 'objetivo das atividades de inquérito da Comissão', por um lado, e os 'interesses comerciais' das partes no processo, por outro» (ponto 1.1, penúltimo parágrafo e último parágrafo, ponto 1.2, último parágrafo, e ponto 1.3, penúltimo parágrafo, da decisão de 7 de março de 2012).

¹³⁴ Pelo contrário, na medida em que a decisão impugnada e a decisão de 7 de março de 2012, ao remeterem para a versão não confidencial provisória da decisão vidro automóvel, impossibilitavam, na prática, ou pelo menos dificultavam excessivamente qualquer identificação dos «documentos de clemência» repertoriados no índice pedido pela recorrente, em contraste com o tratamento reservado às referências a outros documentos que constam dos autos (v. n.ºs 75, 104 e 114, *supra*), não permitindo à recorrente nem criar uma opinião quanto à eventualidade da necessidade de dispor destes documentos para apoiar o seu pedido de indemnização no Landgericht Düsseldorf nem, por maioria de razão, procurar justificar as razões de tal necessidade. Ora, é no respeito de uma tal exigência que a jurisprudência condiciona não somente a divulgação destes documentos e a sua apresentação no tribunal no âmbito de ações de indemnização no tribunal nacional (v. n.º 69, *supra*), mas também o reconhecimento de um interesse público superior pela Comissão no caso em que lhe é submetido um pedido a título do Regulamento n.º 1049/2001 (v. n.º 70, *supra*). Ao fazê-lo, a decisão impugnada impede, na prática, a recorrente de exercer efetivamente o direito a ser ressarcida que decorre do Tratado.

¹³⁵ Em quarto lugar, e de resto, na medida em que a Comissão referiu, na audiência, a necessidade de proteger de todo modo o seu programa de clemência e os documentos com ele relacionados, tendo em conta o papel essencial desempenhado por este no âmbito da deteção de infrações às regras de concorrência, como reconhece a Diretiva 2014/104/UE de Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia (JO L 349, p. 1), importa referir duas observações a este respeito. Por um lado, a jurisprudência reconhece valor a esse programa, mas sublinha ao mesmo tempo que o interesse público ligado à preservação da sua efetividade não pode ser considerado determinante, de forma geral e absoluta, sobre os outros interesses públicos e privados em presença, que são também dignos de proteção e devem ser conciliados com este caso a caso (v. n.ºs 118 a 123, *supra*). Por outro lado, o

considerando 20 e o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2014/104 enunciam expressamente que este ato não prejudica as regras relativas ao acesso do público aos documentos enunciados pelo Regulamento n.º 1049/2001, como a Comissão, de resto, realçou na réplica (v. n.º 58, *supra*).

136 Resulta de todas estas considerações que a decisão impugnada não tem suficiente fundamento para considerar que há que presumir, de modo global, integral e absoluto, que o facto de permitir à recorrente o acesso às referências aos «documentos de clemência» que constam do processo COMP/39.125 prejudica os interesses protegidos pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001.

b) Quanto à recusa de acesso às informações relativas à identidade das pessoas singulares

137 No ponto 5.2 da decisão impugnada, a Comissão considerou que as informações relativas à identidade das pessoas singulares que figuram no índice não podem ser comunicadas à recorrente. Para chegar a esta conclusão, antes de mais, salientou que estas informações constituem dados de carácter pessoal na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 e do artigo 2.º, alínea a), e do artigo 8.º, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito de tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO 2001, L 8, p. 1). Em seguida, a Comissão, entendeu, em substância, por um lado, que a recorrente não indicou as razões pelas quais era necessário transmitir-lhe esses dados e, por outro, que havia razões para pensar que a comunicação pudesse causar prejuízo aos interesses legítimos das pessoas a que se referiam.

138 A este respeito, o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 prevê que as instituições recusarão o acesso a um documento no caso de a divulgação prejudicar a proteção da vida privada ou da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação da União relativa à proteção dos dados pessoais.

139 Esta disposição, que cria um regime específico e reforçado de proteção de uma pessoas cujos dados pessoais poderão eventualmente, ser comunicados ao público, exige que o eventual prejuízo à vida privada e a integridade do individuo seja sempre examinado e analisado em conformidade, designadamente, com o Regulamento n.º 45/2001 (acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, Colet., EU:C:2010:378, n.ºs 59 e 60).

140 O artigo 2.º do Regulamento n.º 45/2001 enuncia, por um lado, que constitui um dado pessoal qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável, e, por outro, que se entende por tratamento de dados pessoais qualquer operação aplicada sobre dados pessoais, designadamente a sua recuperação e comunicação por transmissão, divulgação ou qualquer outra forma de colocação à disposição.

141 O artigo 8.º, alínea b), do Regulamento n.º 45/2001 dispõe, em especial, que os dados pessoais apenas são transferidos para um destinatário que demonstre a necessidade da sua transferência e que não existem motivos para supor que os interesses legítimos da pessoa em causa podem ser prejudicados. Esta disposição é aplicada a qualquer pedido baseado no Regulamento n.º 1049/2001 que visa obter o acesso a documentos que contêm dados pessoais (acórdãos Comissão/Bavarian Lager, n.º 139, *supra*, EU:C:2010:378, n.º 63, e de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão, C-127/13 P, Colet., EU:C:2014:2250, n.º 101).

142 No caso presente, a recorrente não põe em causa a afirmação da Comissão que as informações relativas à identidade de determinadas pessoas singulares que figuram no índice constituem dados pessoais. Também não contesta que o seu pedido de essas informações lhe serem comunicadas constitua um tratamento de dados pessoais. A recorrente critica exclusivamente o raciocínio seguido

pela Comissão para recusar a comunicação dos mesmos, censurando no essencial esta instituição por ter chegado a tal conclusão no termo de um raciocínio geral relativo à proteção da vida privada, em vez de explicar pormenorizadamente as razões individuais pelas quais cada dado em questão não lhe podia ser comunicado.

- 143 No entanto, a Comissão, em primeiro lugar, exigiu corretamente que a recorrente demonstrasse a necessidade da transferência de dados pessoais em causa, nos termos do artigo 8.º, alínea b), do Regulamento n.º 45/2001. Com efeito, quando a pessoa que pede acesso a documentos que contenham dados pessoais não fornece nenhuma justificação expressa e legítima nem nenhum argumento convincente demonstrativo da necessidade da transferência desses dados pessoais, a Comissão não pode ponderar os diferentes interesses das partes em causa (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Bavarian Lager, n.º 139, *supra*, EU:C:2010:378, n.ºs 77 e 78, e Strack/Comissão, n.º 141, *supra*, EU:C:2014:2250, n.º 107).
- 144 Em segundo lugar, a Comissão podia considerar face aos argumentos concretamente apresentados pela recorrente, que, no caso, não tinha sido feita a prova dessa necessidade.
- 145 Com efeito, resulta da decisão impugnada que a recorrente tinha justificado a necessidade de serem transmitidos os dados em causa pelo facto de «a informação dada sobre o nome das pessoas singulares [...] [ser] demasiado limitada para permitir [à recorrente] exercer os seus direitos». A recorrente não contesta esta constatação da Comissão no seu recurso. Pelo contrário, sempre afirmou, no Tribunal Geral, em primeiro lugar, que «tem necessidade dessas informações», em segundo lugar, que «se os nomes das pessoas em causa não figurarem também no índice, o seu direito de acesso encontrar-se-á substancialmente enfraquecido, porque é o único modo que tem para poder identificar documentos importantes», e em terceiro lugar, que, «[a] admitir mesmo que [ela] deva demonstrar a necessidade de indicar os nomes das pessoas singulares (*quod non* [...]), esta condição está de qualquer modo preenchida» na medida em que «demonstrou suficientemente que [tinha] necessidade dessas informações para poder obter a indemnização do dano que lhe [tinha] sido causado».
- 146 Face a estas justificações genéricas e abstratas, a Comissão podia considerar, em termos globais, que «não havia nenhuma razão que justificasse a divulgação pública dos dados [em causa]» e que «a necessidade de transferência de dados pessoais em causa [...] não estava demonstrada» (v., por analogia, acórdão Comissão/EnBW, n.º 12, *supra*, EU:C:2014:112, n.ºs 105 e 132).
- 147 Improcedem, portanto, os argumentos que contestam a recusa de acesso às informações relativas à identidade das pessoas singulares.

c) Quanto à recusa de acesso ao nome das empresas terceiras

- 148 No ponto 5.3 da decisão impugnada, a Comissão considerou que os nomes de diversas categorias de empresas «que operam no setor dos elevadores e escadas mecânicas» ou que tenham relações comerciais com as empresas destinatários da decisão vidro automóvel não podem ser comunicados à recorrente, uma vez que a revelação da sua identidade, e portanto da sua participação no processo ou das relações comerciais com as partes no processo, podem prejudicar a sua reputação e os seus interesses comerciais.
- 149 A este respeito, é manifesto que, não obstante a gralha que figura na decisão impugnada, não pode existir nenhuma dúvida razoável quanto ao facto de que a Comissão pretendeu referir-se, como salientou na contestação sem impugnação neste ponto, aos nomes das empresas que operam não no setor dos elevadores e das escadas mecânicas, mas no do vidro automóvel, o único visado pelo processo COMP/39.125. Assim não pode ser declarada qualquer insuficiência de fundamentação a este respeito.

- 150 Quanto ao mérito, importa, antes de mais, lembrar que a Comissão podia, sem cometer qualquer erro de direito, recusar o primeiro pedido da recorrente, na parte relativa à categoria de informações em causa, baseando-se numa presunção geral (v. n.º 94, *supra*).
- 151 Em seguida, há que considerar que, ao referir-se à «reputação» e aos «interesses comerciais» das diferentes categorias de empresas em causa para recusar a comunicação do seu nome à recorrente, a Comissão, no essencial, pretendeu apoiar-se, designadamente, na presunção geral de que a divulgação de identidade dessas pessoas coletivas prejudicaria, em princípio, a proteção dos interesses comerciais de terceiros assegurada no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, como esta instituição lembrou na contestação, sem que a sua afirmação fosse posta em causa neste ponto.
- 152 Com efeito, há que declarar que a recorrente não contesta utilmente, no caso presente, o recurso a essa presunção geral.
- 153 Com efeito, por um lado, limita-se a contestar a própria possibilidade de a Comissão recorrer a essa presunção. Ora resulta da jurisprudência acima referida nos n.ºs 39 e 44 que a Comissão, que, no quadro dos processos de aplicação das regras de concorrência, recolheu informações comerciais sensíveis relativas à estratégia e às atividades das partes no processo bem como às suas relações comerciais com terceiros, pode fazê-lo.
- 154 Por outro lado, a recorrente sustenta que as relações comerciais que podiam ser descortinadas pela divulgação da identidade das pessoas coletivas citadas no índice reportam-se a um período de mais de cinco anos e são, portanto, demasiado «antigas» para poderem ser consideradas abrangidas pela exceção prevista pelo artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Ora, tal argumento, além de revestir um caráter demasiado geral para poder ser suscetível de ilidir a presunção geral invocada pela Comissão, não é determinante. A este respeito, é verdade que resulta da jurisprudência que o facto de que informações que pudessem ser abrangidas pelo segredo comercial ou apresentar caráter confidencial datem de há cinco ou mais anos têm por consequência que devam ser tidas por históricas a menos que, excecionalmente, se demonstre que, apesar da sua antiguidade, essas informações ainda constituem elementos essenciais da posição comercial da empresa a que se referem (v. despacho de 22 de fevereiro de 2005, Hynix Semiconductor/Conselho, T-383/03, Colet., EU:T:2005:57, n.º 60 e jurisprudência aí referida). Resulta também, mais genericamente, que as consequências negativas suscetíveis de decorrerem da divulgação de uma informação comercial sensível são tanto menos importantes quanto esta é antiga (v., neste sentido, despacho de 19 de junho de 1996, NMH Stahlwerke e o./Comissão, T-134/94, T-136/94 a T-138/94, T-141/94, T-145/94, T-147/94, T-148/94, T-151/94, T-156/94 e T-157/94, EU:T:1996:85, n.ºs 24 e 32). No entanto, tal não exclui a possibilidade de essas informações continuarem a ser abrangidas pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, tal como decorre da jurisprudência acima referida no n.º 63.
- 155 Os argumentos que contestam a recusa de acesso aos nomes das empresas terceiras devem ser julgados improcedentes, sem necessidade de apreciar se essas menções devem ou não ser consideradas dados pessoais, como sustenta a Comissão na contestação, não obstante a falta de qualquer consideração neste sentido na decisão impugnada, bem como, aliás, na decisão de 7 de março de 2012, que só invoca este fundamento de recusa a propósito dos nomes de pessoas singulares que figuram no índice.

d) Quanto à recusa de acesso a outras informações comerciais sensíveis

- 156 No ponto 5.4 da decisão impugnada, a Comissão considerou, por um lado, que o índice contém informações comerciais sensíveis incluindo os nomes de fabricantes de automóveis e de referências de modelos de automóveis. Salientou, por outro lado, que os recursos de anulação que visam especificamente a questão de saber se algumas destas informações devem continuar a ser objeto de um tratamento confidencial ou se pelo contrário podem figurar na versão não confidencial definitiva

da decisão vidro automóvel tinham sido interpostos no Tribunal Geral por algumas das empresas destinatárias desta decisão. Por essas razões, concluiu não poder, «nesta fase, divulgar informações que pudessem manter-se confidenciais na sequência dos acórdãos do Tribunal Geral».

- 157 Em primeiro lugar, a este respeito, há que observar que, se a fundamentação da decisão impugnada é relativamente sucinta, não deixa de ser suficientemente precisa para poder permitir à recorrente compreender o seu teor e ao Tribunal Geral fiscalizar a sua legalidade.
- 158 Em segundo lugar, quanto ao mérito, importa salientar, que a recorrente não contesta utilmente o raciocínio que levou a Comissão a considerar que as informações em causa eram abrangidas pela exceção prevista pelo artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 159 Com efeito, a recorrente limita-se, por um lado, a alegar que os recursos invocados pela Comissão versam sobre a questão de saber se as informações em causa devem ser acessíveis ao grande público, enquanto que no seu próprio recurso suscita a questão de saber se devem ser comunicadas a uma pessoa que se considera lesada pela infração verificada na decisão vidro automóvel, e que os interesses em presença devem ser ponderados de acordo com modalidade diferentes nas duas hipóteses. Ora, esse argumento significa, no essencial, que um interesse público superior deve prevalecer sobre a exceção invocada pela Comissão para se opor à divulgação dos dados em causa. Não se distingue do argumento invocado a título subsidiário a este propósito, como aliás a recorrente admite na petição. Por conseguinte, será examinado nesse quadro (v. n.ºs 162 e seguintes, *infra*).
- 160 Se a recorrente contesta, por outro lado, a presunção geral invocada a título complementar pelos serviços da Comissão, na decisão de 7 de março de 2012, para não lhe comunicar as informações em causa, há que salientar que este argumento é desprovido de objeto. Com efeito, na decisão impugnada, a Comissão não subscreveu a presunção geral de que a divulgação dessas informações prejudicaria, em princípio, a proteção dos interesses comerciais das partes no processo, contrariamente ao que é sustentado na contestação. Diversamente, esta instituição limitou-se a recusar a sua divulgação «nesta fase», tendo em conta a pendência de recursos no Tribunal Geral.
- 161 Os argumentos que contestam a recusa de acesso às outras informações comerciais sensíveis não podem, assim, proceder.

2. Quanto ao interesse público superior invocado pela recorrente

- 162 A recorrente sustenta, no âmbito da sua argumentação de contestação à recusa de acesso às informações relativas aos nomes de pessoas singulares, por um lado, e às outras informações comerciais sensíveis, por outro, que a Comissão se absteve erradamente de tomar em consideração o interesse público superior que consiste em permitir aos lesados de práticas anticoncorrenciais de invocarem o seu direito ao ressarcimento e de considerar prevalecente este interesse público superior sobre os interesses protegidos pelas exceções invocadas na decisão impugnada para recusar a comunicação das referidas informações, quando estas eram necessárias para lhe permitir exercer efetivamente o seu direito ao ressarcimento.
- 163 A este respeito, resulta da jurisprudência acima referida nos n.ºs 66 a 70 que considerações tão genéricas não podem, enquanto tais, prevalecer sobre as razões que justificam a recusa de acesso a documentos que figuram num processo de aplicação das regras de concorrência. Por conseguinte, compete à pessoa que pretende obter a reparação do dano que considera ter sofrido devido a uma violação das regras de concorrência da União demonstrar a sua necessidade de aceder a um ou outro desses documentos a fim de que a Comissão possa, caso a caso, ponderar os interesses em jogo. Se não o fizer, o interesse que há em obter a reparação do prejuízo sofrido em razão de uma violação das regras de concorrência da União não pode constituir um interesse público superior na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

- 164 No caso presente, a recorrente afirma em termos gerais e abstratos a necessidade de lhe ser comunicada a integralidade dos nomes de pessoas singulares que constam do índice e a integralidade das informações comerciais que constam do documento para lhe permitir exercer o seu direito a ser ressarcida.
- 165 Em contrapartida, não adianta, no quadro do presente recurso, nem sustenta ter invocado no pedido e no pedido confirmativo apresentados previamente à Comissão, elementos concretos suscetíveis de revelar a necessidade de obter uma ou outra dessas informações, por exemplo, precisando os argumentos de facto ou os raciocínios jurídicos específicos que essa informação pudesse ajudar a fundamentar no tribunal nacional chamado a decidir as suas pretensões.
- 166 Nestas circunstâncias, os argumentos baseados na existência de um interesse público superior devem, no caso, ser julgados improcedentes, como salienta corretamente a Comissão.
- 167 Tendo em conta todas estas considerações, há que julgar procedentes os presentes fundamentos na parte relativa à recusa de acesso da recorrente às referências aos «documentos de clemência» que figuram no índice do processo COMP/39.125 e julgá-los improcedentes quanto ao mais.
- 168 Consequentemente e, nessa medida, há que anular a decisão impugnada.

Quanto às despesas

- 169 Por força do disposto no artigo 134.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. Além disso, o artigo 138.º, n.º 3, do mesmo regulamento dispõe que o Tribunal pode decidir que um interveniente diferente dos mencionados nos n.ºs 1 e 2 suporte as suas próprias despesas.
- 170 No caso presente, tendo a recorrente e a Comissão sido vencidas parcialmente nos seus pedidos, suportarão cada uma, as suas próprias despesas. Por outro lado, a SGSD suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

- 1) **A Decisão Gestdem 2012/817 e 2012/3021 da Comissão, de 29 de outubro de 2013, que recusou os dois pedidos de acesso a documentos do processo COMP/39.125 (Vidro automóvel) é anulada na parte em que recusa o acesso à Axa Versicherung AG às referências aos «documentos de clemência» que figuram no índice desse processo.**
- 2) **É negado provimento ao recurso quanto ao mais.**
- 3) **A Axa Versicherung e a Comissão Europeia suportarão, cada uma, as suas próprias despesas.**
- 4) **A Saint-Gobain Sekurit Deutschland GmbH & Co. KG suportará suas próprias despesas.**

Papasavvas

Forwood

Bieliūnas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de julho de 2015.

Assinaturas