Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

28 de junho de 2012*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Acesso aos documentos das instituições — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a um processo de controlo de uma operação de concentração de empresas — Regulamento (CE) n.º 139/2004 — Recusa de acesso — Exceções relativas à proteção dos objetivos das atividades de inquérito, dos interesses comerciais, dos pareceres jurídicos e do processo decisório das instituições»

No processo C-477/10 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 23 de setembro de 2010,

Comissão Europeia, representada por B. Smulders, P. Costa de Oliveira e V. Bottka, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Agrofert Holding a.s., com sede em Praga (República Checa), representada por R. Pokorný e D. Šalek, advokáti,

recorrente em primeira instância,

Polski Koncern Naftowy Orlen SA, com sede em Płock (Polónia), representada por S. Sołtysiński, K. Michałowska e A. Krasowska-Skowrońska, avocats,

Reino da Dinamarca, representado por S. Juul Jørgensen, na qualidade de agente,

República da Finlândia,

Reino da Suécia, representado por K. Petkovska e S. Johannesson, na qualidade de agentes,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, E. Juhász (relator), G. Arestis, T. von Danwitz e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

* Língua do processo: inglês.

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 8 de setembro de 2011,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de dezembro de 2011,

profere o presente

Acórdão

1 Com o seu recurso, a Comissão Europeia pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 7 de julho de 2010, Agrofert Holding/Comissão (T-111/07, a seguir «acórdão recorrido»), através do qual foi anulada a Decisão D (2007) 1360 da Comissão, de 13 de fevereiro de 2007 (a seguir «decisão controvertida»), que recusa o acesso aos documentos do processo COMP/M.3543 relativo à operação de concentração entre a sociedade polaca Polski Koncern Naftowy Orlen SA (a seguir «PKN Orlen») e a sociedade checa Unipetrol, efetuada em aplicação do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas («Regulamento das concentrações comunitárias») (JO L 24, p. 1).

Quadro jurídico

2 Baseado, nomeadamente, no artigo 255.º, n.º 2, CE (que passou, após alteração, a artigo 15.º TFUE), o 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), define os princípios, as condições e os limites que regem o direito de acesso aos documentos destas instituições.

3 O artigo 4.º deste regulamento, intitulado «Exceções», tem a seguinte redação:

«[...]

2. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção de:

— interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas, incluindo a propriedade intelectual,

— processos judiciais e consultas jurídicas,

— objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria,

exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

3. O acesso a um documento, elaborado por uma instituição para uso interno ou por ela recebido, relacionado com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

O acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

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

[...]

6. Quando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das exceções, as restantes partes do documento serão divulgadas.

7. As exceções previstas nos n.os 1 a 3 só são aplicáveis durante o período em que a proteção se justifique com base no conteúdo do documento. As exceções podem ser aplicadas, no máximo, durante 30 anos. No que se refere aos documentos abrangidos pelas exceções relativas à vida privada ou a interesses comerciais e aos documentos sensíveis, as exceções podem, se necessário, ser aplicáveis após aquele período.»

4 O artigo 17.º do Regulamento n.º 139/2004, intitulado «Sigilo profissional», tem a seguinte redação:

«1. As informações obtidas em aplicação do presente regulamento só podem ser utilizadas para os efeitos visados pelo pedido de informações, pela investigação ou pela audição.

2. Sem prejuízo do n.º 3 do artigo 4.º e dos artigos 18.º e 20.º, a Comissão e as autoridades competentes dos Estados-Membros, bem como os seus funcionários e outros agentes e outras pessoas que trabalham sob a supervisão dessas autoridades, bem como os agentes e funcionários públicos de outras autoridades dos Estados-Membros, não podem divulgar as informações obtidas em aplicação do presente regulamento que, pela sua natureza, estejam abrangidas pelo sigilo profissional.

[…]»

5 O artigo 18.º, n.º 3, deste regulamento prevê:

«A Comissão deve basear as suas decisões exclusivamente em objeções relativamente às quais as partes tenham podido fazer valer as suas observações. Os direitos [de] defesa são plenamente garantidos durante o processo. Pelo menos as partes diretamente envolvidas têm acesso ao processo, garantindo-se simultaneamente o legítimo interesse das empresas em que os seus segredos comerciais não sejam divulgados.»

6 O Regulamento (CE) n.º 802/2004 da Comissão, de 7 de abril de 2004, de execução do Regulamento n.º 139/2004 (JO L 133, p. 1), foi adotado com base na habilitação atribuída no artigo 23.º, n.º 1, deste último. O artigo 17.º do Regulamento n.º 802/2004, intitulado «Acesso ao processo e utilização de documentos», dispõe:

«1. Mediante pedido, a Comissão facultará o acesso ao processo às partes a quem foi enviada uma comunicação de objeções a fim de lhes permitir exercer os direitos de defesa. O acesso será facultado após notificação da comunicação de objeções.

2. Mediante pedido, a Comissão facultará igualmente o acesso ao processo aos outros interessados diretos que tiverem sido informados das objeções, na medida em que tal seja necessário para efeitos da elaboração das suas observações.

3. O direito de acesso ao processo não abrange as informações confidenciais ou documentos internos da Comissão ou das autoridades competentes dos Estados-Membros. O direito de acesso ao processo também não abrange a correspondência entre a Comissão e as autoridades competentes dos Estados-Membros ou entre estas últimas.

4. Os documentos obtidos através do acesso ao processo nos termos do presente artigo só podem ser utilizados para efeitos do processo relevante, em conformidade com o [Regulamento n.º 139/2004].»

Antecedentes do litígio e decisão de recusa de acesso aos documentos

7 O acórdão recorrido contém as seguintes conclusões:

«1 Por decisão de 20 de abril de 2005, a Comissão […] autorizou, em aplicação do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), [do Regulamento n.º 139/2004], o projeto de controlo, através de compra de ações, da sociedade checa Unipetrol pela sociedade polaca [PKN Orlen], que lhe tinha sido notificado em 11 de março de 2005.

2 Por carta de 28 de junho de 2006, a recorrente, Agrofert Holding a.s. [a seguir 'Agrofert'], requereu à Comissão, com base no [Regulamento n.º 1049/2001], o acesso a todos os documentos não publicados relativos ao processo de notificação e pré-notificação da operação de aquisição da Unipetrol pela PKN Orlen.

[...]

4 Por carta de 2 de agosto de 2006, […] a [Direção-Geral (DG) 'Concorrência' da Comissão] indeferiu o pedido de acesso aos documentos. Depois de sublinhar o caráter geral do pedido, considerou que os documentos em causa estavam ao abrigo das exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001. Acrescentou que a divulgação dos documentos oriundos das partes notificantes e de terceiros é contrária à obrigação de sigilo profissional, prevista no artigo [339.° TFUE] e no artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento [n.º 139/2004]. Precisou, também, que o acesso parcial aos documentos era impossível e que não foi apresentado nenhum argumento suscetível de estabelecer a existência de um interesse público superior que justificasse a divulgação.

5 Por carta de 18 de agosto de 2006, a recorrente dirigiu à Comissão um pedido confirmativo […]. Contestou a recusa da Comissão, defendendo, nomeadamente, que o acesso parcial aos documentos pedidos lhe devia ter sido concedido. Invocou, por outro lado, a existência de um superior interesse público que justificava a divulgação dos documentos em causa, resultante do prejuízo suportado pela recorrente e pelos acionistas minoritários da Unipetrol.

[...]

9 Com [a decisão controvertida,] o Secretariado-Geral da Comissão confirmou a recusa de acesso aos documentos para as quatro categorias de documentos identificados.

10 Em primeiro lugar, a Comissão considera que os documentos trocados entre ela e as partes notificantes contêm informações comerciais sensíveis, relativas às estratégias comerciais das partes notificantes, aos valores das suas vendas, às suas quotas de mercado ou às suas relações com a sua clientela. Aplica-se, portanto, a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, respeitante à proteção dos interesses comerciais. […] Refere-se, igualmente, ao artigo 17.º do Regulamento [n.º 139/2004] relativo à obrigação de sigilo profissional […]. A Comissão diz ainda que, dado que o objetivo dos processos de controlo das concentrações é verificar se uma operação notificada concede ou não às partes notificantes um poder sobre o mercado suscetível de afetar de maneira significativa a concorrência, todos os documentos fornecidos pelas partes notificantes no âmbito desse processo respeitam necessariamente a informações comerciais sensíveis.

11 A Comissão considera, também, que é aplicável a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa à proteção das atividades de inquérito. Segundo a Comissão, as partes implicadas num processo de concentração devem dispor de confiança

legítima na não divulgação das informações sensíveis contidas nos documentos comunicados. A Comissão considera que a divulgação dos documentos em causa reduziria o clima de confiança mútua existente entre ela e as empresas […].

12 Em segundo lugar, a Comissão considera que os documentos trocados entre ela e as partes terceiras estão incluídos nas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, pelas mesmas razões invocadas a propósito dos documentos trocados com as partes notificantes.

[…]

14 Em quarto lugar, a Comissão identifica os seguintes documentos internos:

— [...] (documento n.º 1);

— uma nota de consulta interserviços contendo um projeto de decisão relativo à notificação (documento n.º 2);

— uma resposta do Serviço Jurídico relativa à nota de consulta mencionada acima (documento n.º 3);

— um conjunto de mensagens de correio eletrónico relativas ao projeto trocadas entre o serviço competente e o Serviço Jurídico (documento n.º 4);

— as respostas dos outros serviços consultados relativa à nota de consulta mencionada acima (documento n.º 5);

— [...] (documento n.º 6);

— [...] (documento n.º 7).

15 [Os documentos n.ºs 1, 6 e 7 não foram objeto do processo.]

16 Relativamente aos documentos n.ºs 2 a 5, a Comissão considera que a sua divulgação violaria gravemente a proteção do seu processo decisório, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Sublinha o caráter coletivo do referido processo decisório e a necessidade de manter a confiança dos seus serviços. Segundo a Comissão, esses documentos refletem os pareceres e as discussões internas dos serviços, livremente expressas. A sua divulgação no caso em apreço violaria gravemente a independência de expressão das opiniões […]. Além disso, reduziria a vontade de cooperar das […] empresas notificantes e dos terceiros.

17 A Comissão considera que os documentos n.ºs 3 e 4 estão igualmente cobertos pela exceção da proteção de pareceres jurídicos, prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 […].

18 A Comissão acrescenta, por último, que nenhum interesse público superior pode justificar a divulgação dos documentos em causa no presente processo e que um acesso parcial também não pode ser permitido. A este respeito, expõe que, na medida em que o objetivo do inquérito da Comissão era o exame das condições do mercado relativamente à concentração proposta […], seria impossível identificar as partes dos documentos trocados entre ela e as partes em causa 'que não contêm informação […] comercial ou que não estão em relação com o inquérito e sejam, por si, compreensíveis' […] Finalmente, menciona o facto de a versão publicada da decisão relativa à

operação de concentração em causa conter por definição as informações comunicáveis e constituir um acesso parcial às partes dos documentos pedidos não cobertas pelas exceções aplicáveis.»

Acórdão recorrido

8 Por petição apresentada em 13 de abril de 2007, a Agrofert pediu ao Tribunal Geral que anulasse a decisão controvertida e ordenasse à Comissão que lhe comunicasse os documentos solicitados.

9 Nos n.os 39 a 41 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou inadmissível este segundo pedido, dado que, quando anula um ato de uma instituição, esta é obrigada, nos termos do artigo 266.º TFUE, a tomar as medidas necessárias à execução do acórdão.

10 O pedido de anulação da decisão controvertida baseava-se, a título principal, numa violação do Regulamento n.º 1049/2001. Em apoio desse fundamento, a Agrofert sustentava que era errada a aplicação das exceções previstas no artigo 4.º, n.os 2 e 3, deste regulamento aos documentos em causa. O Tribunal Geral examinou cada categoria desses documentos à luz de cada uma das exceções nas quais se baseava a decisão controvertida.

Quanto à recusa de acesso aos documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes e entre a Comissão e os terceiros

Quanto à exceção relativa à proteção dos interesses comerciais, prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

11 O Tribunal Geral concluiu, em primeiro lugar, nos n.os 54 e 55 do acórdão recorrido, que os documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes e entre a Comissão e os terceiros eram suscetíveis de conter informações comercialmente sensíveis que podiam, eventualmente, estar cobertas pela exceção relativa à proteção dos interesses comerciais, prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

12 Em segundo lugar, o Tribunal Geral salientou, nos n.os 57 a 60 do acórdão recorrido, que, visto que as exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 devem ser interpretadas e aplicadas estritamente, o exame necessário ao tratamento de um pedido de acesso a documentos devia ter um caráter concreto e que a mera circunstância de um documento ser relativo a um interesse protegido por uma exceção não era suficiente para justificar a aplicação dessa exceção. Resulta do artigo 4.º, n.os 1 a 3, deste regulamento que todas as exceções aí mencionadas são enunciadas como devendo ser aplicadas a «um» documento. Consequentemente, só um exame concreto e individual de cada documento poderia permitir à instituição apreciar a possibilidade de conceder aos requerentes o acesso parcial.

13 Ora, segundo os n.os 61 a 64 do acórdão recorrido, não resulta de modo algum dos fundamentos da decisão controvertida que tenha sido efetuado esse exame. Essa decisão enuncia de forma geral e abstrata que, tendo em conta a natureza de um processo de controlo de uma operação de concentração de empresas, todos os documentos fornecidos pelas partes notificantes dizem necessariamente respeito a informações comerciais sensíveis. Ora, essas afirmações são demasiado vagas e gerais e não podem ser consideradas como demonstrando de forma bastante que foi realizado um exame concreto e efetivo de cada documento em causa no caso vertente. O Tribunal Geral considerou, no n.º 65 do acórdão recorrido, que era absolutamente possível realizar, no caso concreto, um inventário dos documentos trocados entre a Comissão e as partes e descrever o conteúdo de cada documento, sem revelar as informações que devem ser mantidas confidenciais.

14 Nos termos dos n.os 68 a 70 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou o argumento da Comissão baseado na obrigação de sigilo profissional e na proteção de segredos comerciais que resulta do artigo 339.º TFUE e do artigo 17.º do Regulamento n.º 139/2004. Considerou que só

certas informações estavam abrangidas pelos segredos comerciais e que a obrigação de sigilo profissional não revestia um alcance que justificasse uma recusa de acesso aos documentos geral e abstrata. Sendo certo que nem todas as informações recolhidas no âmbito de um processo de controlo de uma operação de concentração de empresas estão abrangidas pelo sigilo profissional, a obrigação de sigilo profissional e a proteção de segredos comerciais, que resultam das disposições acima mencionadas, não são suscetíveis de dispensar a Comissão do exame concreto de cada documento em causa, previsto pelo artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Nos termos do n.º 77 do acórdão recorrido, o facto de, no âmbito de um processo de controlo de uma operação de concentração e em conformidade com o Regulamento n.º 139/2004, os documentos serem enviados pelas partes de forma confidencial também não dispensa a Comissão da obrigação de proceder, perante um pedido de acesso nos termos do Regulamento n.º 1049/2001, a um exame concreto de cada documento.

15 O Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 73 a 76 do acórdão recorrido, que, no pressuposto de que o artigo 8.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), relativo à obrigação de respeito pela vida privada, possa ser invocado no caso em apreço, o mesmo não pode dispensar a Comissão do exame concreto e efetivo de cada documento em causa. Nos termos dos n.ºs 78 a 80 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral, à luz do artigo 2.º, n.º 3. do Regulamento n.º 1049/2001, que consagra o acesso do público a todos os documentos na posse ou recebidos por uma instituição, também não aceitou que os documentos apresentados no âmbito de uma operação de concentração estavam manifestamente cobertos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, deste regulamento.

16 Nos n.ºs 81 a 89 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral afastou também o argumento baseado na confiança legítima da PKN Orlen no facto de os documentos comunicados no âmbito do processo de controlo da operação de concentração não serem divulgados, em aplicação do artigo 17.º do Regulamento n.º 139/2004. Concluiu que essa disposição não consagrava um direito absoluto à confidencialidade do conjunto dos documentos comunicados pelas empresas e considerou que os fundamentos invocados em apoio da recusa de acesso a esses documentos deviam ser examinados apenas no quadro das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Considerou também que o artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 139/2004 apenas se refere à forma como a Comissão pode utilizar as informações e não rege o acesso aos documentos garantido pelo Regulamento n.º 1049/2001.

Quanto à exceção relativa à proteção dos objetivos de atividades de inquérito, prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

17 O Tribunal Geral admitiu, nos n.ºs 96 a 99 do acórdão recorrido, que os documentos apresentados no âmbito de um processo de controlo de uma operação de concentração estavam relacionados com uma atividade de inquérito na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e recordou que esta disposição deve ser interpretada como só se aplicando se a divulgação dos documentos em questão colocar em perigo a finalização das atividades de inquérito. Ora, no presente caso, segundo o Tribunal Geral, as atividades de inquérito da Comissão que deram origem à decisão, de 20 de abril de 2005, de não oposição à operação de concentração estavam concluídas no momento da adoção da decisão controvertida. Portanto, a divulgação desses documentos não colocaria em perigo a finalização das atividades de inquérito. Quanto ao argumento da Comissão segundo o qual a divulgação desses documentos reduziria o clima de confiança mútua entre essa instituição e as empresas, colocando em perigo a eficácia dos processos de controlo das operações de concentração, o Tribunal objetou, nos n.ºs 100 a 103 do acórdão recorrido, que essas considerações eram muito vagas, gerais e hipotéticas, não permitindo considerar que o argumento da Comissão era efetivamente válido para cada um dos documentos em causa.

Quanto à recusa de acesso parcial aos documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes e entre a Comissão e os terceiros, baseada na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001

18 O Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 107 a 113 do acórdão recorrido, que, embora o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001 não imponha que o acesso parcial aos documentos seja possível em todos os casos, esta disposição implica porém um exame concreto e individual do conteúdo de cada um dos mesmos. Assim, uma apreciação dos documentos realizada por categorias em vez de relativamente aos elementos de informação concretos que contêm afigura-se insuficiente. Por conseguinte, deve ser rejeitada a argumentação da Comissão de que as informações fornecidas pelas partes notificantes e pelos terceiros estavam todas ligadas entre si, de forma que não era possível identificar as passagens às quais o acesso podia ser autorizado, na medida em que a Comissão parece presumir, de forma global e sem proceder a um exame concreto e individual do conteúdo de cada documento, que a divulgação, mesmo parcial, de todos os documentos solicitados violaria os interesses protegidos.

19 Nestas condições, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 116 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida devia ser anulada na parte em que recusa o acesso aos documentos trocados, por um lado, entre a Comissão e as partes notificantes e, por outro lado, entre a Comissão e os terceiros, dado que a Comissão não demonstrou de forma bastante que a divulgação desses documentos violaria concreta e efetivamente os interesses protegidos.

Quanto à recusa de acesso aos pareceres jurídicos, baseada na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

20 No caso em apreço, estavam em discussão a resposta do Serviço Jurídico da Comissão sobre a nota de consulta interserviços (documento interno n.º 3) e a troca de mensagens de correio eletrónico respeitante ao projeto de concentração entre o serviço competente e o Serviço Jurídico (documento interno n.º 4). O Tribunal Geral salientou, no n.º 123 do acórdão recorrido, que a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 visa proteger o interesse de uma instituição em receber pareceres jurídicos francos, objetivos e completos, mas que resulta dos n.ºs 42 e 43 do acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, Colet., p. I-4723), que o risco de que esse interesse seja prejudicado deve, para poder ser invocado, ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético.

21 O Tribunal Geral sublinhou, nos n.ºs 125 a 128 do acórdão recorrido, que, embora, em princípio, a Comissão se possa basear em presunções gerais e em considerações de ordem geral que se aplicam a certas categorias de documentos, de qualquer forma, em conformidade com o que o Tribunal de Justiça decidiu no n.º 50 do acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido, incumbe-lhe verificar caso a caso se essas considerações de ordem geral são efetivamente aplicáveis a um dado documento cuja divulgação é pedida. Ora, na decisão controvertida, a Comissão baseou-se numa consideração de ordem geral, sem verificar concretamente, para cada um dos pareceres solicitados, se essa consideração era efetivamente aplicável nas circunstâncias do caso em apreço. Assim, a Comissão não demonstrou em que medida a divulgação dos pareceres jurídicos em causa constituía um risco verdadeiro, razoavelmente previsível e não puramente hipotético, para a proteção desses pareceres. O Tribunal Geral considerou, além disso, nos n.ºs 129 a 131 do acórdão recorrido, que a transparência também é necessária quando a Comissão age, como no presente caso, no papel de autoridade administrativa e não como legislador e que a obrigação de exame concreto caso a caso é igualmente válida quando estão em causa documentos muito curtos.

22 Nestas condições, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 132 do acórdão recorrido, que a recusa de acesso aos pareceres jurídicos solicitados devia ser anulada pelo facto de a Comissão não ter demonstrado que a divulgação dos documentos em causa iria prejudicar concreta e efetivamente a proteção dos pareceres jurídicos.

Quanto à recusa de acesso aos documentos internos da Comissão, baseada na exceção da proteção do processo decisório prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001

23 No presente processo, estavam em discussão os documentos internos n.os 2 a 5. O Tribunal Geral concluiu, nos n.os 138 e 139 do acórdão recorrido, que eram documentos preparatórios para a decisão final da Comissão, contendo pareceres, e que diziam respeito, por isso, ao âmbito de aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, exceção que pode ser invocada mesmo depois de a decisão da instituição em causa ter sido tomada. Nos n.os 141 a 144 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que a aplicação desta exceção pressupunha contudo que fosse demonstrado que o acesso aos documentos solicitados é suscetível de ocasionar concretamente, efetivamente e gravemente prejuízo à proteção do processo decisório da instituição em causa e que esse risco de prejuízo era razoavelmente previsível e não puramente hipotético. Ora, a alegação da Comissão de que a divulgação dos documentos solicitados prejudicaria gravemente a proteção do processo decisório da instituição, dado o caráter coletivo desse processo, foi invocada de forma geral e abstrata, sem ser escorada em argumentos circunstanciados relativamente ao conteúdo dos documentos em causa.

24 O Tribunal Geral concluiu, no n.º 146 do acórdão recorrido, que a Comissão baseou as suas apreciações na natureza dos documentos pedidos e não nos elementos de informação que aí se encontravam realmente, quando essas apreciações deviam ser baseadas num exame concreto e efetivo de cada documento solicitado. Rejeitou também o argumento da Comissão baseado na confiança e na liberdade de expressão dos seus serviços, considerando que essas alegações se afiguravam demasiado hipotéticas. Do exposto, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 147 do acórdão recorrido, que o facto de haver pareceres expressos pelos serviços da Comissão no âmbito de um processo de controlo de concentração de empresas não pressupunha que todos os atos internos que contivessem esses pareceres beneficiassem, em princípio, da exceção em causa.

25 Nessas condições, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 150 do acórdão recorrido, que a Comissão não demonstrou suficientemente que a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 se aplicava aos documentos internos solicitados.

26 Com base nestas considerações, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 154 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida devia ser anulada.

Pedidos das partes no presente recurso

27 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o acórdão recorrido;

— decidir definitivamente sobre as questões que são objeto do presente recurso; e

— condenar a Agrofert nas despesas das duas instâncias.

28 A Agrofert concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar na totalidade o presente recurso; e

— condenar a Comissão nas despesas.

29 O Reino da Suécia conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar o presente recurso; e

— condenar a Comissão nas despesas suportadas pelo Reino da Suécia.

30 A PKN Orlen conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o acórdão recorrido;

— decidir em última instância sobre as questões que são objeto do presente recurso; e

— condenar a Agrofert nas despesas em que a PKN Orlen incorreu no âmbito das duas instâncias.

Quanto ao presente recurso

Argumentos da Comissão

31 A Comissão refere, a título preliminar, que o Tribunal Geral não procurou, no seu acórdão, estabelecer um equilíbrio real e harmonioso entre os regimes jurídicos instituídos pelos Regulamentos n.os 139/2004 e 1049/2001, pertinentes no caso concreto, tornando assim não aplicáveis as regras de confidencialidade dos documentos em matéria de controlo de concentrações.

Primeiro fundamento: interpretação errada do Regulamento n.º 1049/2001, pelo facto de certas disposições do Regulamento n.º 139/2004 não terem sido tidas em consideração na interpretação das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001

32 A Comissão reitera a sua argumentação já exposta no Tribunal Geral, segundo a qual o artigo 339.º TFUE e o artigo 17.º do Regulamento n.º 139/2004, que contêm a obrigação de respeitar o sigilo profissional, são pertinentes para a interpretação das exceções ao direito de acesso previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001, a fim de preservar a unidade da ordem jurídica da União através de uma interpretação coerente e não contraditória dos diferentes textos legislativos.

33 Alega que, embora o Regulamento n.º 1049/2001 constitua uma norma de aplicação geral, os limites ao direito de acesso são, ainda assim, formulados em termos amplos e devem ser interpretados de forma a proteger os interesses legítimos, públicos ou privados, em todos os domínios da atividade das instituições, sobretudo quando esses interesses são expressamente protegidos em virtude de outras disposições do direito da União. Isto é confirmado pelos acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager (C-28/08 P, Colet., p. I-6055, n.os 58, 59, 64 e 65), e Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Colet., p. I-5885, n.os 61 e 63), nos quais o Tribunal de Justiça rejeitou a interpretação do Regulamento n.º 1049/2001 do Tribunal Geral pelo facto de que este último não tinha tido em consideração outros instrumentos jurídicos igualmente aplicáveis nos processos que deram origem aos referidos acórdãos. Também no seu acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Colet., p. I-8533, n.º 84), o Tribunal de Justiça confirmou que o direito aplicável deve ser objeto de uma interpretação harmoniosa.

34 Ora, no entender da Comissão, a conclusão à qual o Tribunal Geral chegou no acórdão recorrido cria um conflito entre as normas de direito aplicáveis. O Regulamento n.º 139/2004 impõe, com efeito, às empresas que participem num processo de controlo de uma operação de concentração obrigações vinculativas e alargadas em termos de comunicação de informações e de divulgação de segredos comerciais, sendo essas obrigações, porém, contrabalançadas por disposições deste regulamento que instituem garantias de proteção reforçada. Essas garantias visam, por um lado, assegurar o bom funcionamento do sistema de controlo das concentrações no interesse público e, por outro lado, proteger o interesse legítimo das empresas em causa de que as informações que comunicam à Comissão sejam exclusivamente utilizadas para efeitos do inquérito.

35 Referindo o artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.° e 82.° do Tratado (JO 2003, L 1, p. 1), a Comissão sublinha que a obrigação de respeitar o segredo comercial das empresas, válida em todo o domínio da concorrência, visa igualmente garantir os direitos de defesa destas, que decorrem dos princípios fundamentais do direito da União e estão consagrados no artigo 6.º da CEDH, em conformidade com o decidido pelo Tribunal de Justiça no n.º 229 do seu acórdão de 15 de outubro de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Colet., p. I-8375). Além disso, as informações comunicadas à Comissão pelas empresas que participam num processo de controlo de uma operação de concentração devem ser consideradas como abrangidas pela sua esfera de atividade privada na aceção do artigo 8.º da CEDH. Dado que essas empresas podem ser obrigadas a transmitir as suas informações à Comissão, as condições enunciadas neste artigo devem ser respeitadas.

36 No quadro estabelecido pelo Regulamento n.º 139/2004, o direito de acesso ao processo só é facultado às partes diretamente envolvidas no processo e, se necessário, a outras pessoas singulares ou coletivas que justifiquem um interesse suficiente. A todos os outros requerentes que não justifiquem esse interesse deve ser recusado o acesso aos documentos. Ora, segundo a interpretação do Tribunal Geral, um requerente goza, em princípio, com base no Regulamento n.º 1049/2001, de um direito de acesso incondicional a cada um dos documentos e pode, também, utilizar livremente os mesmos para qualquer fim, o que vai manifestamente contra o disposto no Regulamento n.º 139/2004. Assim, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 88 do acórdão recorrido, que, nos termos do Regulamento n.º 139/2004, a obrigação de limitar ao objetivo indicado no pedido de informações a utilização das informações recolhidas apenas diz respeito à maneira como a Comissão pode utilizar as informações fornecidas e não rege o acesso aos documentos garantido pelo Regulamento n.º 1049/2001.

37 A Comissão sustenta que, no que respeita aos documentos relativos aos processos de controlo de concentrações, é importante aplicar, por analogia, as considerações desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça nos n.ºs 54, 55, 61 e 62 do acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, proferido em matéria de processos de controlo de auxílios de Estado, e reconhecer, assim, a existência de uma presunção geral segundo a qual a divulgação dos documentos trocados apenas pela necessidade do processo de controlo da operação de concentração, que não estão acessíveis a pessoas que não justifiquem interesse suficiente, violaria a proteção dos objetivos de atividades de inquérito. Por conseguinte, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não tomar em consideração as disposições do Regulamento n.º 139/2004 e ao atribuir ao Regulamento n.º 1049/2001 a primazia em relação a outras normas de direito da União, o que equivale a suprimir o efeito útil das normas essenciais de bom funcionamento do sistema de controlo das concentrações. A este respeito, a Comissão refere igualmente o n.º 56 do acórdão Comissão/Bavarian Lager, já referido.

Segundo fundamento: interpretação errada do artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001

— Primeira parte: quanto à obrigação de proceder a um exame concreto e individual de cada documento

38 A Comissão sublinha que, segundo o Tribunal Geral, a instituição em causa deve proceder a um exame concreto e individual de cada documento objeto de pedido de acesso, mesmo no caso de ser claro que esse pedido se destina a documentos abrangidos por uma exceção. Essa obrigação aplica-se a todas as exceções mencionadas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001, qualquer que seja o domínio a que pertencem os documentos solicitados e não obstante a especificidade desse domínio. Assim, o Tribunal Geral não teve em conta as normas aplicáveis aos processos de controlo das concentrações, quando o Tribunal de Justiça, com base nas especificidades do processo de controlo dos auxílios de Estado, reconheceu no seu acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, a existência de uma presunção geral segundo a qual a divulgação ao público de documentos

do processo viola, em princípio, a proteção dos objetivos de atividades de inquérito, de forma que, em conformidade com esta proteção, devia ser recusado o acesso a todos os documentos solicitados nesse processo. A Comissão considera que esta conclusão se impõe também no presente caso.

— Segunda parte: quanto à exceção relativa à proteção dos objetivos de atividades do inquérito, prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

39 Quanto à posição do Tribunal Geral de que esta exceção já não pode ser invocada depois de a decisão sobre a concentração ter sido adotada e o processo administrativo ter sido concluído, a Comissão responde que, num processo de controlo de uma concentração, as exceções relativas à proteção dos interesses comerciais e dos objetivos de atividades de inquérito estão estreitamente ligadas e que as informações disponibilizadas não perdem o seu caráter confidencial com o encerramento do processo administrativo. Aliás, nos termos do artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1049/2001, os interesses comerciais podem mesmo beneficiar de uma proteção que ultrapassa os 30 anos. Outra abordagem teria consequências muito prejudiciais relacionadas com a vontade de as empresas cooperarem com a Comissão. Sublinhando que, em conformidade com a redação da disposição em causa, a exceção em questão se destina a proteger «os *objetivos* de atividades de inquérito», e não unicamente as atividades de inquérito em si mesmas, a Comissão alega que a presunção geral estabelecida no acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, deve ser aplicada mesmo após se ter tornado definitiva uma decisão relativa a uma concentração.

— Terceira parte: quanto à exceção relativa à proteção dos interesses comerciais, prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

40 Esta exceção diz respeito aos documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes e entre a Comissão e os terceiros. A Comissão reitera a sua posição segundo a qual as regras em matéria de controlo de uma operação de concentração de empresas impõem que lhe sejam transmitidas numerosas informações muito confidenciais, que estão manifestamente abrangidas pela obrigação de respeito do sigilo profissional, consagrado no artigo 339.º TFUE e no artigo 17.º do Regulamento n.º 139/2004. Esta consideração é já suficiente para refutar a abordagem do Tribunal Geral segundo a qual importa determinar, por um exame individual de cada documento em causa, se a divulgação é suscetível de violar, concreta e efetivamente, os interesses protegidos.

— Quarta parte: quanto à exceção relativa à proteção do processo decisório, prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001

41 A invocação desta exceção diz respeito aos documentos internos n.ºs 2 a 5. A Comissão observa que o artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 802/2004 exclui expressamente os documentos internos do direito de acesso ao processo quando esse direito é atribuído para permitir às partes no processo o exercício do seu direito de defesa. A restrição de acesso a esses documentos justifica-se pela natureza do processo e pelo caráter colegial do processo decisório da Comissão, que exige que os membros do colégio de comissários disponham de todas as informações solicitadas para adotar uma decisão no interesse público. Se os serviços da Comissão devessem ter em conta o risco de divulgação, sentir-se-iam com toda a probabilidade menos livres de sublinhar as eventuais lacunas num projeto de decisão ou de exprimir pareceres divergentes, o que prejudicaria o processo decisório. Por essa razão, esses documentos não devem estar acessíveis mesmo após a decisão sobre a concentração se tornar definitiva. Além disso, a interpretação do Regulamento n.º 1049/2001 feita pelo Tribunal Geral confere ao público mais direitos do que às partes diretamente envolvidas no processo de controlo de uma operação de concentração.

— Quinta parte: quanto à exceção relativa à proteção de pareceres jurídicos, prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

42 A invocação desta exceção diz especificamente respeito aos documentos internos n.ºs 3 e 4. A Comissão salienta que os dois pareceres foram objeto de exame concreto e individual, na sequência do qual concluiu que, em qualquer caso, estavam integralmente abrangidos por esta exceção. Em seguida, a Comissão examinou a existência de um eventual interesse público superior que justifique a divulgação desses mesmos documentos e concluiu que, no caso concreto, se trata manifestamente de um interesse privado, na medida em que a Agrofert invoca o «prejuízo suportado por ela e pelos acionistas minoritários da Unipetrol».

Argumentos das outras partes

43 A Agrofert, recorrente no processo no Tribunal Geral, sustenta que o acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, não é pertinente para o presente processo dado que diz respeito ao processo relativo às ajudas de Estado, em que o acesso ao processo é organizado de forma diferente. A Agrofert partilha da abordagem do Tribunal Geral segundo a qual a circunstância de um documento estar relacionado com um interesse protegido por uma exceção prevista no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001 não pode justificar por si só a aplicação dessa exceção. Assim, a Comissão deveria ter examinado o pedido de divulgação à luz das informações contidas em cada documento pedido, e não de forma geral.

44 A PKN Orlen, que interveio no processo no Tribunal Geral em apoio da Comissão, refere que cooperou com esta, plenamente confiante no facto de que os documentos que continham segredos comerciais comunicados a esta instituição, bem como todas as outras comunicações trocadas no âmbito do processo de controlo da operação de concentração, seriam utilizados unicamente para o inquérito realizado e não seriam divulgados a terceiros. Terá baseado a sua confiança em virtude, nomeadamente, do Regulamento n.º 139/2004. O direito da União não pode oferecer garantias de proteção das informações e dos documentos nos termos desta regulamentação e, com base em outras normas, retirar a esta proteção toda a efetividade. A natureza das informações comunicadas não muda após a realização da concentração. Permitir ao público o acesso ao processo após o encerramento do mesmo significaria que as considerações que justificaram a proteção das atividades de inquérito são totalmente contornadas.

45 O Reino da Suécia, que interveio no processo no Tribunal Geral em apoio da Agrofert, alega que, nos termos do Regulamento n.º 1049/2001, o acesso aos documentos constitui a regra geral. Assim, as exceções a esta regra devem ser interpretadas estritamente. As modalidades do procedimento que as instituições devem seguir quando de um pedido de acesso foram precisadas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Suécia e Turco/Conselho, já referido, onde descreve as três etapas que devem ser normalmente seguidas para determinar se um pedido de acesso pode ser aceite. Ora, o Tribunal Geral devia ter justamente constatado, no acórdão recorrido, que, no presente caso, a Comissão não tinha respeitado todas as etapas do exame.

46 O Reino da Suécia sustenta que o facto de existirem, nas regulamentações específicas, regras diferentes em matéria de acesso aos documentos não implica que essas regulamentações, cujo objetivo é diferente das exceções previstas no Regulamento n.º 1049/2001, devam automaticamente prevalecer sobre as disposições deste último, pois essa conceção esvaziaria o Regulamento n.º 1049/2001 da sua substância. Por consequência, o alcance do acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, é limitado aos auxílios de Estado. Em conclusão, não existe direito absoluto à confidencialidade do conjunto dos documentos comunicados e só se pode basear uma recusa de acesso aos documentos nas exceções previstas no Regulamento n.º 1049/2001.

Apreciação do Tribunal

47 Importa salientar, a título preliminar, que, na decisão controvertida, a Comissão tinha feito uma distinção entre, por um lado, os documentos que essa instituição tinha trocado com as partes notificantes e com os terceiros no âmbito do processo de controlo da operação de concentração em causa, os quais considerou abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 3, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, relativos à proteção dos interesses comerciais e à dos objetivos de atividades de inquérito, bem como pelo artigo 17.º do Regulamento n.º 139/2004, e, por outro lado, os documentos internos, elaborados pelos serviços da Comissão no quadro do controlo dessa operação de concentração, abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, e n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, relativos, respetivamente, à proteção dos pareceres jurídicos e do processo decisório da instituição.

48 Esta distinção entre os documentos trocados pela Comissão com as partes notificantes, bem como com os terceiros, por um lado, e os documentos internos, por outro, foi seguida por essa instituição na sua contestação entregue em primeira instância e pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido. Além disso, a mesma categorização dos documentos em causa constitui o esquema de raciocínio da Comissão no seu recurso. Por consequência, a apreciação do Tribunal de Justiça far-se-á também em função desta mesma distinção.

Quanto à recusa de acesso aos documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes e entre a Comissão e os terceiros

49 Com o primeiro fundamento, bem como com a primeira a terceira partes do segundo fundamento do seu recurso, a Comissão alega, no essencial, que o Tribunal Geral não teve em consideração as disposições pertinentes do Regulamento n.º 139/2004 relativas ao acesso aos documentos num processo de controlo de uma concentração de empresas para a interpretação das exceções ao direito de acesso previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, respeitantes, respetivamente, à proteção dos interesses comerciais e dos objetivos de inquérito.

50 À luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à relação entre o Regulamento n.º 1049/2001 e certas normas específicas do direito da União, estabelecida em especial pelos acórdãos, já referidos, Comissão/Bavarian Lager, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau e Suécia e o./API e Comissão, esta alegação revela-se fundada.

51 Com efeito, o presente processo diz respeito à relação existente entre o Regulamento n.º 1049/2001 e uma outra normativa, concretamente o Regulamento n.º 139/2004, que rege um domínio específico do direito da União. Estes dois regulamentos têm objetivos diferentes. O primeiro visa assegurar a maior transparência possível do processo decisório das autoridades públicas, bem como das informações em que estas baseiam as suas decisões. Visa, portanto, facilitar ao máximo o exercício do direito de acesso aos documentos e promover boas práticas administrativas. O segundo visa garantir o respeito pelo sigilo profissional nos processos de controlo das operações de concentração de empresas de dimensão comunitária.

52 Os referidos regulamentos não contêm disposições que prevejam expressamente a primazia de um dos regulamentos sobre o outro. Importa, portanto, garantir uma aplicação de cada um destes regulamentos que seja compatível com a aplicação do outro, permitindo assim uma aplicação coerente.

53 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, embora o Regulamento n.º 1049/2001 tenha como objetivo conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições o mais amplo possível, esse direito está, ainda assim e à luz do regime de exceções previstas no artigo 4.º deste regulamento, submetido a certos limites baseados em razões de interesse público ou privado (v., neste sentido, acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 51).

54 No presente caso, o pedido apresentado pela Agrofert respeita ao conjunto dos documentos não publicados relativos ao processo de controlo da operação de concentração em causa. A Comissão recusou comunicar à Agrofert os documentos referentes a esse processo, trocados entre ela e as partes notificantes ou terceiros, invocando as exceções ao direito de acesso previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, relativas, respetivamente, à proteção dos interesses comerciais e à proteção dos objetivos de atividades de inquérito.

55 A este respeito, importa salientar que uma instituição da União, para apreciar um pedido de acesso aos 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.

56 É pacífico que os documentos em causa resultam efetivamente de uma atividade de inquérito na aceção do terceiro travessão da disposição referida no n.º 54 do presente acórdão. Além disso, tendo em conta o objetivo de um processo de controlo de uma operação de concentração, que consiste em verificar se uma operação dá ou não às partes notificantes um poder de mercado suscetível de afetar de maneira significativa a concorrência, a Comissão, no quadro desse processo, recolhe informações comerciais sensíveis, relativas às estratégias comerciais das empresas implicadas, aos valores das suas vendas, às suas quotas de mercado ou às suas relações comerciais, de modo que o acesso aos documentos desse processo de controlo pode prejudicar a proteção dos interesses comerciais das referidas empresas. Por conseguinte, as exceções relativas à proteção dos interesses comerciais e à proteção dos objetivos das atividades de inquérito estão, no presente caso, estreitamente ligadas.

57 Na verdade, para justificar a recusa de acesso a um documento, não basta, em princípio, que esse documento seja relativo a uma atividade ou a um interesse mencionados no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, devendo a instituição em causa fornecer igualmente explicações quanto à questão de saber de que modo o acesso ao referido documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista neste artigo. No entanto, a instituição em causa pode basear-se, a este respeito, em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que considerações de ordem geral semelhantes podem aplicar-se a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza (v. acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.ºs 53, 54 e jurisprudência referida).

58 Relativamente aos processos de controlo dos auxílios de Estado, o Tribunal de Justiça considerou que essas presunções gerais podem resultar do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88.° CE] (JO L 83, p. 1), que regula especificamente a matéria dos auxílios de Estado e que contém as disposições respeitantes ao acesso a informações e a documentos obtidos no quadro do processo de inquérito e de controlo de um auxílio (v., neste sentido, acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.ºs 55 a 57).

59 Essas presunções gerais são aplicáveis, em matéria de processo de controlo das operações de concentrações de empresas, em razão do facto de a regulamentação que rege este processo prever igualmente regras estritas quanto ao tratamento das informações obtidas ou estabelecidas no quadro desse processo.

60 Com efeito, os artigos 17.° e 18.°, n.º 3, do Regulamento n.º 139/2004 assim como o artigo 17.º do Regulamento n.º 802/2004 regem de maneira restritiva o uso das informações recolhidas no âmbito de um processo de controlo de uma operação de concentração de empresas, ao limitar o acesso ao processo às «partes diretamente envolvidas» e «aos outros interessados diretos», sem prejuízo do interesse legítimo das empresas implicadas de que os seus segredos comerciais não sejam divulgados, e ao exigir que as informações recolhidas só sejam utilizadas para o objetivo prosseguido pelo pedido de informações, o controlo ou a audiência, e que as informações que, pela sua natureza, estejam abrangidas pelo sigilo profissional não sejam divulgadas.

61 Na verdade, o direito de consultar o processo administrativo no âmbito de um processo de controlo de uma operação de concentração e o direito de acesso aos documentos, nos termos do Regulamento n.º 1049/2001, distinguem-se juridicamente, mas não é menos certo que conduzem a uma situação comparável do ponto de vista funcional. Com efeito, independentemente do fundamento jurídico com base no qual é concedido, o acesso ao processo permite aos interessados obter as observações e os documentos apresentados à Comissão (v., neste sentido, acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 59).

62 Nestas condições, um acesso generalizado, com base no Regulamento n.º 1049/2001, aos documentos trocados, no quadro desse processo, entre a Comissão e as partes notificantes ou terceiros é, como sublinhou a Comissão, suscetível de prejudicar o equilíbrio que o legislador da União quis assegurar, no Regulamento CE relativo às concentrações, entre a obrigação que as empresas em questão têm de comunicar à Comissão as informações comerciais eventualmente sensíveis com o fim de permitir a esta a apreciação da compatibilidade da operação de concentração projetada com o mercado comum, por um lado, e a garantia de proteção reforçada que corresponde, a título de sigilo profissional e de segredo comercial, às informações transmitidas à Comissão, por outro.

63 Se as pessoas que não estão habilitadas a aceder ao processo pela regulamentação sobre o controlo de concentrações ou as que podem ser consideradas interessadas, mas que não utilizaram o seu direito de acesso às informações ou a quem foi recusado esse direito, estiverem em posição de obter o acesso aos documentos com base no Regulamento n.º 1049/2001, o regime instituído por esta regulamentação é posto em causa.

64 Por conseguinte, para efeitos da interpretação das exceções previstas no artigo 4.º, 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, o Tribunal Geral deveria ter reconhecido a existência de uma presunção geral segundo a qual a divulgação dos documentos em causa ocasiona, em princípio, prejuízo à proteção dos interesses comerciais das empresas envolvidas na operação de concentração, bem como à proteção dos objetivos de atividades de inquérito relativas ao processo de controlo da mesma (v., neste sentido, acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 61).

65 É também juridicamente errada a consideração exposta pelo Tribunal Geral no n.º 88 do acórdão recorrido, segundo a qual, nos termos do Regulamento n.º 139/2004, a obrigação de limitar o uso das informações obtidas pelas empresas no quadro de um processo de controlo de uma concentração só diz respeito à maneira como a Comissão pode utilizar essas informações e não regula o acesso aos documentos garantido pelo Regulamento n.º 1049/2001.

66 Tendo em conta a natureza dos interesses protegidos no âmbito do controlo de uma operação de concentração, é forçoso considerar que a conclusão a que se chegou no n.º 64 do presente acórdão se impõe independentemente da questão de saber se o pedido de acesso diz respeito a um processo de controlo já encerrado ou a um processo pendente. Com efeito, a publicação de informações sensíveis a respeito das atividades económicas das empresas envolvidas é suscetível de prejudicar os seus interesses comerciais independentemente da existência de um processo de controlo pendente. Por outro lado, a perspetiva dessa publicação após o encerramento do processo de controlo prejudicaria a disponibilidade das empresas em colaborar durante a pendência do processo.

67 Importa, também, sublinhar que, nos termos do artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1049/2001, as exceções respeitantes aos interesses comerciais ou aos documentos sensíveis se podem aplicar durante um período de 30 anos e, se necessário, mesmo após esse período.

68 Esta presunção geral não exclui a possibilidade de se demonstrar que um dado documento cuja divulgação é requerida não está coberto por tal presunção ou que existe um interesse público superior que justifica a divulgação do documento em causa ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 62).

69 Tendo em conta o exposto, há que concluir que, não tendo tomado em consideração o sistema que regula o acesso aos documentos no âmbito de um processo de controlo de concentrações de empresas, e ao julgar erradamente, no essencial, nos n.os 63, 64, 66, 80, 101, 103, 104 e 110 a 114 do acórdão recorrido, que não se afigurava manifestamente, no caso em análise, que havia que recusar o acesso aos documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes e entre a Comissão e os terceiros referidos no pedido de acesso apresentado pela Agrofert com fundamento no Regulamento n.º 1049/2001, sem proceder previamente a um exame concreto e individual desses documentos, o Tribunal Geral cometeu um erro de interpretação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, deste regulamento.

70 Consequentemente, importa considerar procedente o primeiro fundamento, bem como a primeira a terceira partes do segundo fundamento do presente recurso e, portanto, anular o acórdão recorrido na medida em que este anula a decisão controvertida relativa à recusa de acesso aos documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes e entre a Comissão e os terceiros.

Quanto à recusa de acesso aos documentos internos da Comissão

71 Esta recusa de acesso respeita aos documentos identificados sob os n.os 2 a 5 da lista apresentada pela Comissão e retomada no n.º 14 do acórdão recorrido (v. n.º 7 do presente acórdão).

72 A posição da Comissão relativamente a estes documentos, como resulta tanto da decisão controvertida como da contestação que apresentou no Tribunal Geral, bem como a quarta e quinta partes do segundo fundamento do seu recurso, assenta no argumento segundo o qual a recusa de acesso aos referidos documentos se justifica com base na exceção relativa à proteção do processo decisório, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 e, além disso, no que respeita aos documentos n.os 3 e 4, com base na exceção relativa à proteção dos pareceres jurídicos, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, deste regulamento.

73 No presente processo, é pacífico que os documentos internos aos quais é solicitado acesso são, todos, abrangidos pelo âmbito de aplicação da exceção baseada na proteção do processo decisório da instituição e que dois desses documentos, a saber, os documentos n.os 3 e 4, são igualmente abrangidos pelo âmbito de aplicação da exceção relativa à proteção de pareceres jurídicos. É igualmente pacífico que, no momento da apresentação do pedido de acesso aos documentos, o processo de controlo da concentração a que diziam respeito os documentos estava encerrado e a decisão da Comissão respeitante ao mesmo se tinha tornado definitiva.

74 A este propósito, importa salientar que, na hipótese de, no momento do pedido de acesso a documentos internos elaborados no quadro de um processo administrativo de controlo de uma operação de concentração, a decisão da Comissão relativa à operação em causa ter sido anulada por um acórdão definitivo do Tribunal Geral por falta de recurso do mesmo e de a Comissão, na sequência desse acórdão de anulação, não ter retomado as atividades de inquérito com o fim de eventualmente adotar um nova decisão relativa à referida operação, o Tribunal de Justiça, no acórdão de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão (C-506/08 P, Colet., p. I-6237, a seguir «acórdão MyTravel»), considerou, no essencial, que, para poder recusar o acesso a esse documento interno, a instituição em causa deve proceder a um exame concreto e individual do documento em causa e fornecer as razões específicas pelas quais considera que a sua divulgação prejudicaria concreta e efetivamente o interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, ou pelo artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

75 Essa solução vale igualmente numa situação, como a do presente caso, em que o pedido de acesso a documentos internos foi apresentado quando a decisão da Comissão que encerrou o processo de controlo da operação de concentração a que os referidos documentos estão ligados se tinha tornado definitiva por falta de recurso jurisdicional dessa decisão.

76 Com efeito, nestes casos, cabe à Comissão expor na decisão de recusa as razões específicas, fundamentadas por elementos circunstanciados, relacionadas com o conteúdo concreto dos diferentes documentos solicitados, que permitam concluir que a divulgação de cada um dos mesmos pode prejudicar gravemente o processo decisório dessa instituição (v., neste sentido, acórdão MyTravel, n.os 81, 82, 89, 90, 98, 102 e 103).

77 Importa salientar a este respeito que a invocação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, aplicável após ter sido tomada a decisão, está enquadrada por condições estritas (v., neste sentido, acórdão MyTravel, n.os 78 a 80). Com efeito, ela abrange unicamente certos tipos de documentos e a condição que permite justificar a recusa é que a divulgação pode prejudicar «gravemente» o processo decisório da instituição.

78 No que respeita à invocação da exceção baseada na proteção dos pareceres jurídicos, importa igualmente dar importância particular ao facto de, no caso em apreço, a decisão da Comissão se ter tornado definitiva e de nenhum recurso sobre a sua legalidade ser viável nos tribunais da União. Em circunstâncias como esta, cabia à instituição em causa explicitar de que maneira o acesso a um dado documento era suscetível, concreta e efetivamente e não apenas na base de considerações gerais e abstratas, de prejudicar o interesse protegido por essa exceção (v., por analogia, acórdão MyTravel, n.os 110, 115 e 117).

79 Tendo em conta o exposto, há que concluir que, no caso em apreço, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao considerar, no essencial, nos n.os 120 a 132 e 137 a 147 do acórdão recorrido, que a Comissão deveria ter demonstrado que o acesso, ainda que parcial, a cada um dos documentos internos solicitados era suscetível de prejudicar concretamente, efetivamente e gravemente a proteção do processo decisório da instituição e que, em particular, a divulgação dos documentos que contêm pareceres jurídicos constitui um risco, razoavelmente previsível e não puramente hipotético, para a proteção desses pareceres.

80 Nestas condições, a quarta e quinta partes do segundo fundamento do recurso devem ser rejeitadas.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

81 Em conformidade com o disposto no artigo 61.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este, em caso de anulação do acórdão recorrido, pode decidir o litígio, se estiver em condições de ser julgado. É o que acontece no caso em apreço, no que respeita ao litígio relativo à recusa de acesso aos documentos relacionados com a parte do acórdão recorrido que deve ser anulada pelo presente acórdão.

82 Com efeito, o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos necessários para decidir definitivamente sobre os fundamentos do recurso da Agrofert relativos à recusa de a Comissão conceder acesso aos documentos que trocou com as partes notificantes e com as partes terceiras, invocando as exceções baseadas na proteção dos interesses comerciais e dos objetivos de atividades de inquérito.

83 No que respeita à aplicação destas exceções, a Agrofert sustentou, em primeiro lugar, no recurso que interpôs no Tribunal Geral, que o artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 deve ser interpretado no sentido de que a instituição em causa deve proceder a um exame concreto e individual de cada um dos documentos que são objeto do pedido de acesso, que nem todos os documentos e informações que neles figuram estão abrangidos por essas exceções e que, consequentemente, não pode ser recusado o acesso a certas passagens de um documento. Além disso, a Comissão invocou erradamente o artigo 17.º do Regulamento n.º 139/2004.

84 Ora, como resulta, nomeadamente, dos n.os 57 a 67 do presente acórdão, o artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, interpretado à luz da regulamentação específica em matéria de controlo de concentrações de empresas, permite à Comissão aplicar uma presunção geral

segundo a qual a divulgação dos documentos trocados com as partes notificantes e com as partes terceiras no quadro de um processo de controlo prejudica, em princípio, a proteção dos interesses comerciais das empresas envolvidas e a dos objetivos de atividades de inquérito relativas a esse processo, sem que a Comissão seja obrigada a proceder a um exame concreto e individual desses documentos. Consequentemente, esta argumentação da Agrofert deve ser rejeitada.

85 Em segundo lugar, a Agrofert alegou no Tribunal Geral que o interesse público superior impõe que os documentos pedidos sejam divulgados, interesse representado no caso em apreço pelo prejuízo que esta parte terá sofrido na sua qualidade de acionista minoritário da Unipetrol, adquirida pela PKN Orlen no âmbito da operação de concentração em causa.

86 A este respeito, se, na verdade, como resulta do n.º 68 do presente acórdão, a presunção geral acima referida não exclui o direito do interessado de demonstrar a existência de um interesse público superior que justifica a divulgação dos documentos solicitados, impõe-se contudo concluir que o interesse a que se refere a Agrofert não constitui um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Esta argumentação é, portanto, improcedente.

87 Os restantes argumentos apresentados pela Agrofert em primeira instância são também improcedentes.

88 A alegada violação do artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE não é diferente do fundamento baseado na aplicação errada das exceções previstas pelo artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, o princípio da abertura enunciado de maneira geral no referido artigo 1.º, segundo parágrafo, é concretizado por este regulamento.

89 O fundamento baseado numa má administração no tratamento do pedido de acesso, pelo qual a Agrofert alega que a Comissão ultrapassou os prazos fixados para responder ao seu pedido confirmativo, é improcedente. Dado que a Comissão respondeu a este pedido antes de a Agrofert tirar consequências da falta de resposta no prazo prescrito em conformidade com o artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, o referido atraso não é suscetível de ferir a resposta da Comissão de uma ilegalidade que justifique a sua anulação.

90 Consequentemente, deve ser negado provimento ao recurso interposto pela Agrofert no Tribunal Geral, com vista à anulação da decisão controvertida por recusar o acesso aos documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes e entre a Comissão e os terceiros no quadro de um processo de controlo da concentração da PKN Orlen e da Unipetrol.

Quanto às despesas

91 Nos termos do artigo 122.º, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, quando o recurso de decisão do Tribunal Geral não tem fundamento ou quando o Tribunal de Justiça decide definitivamente o litígio, também decide quanto às despesas.

92 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, aplicável ao processo de recurso de decisão do Tribunal Geral por força do artigo 118.º deste regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Em conformidade com o artigo 69.º, n.º 3, do referido regulamento, o Tribunal de Justiça pode, porém, determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes, ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou em circunstâncias excecionais. O artigo 69.º, n.º 4, deste mesmo regulamento prevê, no seu primeiro parágrafo, que os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas e, no seu terceiro parágrafo, que o Tribunal de Justiça pode determinar que uma outra parte interveniente suporte as respetivas despesas.

93 Tendo a Comissão sido parcialmente vencida nos seus fundamentos e tendo o recurso da Agrofert sido considerado parcialmente improcedente, cumpre decidir que cada parte suportará as suas próprias despesas incorridas tanto na primeira instância como com o presente recurso.

94 A PKN Orlen e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

1) É anulado o n.º 2 do dispositivo do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 7 de julho de 2010, Agrofert Holding/Comissão (T-111/07), na medida em que anula a Decisão D (2007) 1360 da Comissão Europeia, de 13 de fevereiro de 2007, que recusa o acesso aos documentos do processo COMP/M.3543 relativo à operação de concentração entre a Polski Koncern Naftowy Orlen SA e a Unipetrol, trocados entre a Comissão e as partes notificantes e entre a Comissão e os terceiros.

2) É anulado o n.º 3 do dispositivo desse acórdão.

3) É negado provimento ao presente recurso quanto ao restante.

4) O recurso interposto pela Agrofert Holding a.s. no Tribunal Geral da União Europeia e com vista à anulação da Decisão D (2007) 1360 da Comissão Europeia, de 13 de fevereiro de 2007, que recusa o acesso aos documentos do processo COMP/M.3543 relativo à operação de concentração entre a Polski Koncern Naftowy Orlen SA e a Unipetrol, trocados entre a Comissão e as partes notificantes e entre a Comissão e os terceiros, é julgado improcedente.

5) A Comissão Europeia e a Agrofert Holding a.s. suportarão as suas próprias despesas tanto em primeira instância como no presente recurso.

6) A Polski Koncern Naftowy Orlen SA e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas