Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

7 de outubro de 2014*

«Acesso a documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Dossiê administrativo e decisão final da Comissão relativa a um cartel, versão não confidencial dessa decisão — Recusa de acesso — 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 das atividades de inquérito — Interesse público superior»

No processo T-534/11,

Schenker AG, com sede em Essen (Alemanha), representada por C. von Hammerstein, B. Beckmann e C.-D. Munding, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada inicialmente por M. Kellerbauer, C. ten Dam e P. Costa de Oliveira e, em seguida, por M. Kellerbauer, P. Costa de Oliveira e H. Leupold, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, com sede em Amesterdão (Países Baixos), representada por M. Smeets, advogado,

por

Martinair Holland NV, com sede em Haarlemmermeer (Países Baixos), representada por R. Wesseling e M. Bredenoord-Spoek, advogados,

por

Société Air France SA, com sede em Roissy-en-France (França), representada por A. Wachsmann e S. Thibault-Liger, advogados,

por

Cathay Pacific Airways Ltd, com sede em Queensway, Hong Kong (China), representada inicialmente por B. Bär-Bouyssière, advogado, M. Rees, solicitor, D. Vaughan, QC, e R. Kreisberger, barrister, e, em seguida, por M. Rees, solicitor, D. Vaughan, QC, e R. Kreisberger, barrister,

* Língua do processo: alemão.

por

Air Canada, com sede no Quebeque (Canadá), representada por J. Pheasant, solicitor, e C. Wünschmann, advogado,

e por

Lufthansa Cargo AG, com sede em Frankfurt am Main (Alemanha),

e

Swiss International Air Lines AG, com sede em Basileia (Suíça),

representadas inicialmente por S. Völcker e E. Arsenidou e, em seguida, por S. Völcker e J. Orologas, advogados,

intervenientes,

que tem por objeto um pedido de anulação da decisão da Comissão de 3 de agosto de 2011, que recusa o acesso ao dossiê administrativo da Decisão C (2010) 7694 final (processo COMP/39.258 — Frete aéreo), à versão integral dessa decisão e à sua versão não confidencial,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: H. Kanninen (relator), presidente, I. Pelikánová e E. Buttigieg, juízes,

secretário: K. Andová, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 21 de março de 2014,

profere o presente

Acórdão

Factos

1 Em 9 de novembro de 2010, a Comissão Europeia adotou a Decisão C (2010) 7694 final (processo COMP/39.258 — Frete aéreo), relativa a um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE (a seguir «decisão frete aéreo»). Nessa decisão, adotada nos termos do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.° TFUE] e [102.° TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), a Comissão declarou que várias empresas tinham infringido o artigo 101.º, n.º 1, TFUE, ao participarem num cartel à escala mundial relativo aos serviços de frete aéreo (a seguir «cartel frete aéreo») no Espaço Económico Europeu (EEE), e aplicou a essas empresas coimas cujo montante total ascendia a 799 445 000 EUR.

2 Em 21 de abril de 2011, a recorrente, a empresa de serviços logísticos Schenker AG, apresentou à Comissão um pedido de acesso, a título principal, à totalidade da documentação do dossiê do procedimento que deu origem à decisão frete aéreo (a seguir «dossiê frete aéreo»), a título subsidiário, à versão integral da decisão frete aéreo e, a título ainda mais subsidiário, à versão não confidencial dessa decisão, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43). No seu pedido, a recorrente alegou que tinha especial

interesse nesses documentos, dado que dois dos destinatários da decisão frete aéreo tinham intentado uma ação num tribunal neerlandês, destinada a obter a declaração de que não estavam obrigados a indemnizá-la em razão de uma violação do direito da concorrência.

3 Por carta de 25 de maio de 2011, a Comissão recusou esse pedido.

4 Em 15 de junho de 2011, a recorrente apresentou, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, um pedido confirmativo no sentido de a Comissão rever a sua posição (a seguir «pedido confirmativo»).

5 Por carta de 3 de agosto de 2011 (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão indeferiu o pedido confirmativo.

6 Na decisão impugnada, a Comissão circunscreveu, em primeiro lugar, o alcance do pedido confirmativo. Indicou que este tinha o mesmo objeto que o pedido inicial (secção 2, terceiro parágrafo, da decisão impugnada).

7 Seguidamente, a Comissão examinou em separado, por um lado, os pedidos de acesso ao dossiê frete aéreo e à versão integral da decisão frete aéreo e, por outro, o pedido de acesso à versão não confidencial dessa decisão (v. secção 2, quarto parágrafo, primeiro e segundo travessões, da decisão impugnada).

8 No que respeita aos pedidos de acesso, respetivamente, ao dossiê frete aéreo e à versão integral da decisão frete aéreo, a Comissão indicou, em primeiro lugar, que as disposições do Regulamento n.º 1/2003 e as do Regulamento (CE) n.º 773/2004 da Comissão, de 7 de abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos [101.° TFUE] e [102.° TFUE] (JO L 123, p. 18), a proibiam de divulgar as informações obtidas num inquérito relativo à aplicação do artigo 101.º TFUE ou do artigo 102.º TFUE (a seguir «inquérito em matéria de concorrência»). A Comissão considerou que essa proibição não podia ser contornada com base no Regulamento n.º 1049/2001 e que o seu objetivo era proteger o sistema de aplicação das regras da concorrência e o interesse das empresas visadas em que as informações que tinham fornecido à Comissão e as de caráter confidencial não fossem divulgadas. Por outro lado, a Comissão considerou que também se aplicava uma presunção geral de confidencialidade aos «documentos que [a recorrente] pretendia obter» (secção 3.1 da decisão impugnada).

9 Em segundo lugar, a Comissão indicou que a decisão frete aéreo tinha sido objeto de vários recursos de anulação pendentes no Tribunal Geral, pelo que o inquérito que conduziu à adoção dessa decisão (a seguir «inquérito sobre o frete aéreo») não se podia considerar definitivamente encerrado. No entender da Comissão, não se podia excluir que, no âmbito de um processo jurisdicional relativo à legalidade de uma decisão da Comissão, o Tribunal Geral a instasse a apresentar documentos provenientes do seu dossiê. A Comissão referiu que a divulgação desses documentos poderia perturbar o processo jurisdicional em causa. A Comissão considerou também que, em função do resultado dos processos pendentes no Tribunal Geral, poderia ver-se obrigada a reabrir o inquérito sobre o frete aéreo. Consequentemente, a divulgação dos «documentos solicitados» limitaria a sua capacidade de adotar uma nova decisão ao abrigo das influências externas e prejudicaria os objetivos do seu inquérito (secção 3.2, primeiro parágrafo, da decisão impugnada).

10 Por outro lado, a Comissão considerou que as empresas que prestaram informações no âmbito de um inquérito em matéria de concorrência tinham uma confiança legítima em que as mesmas não seriam divulgadas, exceto no que diz respeito à decisão que põe termo ao inquérito, expurgada de segredos comerciais e de outras informações confidenciais. A Comissão indicou que os «documentos objeto do [pedido confirmativo]» eram «documentos de imunidade e de clemência», documentos obtidos durante as inspeções, pedidos de informação, respostas a esses pedidos, comunicações de acusações, respostas a essas comunicações e documentos internos da Comissão. A Comissão afirmou que

divulgar esses documentos, apesar das garantias de confidencialidade previstas nos Regulamentos n.os 1/2003 e 773/2004, esvaziaria de substância essas garantias e incitaria as empresas visadas em inquéritos posteriores a limitarem ao mínimo a sua cooperação, o que impediria a Comissão de aplicar eficazmente as regras da concorrência (secção 3.2, segundo a sexto parágrafos, da decisão impugnada).

11 A Comissão concluiu do que antecede que «esses documentos» estavam inteiramente abrangidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria (secção 3.2, sétimo parágrafo, da decisão impugnada).

12 Em terceiro lugar, a Comissão indicou que os «documentos solicitados» continham informações de caráter comercial sensível cuja divulgação prejudicaria a proteção dos interesses comerciais das empresas visadas, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. A Comissão considerou que não era possível precisar mais o conteúdo dessas informações sem o revelar parcialmente e, assim, privar de efeito a exceção prevista nessa disposição (secção 3.3 da decisão impugnada).

13 Em quarto lugar, a Comissão referiu que certas autoridades da concorrência de países terceiros tinham publicado decisões sobre o cartel frete aéreo, algumas das quais foram anexadas ao pedido confirmativo. Contudo, a Comissão concluiu que, contrariamente ao que a recorrente afirmou nesse pedido, isso não alterava a necessidade de proteger o dossiê frete aéreo e a versão integral da decisão frete aéreo (secção 3.4.1 da decisão impugnada).

14 Em quinto lugar, a Comissão considerou que, contrariamente ao que a recorrente alegou no pedido confirmativo, por um lado, não era necessário proceder a uma análise individual de cada documento ao qual o acesso tinha sido negado, na medida em que a jurisprudência permitia presumir que eram todos confidenciais, e, por outro, a adoção da decisão frete aéreo não pressupunha o encerramento definitivo do inquérito sobre o frete aéreo (secção 3.4.2 da decisão impugnada).

15 Em sexto lugar, a Comissão indicou que os «documentos em causa» estavam inteiramente abrangidos pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 e que, assim, não era possível conceder um acesso parcial a esses documentos (secção 4 da decisão impugnada).

16 Em sétimo lugar, a Comissão indicou que, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, último segmento de frase, do Regulamento n.º 1049/2001, as exceções previstas no número anterior deviam ser afastadas se um interesse público superior justificasse a divulgação. Todavia, considerou que o pedido confirmativo não continha argumentos suscetíveis de demonstrar a existência desse interesse (secção 5 da decisão impugnada).

17 No que respeita ao pedido de acesso à versão não confidencial da decisão frete aéreo, a Comissão referiu que essa versão estava a ser preparada. A Comissão salientou, por um lado, que a preparação de uma versão não confidencial de uma decisão de aplicação do artigo 101.º TFUE em matéria de cartéis exigia um tempo considerável e, por outro, que estava a discutir com as empresas visadas as passagens da decisão frete aéreo que deveriam ser excluídas da versão não confidencial dessa decisão. Por último, a Comissão indicou que, uma vez que ainda não havia essa versão, o pedido de acesso da recorrente não tinha objeto. Não obstante, comprometeu-se a enviar à recorrente a referida versão, quando estivesse concluída (secção 2, quarto parágrafo, segundo travessão, da decisão impugnada).

Tramitação processual e pedidos das partes

18 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 10 de outubro de 2011, a recorrente interpôs o presente recurso.

19 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 13 e 16 de janeiro de 2012, a Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, a Martinair Holland NV, a Société Air France SA, a Cathay Pacific Airways Ltd, a Air Canada, a Lufthansa Cargo AG e a Swiss International Air Lines AG requereram que fosse admitida a sua intervenção em apoio dos pedidos da Comissão. Estas intervenções foram autorizadas por despacho do presidente da Sexta Secção do Tribunal Geral de 24 de abril de 2012.

20 Tendo a composição das secções do Tribunal Geral sido alterada, o juiz-relator foi agregado à Primeira Secção, à qual o presente processo foi, por conseguinte, atribuído.

21 Em 16 de janeiro de 2014, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do seu Regulamento de Processo, o Tribunal Geral colocou várias questões escritas às partes, às quais estas responderam no prazo estabelecido.

22 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Primeira Secção) decidiu abrir a fase oral do processo. Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência que teve lugar em 21 de março de 2014.

23 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

24 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

25 A Koninklijke Luchtvaart Maatschappij, a Martinair Holland, a Société Air France, a Air Canada, a Lufthansa Cargo e as Swiss International Air Lines concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

26 A Cathay Pacific Airways conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso.

Questão de direito

Observações preliminares sobre o conteúdo da decisão impugnada

27 Antes de mais, há que observar que decorre dos n.os 2 e 6, *supra*, que o pedido confirmativo contém três pedidos de acesso a documentos, o primeiro, relativo ao dossiê frete aéreo, apresentado a título principal, o segundo, relativo à versão integral da decisão frete aéreo, apresentado a título subsidiário, e o terceiro, relativo à versão não confidencial dessa decisão, apresentado a título ainda mais subsidiário.

28 A Comissão indeferiu o terceiro desses pedidos, por um motivo diferente dos invocados para rejeitar os dois primeiros pedidos. Fê-lo numa secção introdutória da decisão impugnada, consagrada, nomeadamente, à delimitação do objeto do pedido confirmativo (secção 2 da decisão impugnada).

29 Nesta mesma secção introdutória, a Comissão indicou que os motivos de indeferimento dos dois primeiros pedidos de acesso referidos no n.º 27, *supra*, seriam expostos nas secções seguintes da decisão impugnada.

30 Contudo, nessas secções seguintes, a saber, as secções 3 a 5 da decisão impugnada, a Comissão não examinou nem mencionou separadamente os dois primeiros pedidos de acesso referidos no n.º 27, *supra*. Consequentemente, os motivos de indeferimento expostos pela Comissão nas referidas secções devem ser interpretados, na medida do possível, no sentido de que se referem simultaneamente ao pedido de acesso ao dossiê frete aéreo e ao pedido de acesso à versão integral da decisão frete aéreo.

31 Seguidamente, há que salientar que, apesar de ter claramente indeferido esses pedidos com base nas exceções 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 das atividades de inquérito, a Comissão referiu também, em duas ocasiões, a proteção dos processos jurisdicionais e indicou que esses processos poderiam ser perturbados pela divulgação de documentos como os visados nos pedidos de acesso da recorrente (v. secção 3.1, sétimo parágrafo, e secção 3.2, primeiro parágrafo, da decisão impugnada).

32 Assim, a recorrente e algumas das intervenientes apresentaram nos seus articulados vários argumentos relativos à questão de saber se o acesso pedido poderia ou não prejudicar a proteção dos processos jurisdicionais, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Contudo, a recorrente não invocou fundamentos de anulação da decisão impugnada relativos à violação dessa disposição, e a Comissão não alegou no Tribunal Geral que a decisão impugnada se baseava, em parte, na mesma disposição.

33 Quanto a este aspeto, há que considerar que, embora não tenha mencionado a proteção dos processos jurisdicionais na decisão impugnada, a Comissão baseou o indeferimento dos pedidos de acesso ao dossiê frete aéreo e à versão integral da decisão frete aéreo apenas nas exceções 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 das atividades de inquérito, e não na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, desse regulamento.

34 Com efeito, na secção 3.2, sétimo parágrafo, na secção 3.3, quinto parágrafo, e na secção 4 da decisão impugnada, a Comissão só concluiu formalmente que os documentos solicitados estavam abrangidos pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001. Por outro lado, na secção 5, segundo parágrafo, da decisão impugnada, como conclusão da ponderação que estava obrigada a efetuar, por força do artigo 4.º, n.º 2, último segmento de frase, desse mesmo regulamento, entre o interesse público na divulgação dos documentos solicitados e os interesses protegidos pelas exceções aplicadas na decisão impugnada, a Comissão

considerou que o interesse que devia prevalecer era o relativo à proteção dos interesses comerciais e à proteção dos objetivos das atividades de inquérito. Por último, cabe observar que, durante a audiência, a Comissão não defendeu que a decisão impugnada se tivesse baseado no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

35 É à luz das considerações que antecedem que há que examinar os fundamentos de recurso invocados pela recorrente.

Quanto ao mérito

Observações preliminares

36 A recorrente invoca, em substância, cinco fundamentos de recurso, que se podem dividir em dois grupos.

37 Com o primeiro grupo de fundamentos, a recorrente contesta a decisão impugnada, na medida em que a Comissão recusou os seus pedidos de acesso ao dossiê frete aéreo e à versão integral da decisão frete aéreo. Esse grupo de fundamentos compreende os quatro primeiros fundamentos. O primeiro fundamento é relativo ao facto de a Comissão não ter procedido a um exame concreto e individual do dossiê frete aéreo. O segundo e terceiro fundamentos são relativos à violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que a Comissão não justificou que a divulgação do dossiê frete aéreo e a divulgação da versão integral da decisão frete aéreo pudessem prejudicar a proteção dos interesses comerciais de uma pessoa individual ou coletiva específica (segundo fundamento) ou a proteção dos objetivos das suas atividades de inquérito (terceiro fundamento). Por último, o quarto fundamento é relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, último segmento de frase, do Regulamento n.º 1049/2001, pelo facto de existir um interesse público superior que justificava a divulgação desses documentos.

38 O segundo grupo compreende o quinto fundamento. Este fundamento, apresentado a título subsidiário, é relativo, em substância, à violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que a Comissão não concedeu à recorrente o acesso parcial ao dossiê frete aéreo e não lhe transmitiu uma versão não confidencial da decisão frete aéreo.

39 Importa salientar que, para apreciar um pedido de acesso a documentos que estão na sua posse, uma instituição da União Europeia pode ter cumulativamente em conta vários motivos de recusa previstos no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, n.ºs 113 e 114).

40 Assim, como referido nos n.ºs 27 a 35, *supra*, a Comissão considerou, no caso em apreço, que o dossiê frete aéreo e a versão integral da decisão frete aéreo estavam abrangidos, simultaneamente, pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa à proteção dos interesses comerciais, e pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do mesmo regulamento, relativa à proteção dos objetivos das atividades de inquérito, inspeção e auditoria das instituições da União.

41 Por outro lado, a Comissão não considerou que a versão não confidencial da decisão frete aéreo estivesse abrangida por uma exceção ao direito de acesso aos documentos, tendo-se limitado a declarar que essa versão ainda não existia e que seria transmitida à recorrente logo que terminada.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao incumprimento da obrigação de proceder a um exame concreto e individual dos documentos que fazem parte do dossiê frete aéreo

42 A título preliminar, importa recordar que, nos termos do artigo 15.º, n.º 3, TFUE, todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, sob reserva dos princípios e condições fixados em conformidade com o processo legislativo comum. O Regulamento n.º 1049/2001 visa conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições, o mais amplo possível. Resulta igualmente deste regulamento, designadamente do seu artigo 4.º, que estabelece um regime de exceções a este respeito, que esse direito está sujeito a certos limites baseados em razões de interesse público ou privado (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, C-365/12 P, n.º 61).

43 Nos termos das exceções invocadas pela Comissão na decisão impugnada, concretamente as previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, as instituições da União recusarão, exceto quando um interesse público superior justifique a divulgação do documento em causa, o acesso aos documentos no caso de a sua divulgação prejudicar a proteção dos interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva específica ou a proteção dos objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria dessas instituições.

44 Daqui resulta que o regime das exceções previsto nesse artigo 4.º assenta numa ponderação dos interesses que se opõem numa determinada situação, a saber, por um lado, os interesses que são favorecidos pela divulgação dos documentos em questão e, por outro, os que são ameaçados por esta divulgação. A decisão sobre um pedido de acesso a documentos depende da questão de saber qual o interesse que deve prevalecer no caso concreto (acórdão Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 63).

45 No caso em apreço, há que considerar que o dossiê frete aéreo e a versão integral da decisão frete aéreo estão relacionados com uma atividade de inspeção, inquérito e auditoria das instituições da União, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, as informações contidas nesses documentos foram obtidas ou elaboradas pela Comissão no âmbito de um inquérito relativo à aplicação do artigo 101.º TFUE, cujo objetivo era reunir informações e provas suficientes para punir práticas concretas contrárias a essa disposição.

46 Além disso, tendo em conta o objetivo de um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE, que consiste em verificar se uma ou várias empresas se envolveram em comportamentos colusórios suscetíveis de afetar significativamente a concorrência, a Comissão recolhe, no âmbito desse processo, 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 respeitantes a esse procedimento de controlo pode prejudicar a proteção dos interesses comerciais das referidas empresas. Assim, as exceções relativas à proteção dos interesses comerciais e dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria das instituições da União estão, no caso em apreço, estreitamente ligadas (acórdão Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 79, e acórdão do Tribunal Geral de 13 de setembro de 2013, Países Baixos/Comissão, T-380/08, n.º 34).

47 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 explicar igualmente como é que 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 se podem aplicar a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza (acórdãos Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.os 64 e 65, e Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 35).

48 Há que examinar se tal presunção geral pode resultar, no que respeita aos procedimentos de aplicação do artigo 101.º TFUE, das disposições dos Regulamentos n.os 1/2003 e 773/2004, que regulam especificamente o direito de acesso aos documentos que figuram nos dossiês da Comissão relativos a esses procedimentos.

49 A este propósito, cabe salientar que os Regulamentos n.os 1/2003 e 773/2004 prosseguem, na matéria, objetivos diferentes dos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que visam assegurar o respeito dos direitos de defesa de que beneficiam as partes implicadas e o tratamento diligente das queixas, assegurando o respeito do sigilo profissional nos procedimentos de aplicação do artigo 101.º TFUE, e não facilitar ao máximo o exercício do direito de acesso aos documentos, bem como promover as boas práticas administrativas, assegurando a maior transparência possível do processo decisório das autoridades públicas e das informações em que estas baseiam as suas decisões (acórdãos Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 83, e Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 30).

50 Contrariamente à afirmação da recorrente segundo a qual, em caso de contradição entre o Regulamento n.º 1049/2001 e outra regra do direito da União, prevalecem as disposições do referido regulamento, os Regulamentos n.os 1049/2001 e 1/2003 não contêm disposições que prevejam expressamente o primado de um sobre o outro. Assim, importa garantir uma aplicação de cada um destes regulamentos que seja compatível com a aplicação do outro e permita assim uma aplicação coerente (acórdãos Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 84, e Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 31).

51 Na verdade, o direito de consultar o dossiê administrativo no âmbito de um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE e o direito de acesso aos documentos das instituições, nos termos do Regulamento n.º 1049/2001, distinguem-se juridicamente, mas o certo é que conduzem a uma situação comparável do ponto de vista funcional. Com efeito, independentemente da base jurídica com que é concedido, o acesso ao dossiê permite aos interessados obterem as observações e os documentos apresentados à Comissão pelas empresas em causa e por terceiros (acórdãos Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 89, e Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 32).

52 Ora, o artigo 27.º, n.º 2, e o artigo 28.º do Regulamento n.º 1/2003, bem como os artigos 6.º, 8.º, 15.º e 16.º do Regulamento n.º 773/2004 regulam de maneira restritiva o uso dos documentos que figuram no dossiê relativo a um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE, ao limitarem o acesso ao processo às «partes interessadas» e aos «autores da denúncia» cuja queixa a Comissão tem intenção de indeferir, sob reserva da não divulgação dos segredos comerciais e de outras informações confidenciais das empresas, bem como dos documentos internos da Comissão e das autoridades da concorrência dos Estados-Membros, e na medida em que os documentos disponibilizados apenas sejam utilizados para efeitos de processos jurisdicionais ou administrativos que tenham por objeto a aplicação do artigo 101.º TFUE (acórdãos Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 86, e Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 38).

53 Resulta daqui que não só as partes num procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE não dispõem de um direito de acesso ilimitado aos documentos que figuram no dossiê da Comissão, mas, além disso, os terceiros, com exceção dos autores da denúncia, não dispõem, no âmbito de um procedimento dessa natureza, do direito de acesso aos documentos do dossiê da Comissão (acórdão Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 87).

54 Estas considerações devem ser tidas em conta para efeitos da interpretação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, se pessoas diferentes daquelas que têm direito de acesso ao dossiê nos termos dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004, ou que, dispondo, em princípio, desse direito, não o utilizaram ou viram esse direito ser-lhes negado, pudessem ter acesso aos documentos com base no Regulamento n.º 1049/2001, o regime de acesso ao dossiê instituído pelos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 seria posto em causa (acórdãos Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 88, e Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 40).

55 Nestas condições, há que considerar que um acesso generalizado, com base no Regulamento n.º 1049/2001, aos documentos trocados, no âmbito de um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE, entre a Comissão e as partes interessadas nesse procedimento ou terceiros é suscetível de pôr em risco o equilíbrio que o legislador da União quis assegurar, nos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004, entre a obrigação de as empresas em questão comunicarem à Comissão as informações comerciais eventualmente sensíveis e a garantia de proteção reforçada que está associada, a título de sigilo profissional e de segredo comercial, às informações assim transmitidas à Comissão (acórdãos Comissão/Enbw Energie Baden Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 90, e Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 39).

56 Por outro lado, importa considerar, no que diz respeito às informações reunidas pela Comissão no âmbito dos procedimentos de aplicação do artigo 101.º TFUE, que, de acordo com as suas Comunicações relativas à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis (respetivamente, JO 2002, C 45, p. 3, e JO 2006, C 298, p. 11), a divulgação destas informações poderia dissuadir os potenciais requerentes de clemência de fazerem declarações ao abrigo destas comunicações. Com efeito, poderiam encontrar-se numa posição menos favorável do que a das outras empresas participantes no cartel que não tivessem colaborado no inquérito ou tivessem colaborado menos intensamente (acórdão Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 41).

57 Por conseguinte, para efeitos da interpretação das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, há que reconhecer, contrariamente ao alegado pela recorrente, a existência de uma presunção geral segundo a qual a divulgação dos documentos obtidos pela Comissão no âmbito de um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE seria, em princípio, prejudicial tanto para a proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria das instituições da União como para a proteção dos interesses comerciais das empresas envolvidas nesse procedimento (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 92, e Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 42; v., por analogia, acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, já referido no n.º 39, *supra*, n.º 123).

58 Tendo em conta a natureza dos interesses protegidos no âmbito de um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE, a conclusão retirada no número precedente impõe-se independentemente da questão de saber se o pedido de acesso diz respeito a um procedimento já encerrado ou a um procedimento pendente. Com efeito, a publicação das informações sensíveis a respeito das atividades económicas das empresas envolvidas é suscetível de prejudicar os seus interesses comerciais, independentemente da existência de um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE pendente. Por outro lado, a perspetiva dessa publicação após o encerramento do referido procedimento poderia prejudicar a disponibilidade das empresas em colaborar quando esse processo está pendente (acórdão Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 43; v., por analogia, acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, já referido no n.º 39, *supra*, n.º 124).

59 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 trinta anos e, se necessário, mesmo após esse período (acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, já referido no n.º 39, *supra*, n.º 125).

60 Por último, a presunção geral suprarreferida 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 justifica a divulgação desse documento ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdãos Comissão/Éditions Odile Jacob, já referido no n.º 39, *supra*, n.º 126; Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 100; e Países Baixos/Comissão, já referido no n.º 46, *supra*, n.º 45).

61 À luz do que antecede, há que considerar que, contrariamente ao que a recorrente alega em substância, a Comissão não estava obrigada a proceder a um exame concreto e individual dos documentos que fazem parte do dossiê frete aéreo.

62 Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que a Comissão considerou que o dossiê frete aéreo e a versão integral da decisão frete aéreo estavam abrangidos pela exceção ao direito de acesso aos documentos relativa à proteção dos interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva específica

63 A recorrente alega que a Comissão não justificou que o acesso ao dossiê frete aéreo e à versão integral da decisão frete aéreo prejudicaria os interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva específica. Recorda que a decisão frete aéreo diz respeito ao período compreendido entre dezembro de 1999 e fevereiro de 2006. Segundo a recorrente, qualquer informação comercial já não era atual nem suscetível de ser protegida. A própria Comissão, na sua Comunicação relativa às regras de acesso ao dossiê nos procedimentos de aplicação dos artigos [101.° TFUE] e [102.° TFUE], artigos 53.°, 54.° e 57.° do Acordo EEE e do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho (JO 2005, C 325, p. 7), indicou que, regra geral, as informações que datam de há mais de cinco anos deixaram de ser confidenciais.

64 A Comissão, apoiada pelas intervenientes, contesta a argumentação da recorrente.

65 Deve observar-se, antes de mais, que, à luz do indicado no n.º 57, *supra*, a Comissão podia presumir que o acesso ao dossiê frete aéreo e à versão confidencial da decisão frete aéreo era suscetível de prejudicar os interesses comerciais das empresas visadas no inquérito sobre o frete aéreo. Assim, contrariamente ao que a recorrente alega em substância, a Comissão não estava obrigada a expor razões específicas a este respeito.

66 Seguidamente, há que recordar que, como decorre da própria redação do artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1049/2001 e como foi salientado pela jurisprudência (v. n.º 59, *supra*), as exceções previstas nessa disposição podem ser aplicadas durante um período de trinta anos e, se necessário, mesmo após esse período, no que respeita, nomeadamente, à exceção relativa à proteção dos interesses comerciais.

67 No caso em apreço, a própria recorrente reconhece que a decisão frete aéreo diz respeito ao período compreendido entre dezembro de 1999 e fevereiro de 2006, que remonta a menos de trinta anos antes da adoção da decisão impugnada.

68 O presente fundamento deve, pois, ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que a Comissão considerou que o dossiê frete aéreo e a versão integral da decisão frete aéreo estavam abrangidos pela exceção ao direito de acesso aos documentos relativa à proteção dos objetivos das atividades de inquérito

69 A recorrente alega que o inquérito sobre o frete aéreo tinha terminado quando a decisão impugnada foi adotada, não obstante a existência de certos processos pendentes no Tribunal Geral, relativos a recursos de anulação da decisão frete aéreo. Assim, a Comissão não teve razão ao presumir que a divulgação do dossiê frete aéreo e da versão integral da decisão frete aéreo poderia prejudicar a proteção dos objetivos das suas atividades de inquérito.

70 Os argumentos da recorrente devem ser julgados improcedentes como, com razão, alegam a Comissão e as intervenientes. Com efeito, como indicado no n.º 57, *supra*, a Comissão podia presumir que o acesso ao dossiê frete aéreo e à decisão frete aéreo era suscetível de prejudicar a proteção dos objetivos das suas atividades de inquérito.

71 Por outro lado, há que salientar que, como a própria recorrente afirma, quando a Comissão adotou a decisão impugnada, corriam vários processos jurisdicionais no Tribunal Geral, relativos à legalidade da decisão frete aéreo, a saber, os processos Air Canada/Comissão, T-9/11, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij/Comissão, T-28/11, Japan Airlines/Comissão, T-36/11, Cathay Pacific Airways/Comissão, T-38/11, Cargolux Airlines/Comissão, T-39/11, Lan Airlines and Lan Cargo/Comissão, T-40/11, Singapore Airlines and Singapore Airlines Cargo PTE/Comissão, T-43/11, Deutsche Lufthansa e o./Comissão, T-46/11, British Airways/Comissão, T-48/11, SAS Cargo Group e o./Comissão, T-56/11, Air France KLM/Comissão, T-62/11, Air France/Comissão, T-63/11, e Martinair Holland/Comissão, T-67/11, atualmente pendentes no Tribunal Geral.

72 Por conseguinte, há que observar que, em função do resultado dos diferentes processos jurisdicionais referidos no número anterior, a Comissão podia ser levada a retomar as suas atividades tendo em vista a eventual adoção de uma nova decisão (v., neste sentido, acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, já referido no n.º 39, *supra*, n.º 130). Assim, contrariamente ao que a recorrente alega, o inquérito sobre o frete aéreo não podia ser considerado definitivamente encerrado quando a decisão impugnada foi adotada.

73 Resulta de todo o exposto que o presente fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, último segmento de frase, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que um interesse público superior justifique a divulgação do dossiê frete aéreo e a divulgação da versão integral da decisão frete aéreo

– Observações preliminares

74 Resulta do artigo 4.º, n.º 2, último segmento de frase, do Regulamento n.º 1049/2001 que as instituições da União não recusarão o acesso a um documento quando a sua divulgação for justificada por um interesse público superior, ainda que possa prejudicar, como no caso em apreço, a proteção dos interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva específica ou a proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria das instituições da União.

75 Neste contexto, há que ponderar, por um lado, o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa e, por outro, nomeadamente, o interesse geral em que esse documento fique acessível, tendo em conta as vantagens que decorrem, como assinalado no segundo considerando do Regulamento n.º 1049/2001, de uma maior transparência, a saber, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade

da Administração perante os cidadãos num sistema democrático (acórdão do Tribunal Geral de 21 de outubro de 2010, Agapiou Joséphidès/Comissão e EACEA, T-439/08, não publicado na Coletânea, n.º 136).

76 Como indicado no n.º 16, *supra*, a Comissão considerou, na decisão impugnada, que o pedido confirmativo não continha argumentos suscetíveis de demonstrar a existência de um interesse público superior que justificasse conceder à recorrente o acesso ao dossiê frete aéreo ou à versão confidencial da decisão frete aéreo.

77 A recorrente alega que esta conclusão está errada. A este respeito, apresenta, em substância, quatro alegações. Essas alegações são relativas, em primeiro lugar, à existência de um interesse público inerente à divulgação dos documentos relativos a um inquérito em matéria de concorrência, em segundo lugar, à necessidade de divulgar os documentos que facilitam as ações de indemnização por infração das regras da concorrência (a seguir «ações indemnizatórias»), em terceiro lugar, ao caráter fundamental do direito de acesso aos documentos e, em quarto lugar, à tomada em consideração de todos argumentos anteriores.

– Quanto à primeira alegação, relativa à existência de um interesse público superior inerente à divulgação dos documentos relativos a um inquérito em matéria de concorrência

78 A recorrente alega que o interesse público inerente à divulgação dos documentos relativos a um cartel é, por natureza, importante, porque os cidadãos têm interesse em que o jogo da concorrência não seja falseado. A recorrente salienta que o cartel frete aéreo abrange a quase totalidade de um setor económico de grande dimensão e teve um forte impacto no funcionamento do mercado interno, bem como graves consequências para um grande número de operadores do mercado e para o público em geral. Segundo a recorrente, a existência desse interesse público justifica a divulgação do dossiê frete aéreo e a divulgação da decisão frete aéreo.

79 Com este argumento, que a Comissão contesta, a recorrente invoca, em substância, a existência de um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último segmento de frase, do Regulamento n.º 1049/2001, em conhecer as razões que levaram a Comissão a adotar as suas decisões em matéria de concorrência, ou, ao menos, as decisões «importantes», que, em seu entender, prevalecem sistematicamente, por um lado, sobre os interesses comerciais das empresas visadas e, por outro, sobre o interesse relativo à proteção das atividades de inquérito da Comissão.

80 A este respeito, há que considerar que o público deve poder conhecer a ação da Comissão no domínio da concorrência, a fim de assegurar, por um lado, uma identificação suficientemente precisa das condutas que poderão sujeitar os operadores económicos a sanções e, por outro, a compreensão da prática decisória da Comissão, uma vez que esta tem uma importância essencial no funcionamento do mercado interno, que afeta todos os cidadãos da União na qualidade de operadores ou de consumidores.

81 Consequentemente, existe um interesse público superior em que o público possa conhecer determinados elementos essenciais da ação da Comissão no domínio da concorrência.

82 No entanto, contrariamente ao que a recorrente alega em substância, a existência desse interesse público não obriga a Comissão a conceder um acesso generalizado, com base no Regulamento n.º 1049/2001, a todas as informações obtidas no âmbito de um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE.

83 Com efeito, deve recordar-se que esse acesso generalizado poderia pôr em perigo o equilíbrio que o legislador da União quis assegurar, no Regulamento n.º 1/2003, entre a obrigação de as empresas em questão comunicarem à Comissão as informações comerciais eventualmente sensíveis e a garantia de proteção reforçada que está associada, a título de sigilo profissional e de segredo comercial, às informações transmitidas à Comissão (v. n.º 55, *supra*).

84 Por outro lado, importa observar que decorre do considerando 6 do Regulamento n.º 1049/2001 que o interesse público em obter a comunicação de um documento a título do princípio da transparência não tem o mesmo peso consoante se trate de um documento respeitante a um procedimento administrativo ou de um documento relativo a um processo no âmbito do qual a instituição da União intervém na qualidade de legislador (acórdão Agapiou Joséphidès/Comissão e EACEA, já referido no n.º 75, *supra*, n.º 139; v., também, neste sentido, acórdão Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 91).

85 Face ao exposto, o interesse público em conhecer a atividade da Comissão em matéria de concorrência não justifica, enquanto tal, a divulgação do dossiê de inquérito nem a versão integral da decisão adotada, na medida em que esses documentos não são necessários para compreender os elementos essenciais da atividade da Comissão, tais como o resultado do procedimento e as razões que nortearam a sua ação. Com efeito, a Comissão pode assegurar uma compreensão suficiente desse resultado e dessas razões, através, nomeadamente, da publicação de uma versão não confidencial da decisão em causa.

86 Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento da recorrente de que, ao publicar uma versão não confidencial de uma decisão sobre um cartel, a Comissão mais não faz do que cumprir uma obrigação especial, diferente da que resulta da aplicação do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, o caráter obrigatório ou não dessa publicação não tem incidência alguma na questão de saber se satisfaz o interesse público.

87 A conclusão exposta no n.º 85, *supra*, também não é posta em causa pelo argumento da recorrente de que a publicação da versão não confidencial da decisão frete aéreo ainda não tinha ocorrido, um ano após a sua adoção, e podia sempre ser diferida devido ao desacordo entre as empresas visadas e a Comissão quanto às informações que deviam ser consideradas confidenciais.

88 A este respeito, basta referir que a questão de saber se a Comissão estava obrigada a comunicar, mediante pedido, uma versão não confidencial da decisão frete aéreo será examinada no âmbito do quinto fundamento.

89 Há, assim, que julgar improcedente a primeira alegação do quarto fundamento.

– Quanto à segunda alegação, relativa à necessidade de divulgar os documentos que facilitam as ações indemnizatórias

90 A recorrente salienta que necessita do dossiê frete aéreo e da versão integral da decisão frete aéreo para preservar as suas possibilidades de obter a reparação dos danos que sofreu. Recorda que, no seu «Livro Branco» de 2 de abril de 2008, sobre ações de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust* [COM (2008) 165], a Comissão reconheceu que as ações indemnizatórias eram um meio de restabelecer e promover uma concorrência não falseada e dissuadir a constituição de novos cartéis. A recorrente considera que a eficácia das referidas ações não consiste apenas em proteger interesses individuais, tendo também uma função de prevenção geral do interesse público, tal como reconhecido pela jurisprudência. Segundo a recorrente, uma vez que o acesso aos documentos é um direito fundamental, o interesse público ligado à manutenção de uma concorrência

efetiva prevalece, no caso em apreço, sobre o interesse dos membros do cartel frete aéreo na proteção das suas informações comerciais. Em todo o caso, os interesses dos membros do cartel não são legítimos, devido à ilegalidade dos seus atos.

91 A Comissão, apoiada pelas intervenientes, contesta a argumentação da recorrente.

92 Há que salientar que qualquer pessoa tem o direito de reclamar a reparação do prejuízo que lhe tenha sido causado por uma violação do artigo 101.º TFUE. Com efeito, esse direito reforça o caráter operacional das regras da União relativas à concorrência, contribuindo assim para a manutenção de uma concorrência efetiva na União (v. acórdão Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 104 e jurisprudência referida).

93 Todavia, considerações tão genéricas não são, enquanto tais, suscetíveis de prevalecer sobre as razões que justificam a recusa de divulgação dos documentos em questão (acórdão Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 105).

94 Com efeito, para assegurar uma proteção efetiva do direito à reparação que assiste a um requerente, não é necessário que qualquer documento respeitante a um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE tenha de ser comunicado a esse requerente por este pretender 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 figuram no dossiê relativo a esse procedimento (acórdão Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 106).

95 Compete assim a qualquer pessoa que pretenda obter a reparação de um prejuízo sofrido em razão de uma violação do artigo 101.º TFUE demonstrar que tem necessidade de aceder a determinado documento que consta do dossiê 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 (acórdão Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 107).

96 Na falta dessa necessidade, o interesse em obter a reparação do prejuízo sofrido em razão de uma violação do artigo 101.º TFUE não pode constituir um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 108).

97 No caso em apreço, a recorrente não demonstrou de maneira nenhuma em que é que o acesso aos documentos que figuram no dossiê frete aéreo ou à versão integral da decisão frete aéreo era necessário, de modo a que um interesse público superior justificasse a sua divulgação nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

98 Resulta das considerações precedentes que a presente alegação deve ser julgada improcedente.

– Quanto à terceira alegação, relativa ao caráter fundamental do direito de acesso aos documentos

99 A recorrente alega que o direito de acesso aos documentos é um direito fundamental cuja proteção não serve unicamente o interesse individual do seu titular. O direito da União caracteriza-se pela sua vontade objetiva de fazer respeitar os direitos fundamentais, exigência que decorre do interesse público geral e deve ser tida em conta na aplicação do Regulamento n.º 1049/2001.

100 Com este argumento, a recorrente alega, na realidade, que qualquer pedido de acesso aos documentos, como expressão de um direito fundamental à transparência, tem um interesse público superior na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último segmento de frase, do Regulamento n.º 1049/2001. Isso teria como consequência a impossibilidade de aplicar as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, que ficariam esvaziadas do seu conteúdo.

101 Há, portanto, que julgar a presente alegação improcedente.

– Quanto à quarta alegação, relativa à tomada em consideração do conjunto das alegações anteriores

102 A recorrente sustenta que, apesar de as três alegações anteriores demonstrarem que existem vários interesses públicos que, considerados isoladamente, justificam o acesso ao dossiê frete aéreo e à versão integral da decisão frete aéreo, a justificação é ainda mais clara se se apreciarem esses interesses no seu conjunto.

103 Tendo em conta a resposta dada às três alegações anteriores, a presente alegação também deve ser julgada improcedente.

104 Atendendo às considerações precedentes, o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que a Comissão devia ter concedido à recorrente um acesso parcial ao dossiê frete aéreo e ter-lhe transmitido uma versão não confidencial da decisão frete aéreo

105 O presente fundamento pode ser dividido em duas partes, relativas, respetivamente, à obrigação da Comissão, por um lado, de conceder à recorrente um acesso parcial ao dossiê frete aéreo e, por outro, de lhe transmitir uma versão não confidencial da decisão frete aéreo.

106 A Comissão, apoiada pela Air Canada e pela Société Air France, alega que estas duas partes são infundadas.

– Quanto à primeira parte, relativa à obrigação da Comissão de conceder um acesso parcial ao dossiê frete aéreo

107 A recorrente alega que, mesmo no caso de a recusa de acesso à totalidade do dossiê frete aéreo ter sido justificada, a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, por não lhe ter concedido um acesso parcial ao referido processo.

108 A este respeito, basta recordar que os documentos que fazem parte do dossiê frete aéreo estavam abrangidos pela presunção geral referida no n.º 57, *supra*, e que nenhum interesse público superior justificava a sua divulgação. Nestas circunstâncias, esses documentos escapam à obrigação de divulgação, integral ou parcial, do seu conteúdo, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdão Comissão/Enbw Energie Baden-Württemberg, já referido no n.º 42, *supra*, n.º 134).

109 Assim, a presente parte deve ser julgada improcedente.

– Quanto à segunda parte, relativa à obrigação da Comissão de transmitir à recorrente uma versão não confidencial da decisão frete aéreo

110 A recorrente alega que, mesmo supondo que a Comissão tivesse podido rejeitar o seu pedido de acesso à versão integral da decisão frete aéreo, devia ter deferido o seu pedido de acesso a uma versão não confidencial dessa decisão.

111 A este respeito, há que recordar que, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, quando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das exceções previstas no referido artigo, as restantes partes do documento serão divulgadas. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o exame do acesso parcial a um documento das instituições da União deve ser realizado à luz do princípio da proporcionalidade (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de dezembro de 2001, Conselho/Hautala, C-353/99 P, Colet., p. I-9565, n.ºs 27 e 28).

112 Resulta dos próprios termos da disposição referida no número anterior que uma instituição é obrigada a examinar se é de conceder acesso parcial aos documentos objeto de um pedido de acesso, limitando uma eventual recusa apenas aos dados abrangidos pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001. A instituição deve conceder esse acesso parcial, se a finalidade prosseguida por essa instituição, ao recusar o acesso ao documento, puder ser atingida no caso de se limitar a ocultar as passagens ou os dados suscetíveis de prejudicar o interesse público protegido (acórdão do Tribunal Geral de 25 de abril de 2007, WWF European Policy Programme/Conselho, T-264/04, Colet., p. II-911, n.º 50; v., igualmente, neste sentido, acórdão Conselho/Hautala, já referido no n.º 111, *supra*, n.º 29).

113 Ora, resulta da leitura conjugada do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001 e do artigo 4.º, n.º 2, último segmento de frase, do mesmo regulamento que, quando o interesse público superior previsto nesta última disposição justifique a divulgação de uma parte de um documento, a instituição da União a quem tenha sido apresentado o pedido de acesso está obrigada a conceder o acesso a essa parte.

114 Decorre dos n.ºs 80 e 81, *supra*, que se deve reconhecer a existência de um interesse público superior em que o público possa conhecer determinados elementos essenciais da ação da Comissão no domínio da concorrência, o que exige a divulgação das informações que permitem compreender, nomeadamente, o resultado do procedimento e as razões que nortearam a atividade da Comissão.

115 Para identificar as informações necessárias a este respeito, há que considerar que, nos termos do artigo 30.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1/2003, a Comissão, embora acautelando o interesse legítimo das empresas na não divulgação dos seus segredos comerciais, está obrigada a publicar as decisões que adota nos termos do artigo 7.º do mesmo regulamento, mencionando o nome das partes interessadas e o essencial da decisão, incluindo as sanções impostas. Com efeito, atendendo à necessidade de efetuar uma aplicação coerente dos Regulamentos n.ºs 1049/2001 e 1/2003 (v. n.º 50, *supra*), a Comissão não pode recusar, por força do Regulamento n.º 1049/2001, a comunicação de um documento que, em qualquer caso, estava obrigada a publicar em aplicação do Regulamento n.º 1/2003.

116 Assim, o interesse público superior na divulgação, visado no n.º 114, *supra*, não pode ser satisfeito pela simples publicação de um comunicado de imprensa que informe da adoção da decisão em causa, mesmo na hipótese de, como no caso em apreço, esse comunicado descrever sucintamente a infração declarada, identificar as empresas que foram consideradas responsáveis por essa infração e indicar o montante da coima aplicada a cada uma delas, na medida em que esse comunicado não reproduz o essencial das decisões adotadas nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 1/2003. Esse interesse público superior exige a publicação de uma versão não confidencial dessas decisões.

117 Por conseguinte, a Comissão estava obrigada a transmitir à recorrente uma versão não confidencial da decisão frete aéreo, na sequência do pedido por ela formulado, o que constitui um acesso parcial a essa decisão, na aceção do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001.

118 Como indicado no n.º 17, *supra*, a Comissão examinou o pedido de acesso à versão não confidencial da decisão frete aéreo, na secção 2, segundo travessão, da decisão impugnada. A Comissão referiu o seguinte:

«No que respeita ao vosso pedido alternativo, devo informar-vos de que ainda não foi elaborada uma versão não confidencial da [decisão frete aéreo]. Os serviços da Comissão estão a preparar essa versão não confidencial e estão em curso discussões entre as partes, para determinar quais as passagens que devem ser excluídas da publicação. Como sabem, o processo de criação de uma versão não confidencial de uma decisão em matéria de cartéis exige muito tempo. Dado que atualmente não existe nenhuma versão não confidencial, o vosso pedido ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001 não tem objeto. Não obstante, enviar-vos-emos uma cópia da versão não confidencial logo que esteja concluída.»

119 A recorrente alega que essa passagem da decisão impugnada deve ser interpretada literalmente, significando assim que a Comissão recusou o seu pedido de acesso à versão não confidencial da decisão frete aéreo pelo simples motivo de essa versão não existir.

120 Como a recorrente indica, se se aceitasse esse motivo de indeferimento, a Comissão poderia recusar sistematicamente o acesso parcial a qualquer documento que contivesse informações confidenciais. Com efeito, conceder um acesso parcial requer, na prática, a preparação de uma versão não confidencial do documento solicitado e, portanto, a Comissão poderia limitar-se a declarar em qualquer caso a inexistência dessa versão.

121 É certo que a Comissão se comprometeu a enviar à recorrente uma cópia da versão não confidencial da decisão frete aéreo, logo que terminada. Assim, na decisão impugnada, a Comissão não indeferiu, na realidade, o pedido de acesso da recorrente a uma versão não confidencial pelo motivo de essa versão não existir, mas pelo facto de o acesso à mesma só poder ser concedido num momento posterior e não determinado.

122 A Comissão alega que, na data da adoção da decisão impugnada, não estava em condições de comunicar à recorrente uma versão não confidencial da decisão frete aéreo, uma vez que, antes de mais, era necessário discutir com as empresas visadas na decisão frete aéreo sobre as informações que deviam ser suprimidas da versão confidencial dessa decisão.

123 A este respeito, o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe:

«Os pedidos confirmativos devem ser prontamente tratados. No prazo de 15 dias úteis a contar da data de registo do pedido, a instituição concederá acesso ao documento solicitado e facultará, dentro do mesmo prazo, o acesso ao mesmo nos termos do artigo 10.º ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso. No caso de a instituição recusar total ou parcialmente o acesso, deve informar o requerente das vias de recurso possíveis, ou seja, a interposição de recurso judicial contra a instituição e/ou a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça Europeu, nos termos previstos, respetivamente, nos artigos [263.° TFUE] e [228.° TFUE].»

124 O artigo 8.º, n.º 2, do mesmo regulamento prevê:

«A título excecional, por exemplo no caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos, o prazo previsto no n.º 1 pode ser prorrogado por 15 dias úteis, mediante informação prévia do requerente e fundamentação circunstanciada.»

125 O prazo previsto no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 tem caráter imperativo e não pode ser prorrogado fora das circunstâncias previstas no artigo 8.º, n.º 2, desse regulamento, sob pena de privar esse artigo de qualquer efeito útil, dado que o requerente deixaria de saber exatamente a partir de que data poderia interpor o recurso ou apresentar a queixa previstos no artigo 8.º, n.º 3, do referido regulamento (v. acórdão do Tribunal Geral de 10 de dezembro de 2010, Ryanair/Comissão, T-494/08 a T-500/08 e T-509/08, Colet., p. II-5723, n.º 39 e jurisprudência referida).

126 Assim, há que observar que as disposições do Regulamento n.º 1049/2001, tal como interpretadas pela jurisprudência, não preveem a possibilidade de a Comissão responder a um pedido confirmativo que o acesso ao documento solicitado será concedido num momento posterior e não determinado.

127 Contudo, o juiz da União considerou que certas disposições em matéria de concorrência, que previam o acesso ao dossiê da Comissão pelas empresas visadas num inquérito ou a transmissão imediata, pela Comissão, de informações na sua posse às autoridades da concorrência dos Estados-Membros, deviam ser interpretadas à luz do princípio geral do direito das empresas à proteção dos seus segredos comerciais, de que o artigo 339.º TFUE constitui a expressão (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 24 de junho de 1986, AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Comissão, 53/85, Colet., p. 1965, n.º 28, e de 19 de maio 1994, SEP/Comissão, C-36/92 P, Colet., p. I-1911, n.º 36).

128 Assim, como a Comissão e várias intervenientes salientam, resulta da jurisprudência que, quando uma empresa alega que um documento que lhe diz respeito contém segredos comerciais ou outras informações confidenciais, a Comissão não o deve comunicar sem previamente respeitar várias etapas. Antes de mais, a Comissão deve dar à empresa em causa a possibilidade de apresentar a sua opinião. Seguidamente, deve tomar, a esse respeito, uma decisão devidamente fundamentada, que deve ser dada a conhecer à empresa. Por último, tendo em conta o prejuízo extremamente grave que poderia resultar da comunicação irregular desse documento, a Comissão deve, antes de executar a sua decisão, dar à empresa a possibilidade de recorrer ao juiz da União, com vista a submeter à sua fiscalização as apreciações feitas e impedir que se proceda à comunicação (acórdãos AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Comissão, já referido no n.º 127, *supra*, n.º 29, e SEP/Comissão, já referido no n.º 127, *supra*, n.ºs 38 e 39; v. também acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 2008, Varec, C-450/06, Colet., p. I-581, n.º 54).

129 Quanto ao fundamento dessas observações, há que reconhecer que a elaboração de uma versão não confidencial de uma decisão da Comissão em matéria de concorrência pode demorar algum tempo, inconciliável com os prazos previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 para responder aos pedidos confirmativos, de modo a poder tomar devidamente em conta os interesses das empresas visadas que tenham invocado especificamente a confidencialidade de determinadas informações.

130 Contudo, atendendo à importância do princípio da transparência no sistema constitucional da União e à obrigação que, em princípio, incumbe à Comissão, por força do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001 e da sua obrigação geral de diligência, de tratar os pedidos confirmativos com prontidão, esta deve esforçar-se por cumprir as etapas referidas no n.º 128, *supra*, com a maior brevidade possível e, em todo o caso, num prazo razoável, determinado em função das circunstâncias específicas de cada caso. A este propósito, há que ter em consideração o maior ou menor número de pedidos de tratamento confidencial apresentados pelas empresas visadas e a sua complexidade técnica e jurídica.

131 No caso em apreço, em resposta às questões escritas do Tribunal Geral, a Comissão forneceu informações detalhadas sobre, por um lado, o número de pedidos de tratamento confidencial relativos à decisão frete aéreo que lhe tinham sido apresentados quando adotou a decisão impugnada e, por outro, a sobrecarga de trabalho criada pelo tratamento desses pedidos.

132 Dessas informações resulta, antes de mais, que, em 10 de dezembro de 2010, a Comissão pediu às empresas visadas na decisão frete aéreo que lhe comunicassem as partes dessa decisão que, na sua opinião, deviam ser consideradas segredos comerciais ou informações confidenciais. Entre 30 de dezembro de 2010 e 12 de abril de 2011, a Comissão recebeu pedidos de tratamento confidencial, por vezes volumosos, de catorze dessas empresas.

133 Seguidamente, em 20 de julho de 2011, a Comissão enviou às empresas referidas no número anterior um projeto de versão não confidencial da decisão frete aéreo, que já não continha algumas das informações cuja confidencialidade tinha sido invocada. Ora, na data em que a decisão impugnada foi adotada, seis dessas empresas continuavam a reclamar a confidencialidade de uma parte substancial desse projeto e outras quatro ainda não tinham manifestado o seu acordo à respetiva publicação. De facto, só quatro das empresas visadas tinham manifestado o seu acordo quanto a esse ponto.

134 Atendendo ao número e à importância dos pedidos de confidencialidade com que a Comissão foi confrontada, o prazo de oito meses e vinte cinco dias decorridos entre a adoção da decisão frete aéreo (9 de novembro de 2010) e a da decisão impugnada (3 de agosto de 2011) não pode ser considerado desrazoável.

135 Consequentemente, a Comissão não demonstrou negligência no tratamento do pedido confirmativo no que respeita às partes da decisão frete aéreo cuja confidencialidade continuava a ser invocada, na data de adoção da decisão impugnada, pelas empresas visadas nessa decisão. Assim, quanto a essas partes da decisão frete aéreo, há que considerar que o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001 não foi violado e, consequentemente, julgar improcedente a presente parte do fundamento.

136 Contudo, não resulta das informações fornecidas pela Comissão em resposta às questões escritas do Tribunal Geral, nem das informações prestadas durante a audiência, que a confidencialidade da totalidade da decisão frete aéreo tenha sido invocada pelas empresas visadas nessa decisão. Por outro lado, as únicas informações pertinentes para a resolução do presente litígio que figuram na resposta da Comissão às questões do Tribunal Geral, a saber, as respeitantes ao período anterior à adoção da decisão impugnada, não permitem considerar que, quando da adoção desta decisão, os pedidos de confidencialidade existentes incidiam sobre elementos de uma importância tal que uma versão da referida decisão expurgada desses elementos teria sido incompreensível.

137 Assim, nada impedia a Comissão de comunicar à recorrente a parte da versão não confidencial da decisão frete aéreo que não era objeto de um pedido de confidencialidade.

138 Em consequência, a Comissão estava obrigada a comunicar à recorrente, a seu pedido, essa versão não confidencial da decisão impugnada, sem esperar que todos os pedidos de tratamento confidencial, apresentados pelas empresas visadas, fossem definitivamente decididos.

139 Com efeito, por um lado, essa abordagem está em conformidade com o espírito do Regulamento n.º 1049/2001, cujos artigos 7.º, n.º 1, e 8.º, n.ºs 1 e 2, exigem que os pedidos de acesso aos documentos sejam tratados prontamente e cujo artigo 4.º, n.º 6, impõe às instituições da União a obrigação de concederem o acesso às partes dos documentos não abrangidas por uma exceção prevista no mesmo artigo.

140 Por outro lado, se a Comissão estivesse autorizada a não comunicar as partes das decisões de aplicação do artigo 101.º TFUE cuja confidencialidade não oferece dúvidas, até que todas as empresas visadas nessa decisão tivessem manifestado o seu acordo à publicação ou que tivessem sido cumpridas todas as etapas referidas no n.º 128, *supra*, essas empresas seriam incitadas a suscitar objeções e a mantê-las a fim não só de proteger os seus legítimos pedidos de confidencialidade mas também de atrasar a publicação com o intuito de entravar as possibilidades de procedência das ações indemnizatórias propostas nos órgãos jurisdicionais nacionais pelas empresas ou pelos consumidores que se considerassem lesados pelo seu comportamento.

141 Consequentemente, há que concluir que a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001 ao não comunicar à recorrente uma versão não confidencial da decisão frete aéreo expurgada das informações cuja confidencialidade continuava a ser invocada pelas empresas visadas.

142 Por conseguinte, há que julgar procedente a presente parte do fundamento no que respeita a essas informações e, em consequência, anular parcialmente a decisão impugnada.

143 O presente fundamento e o recurso devem ser julgados improcedentes quanto ao restante.

Quanto às despesas

144 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou perante circunstâncias excecionais, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas.

145 No caso em apreço, apesar de a recorrente e a Comissão terem sido vencidas num ou em vários fundamentos, no essencial, foi negado provimento ao recurso. Assim, há que condenar a recorrente a suportar as suas próprias despesas e metade das da Comissão.

146 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo, o Tribunal pode determinar que um interveniente que não seja um Estado-Membro ou uma instituição, um Estado parte no Acordo EEE que não seja Estado-Membro, bem como o Órgão de Fiscalização da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), suporte as suas próprias despesas.

147 No caso em apreço, há que condenar as intervenientes a suportarem as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

1) É anulada a decisão da Comissão de 3 de agosto de 2011, que recusa o acesso ao dossiê administrativo da Decisão C (2010) 7694 final (processo COMP/39.258 — Frete aéreo), à versão integral dessa decisão e à sua versão não confidencial, na medida em que a Comissão recusou o acesso à parte da versão não confidencial da decisão em causa cuja confidencialidade não tinha sido invocada, ou continuava a não ser invocada, pelas empresas visadas na mesma decisão.

2) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

3) A Schenker AG é condenada a suportar as suas próprias despesas e metade das da Comissão Europeia.

4) A Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, a Martinair Holland NV, a Société Air France SA, a Cathay Pacific Airways Ltd, a Air Canada, a Lufthansa Cargo AG e as Swiss International Air Lines AG suportarão as suas próprias despesas.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de outubro de 2014.

Assinaturas