ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

10 de Dezembro de 2010 *

Nos processos T-494/08 a T-500/08 e T-509/08,

Ryanair Ltd, com sede em Dublim (Irlanda), representada por E. Vahida e I-G. Metaxas-Maragkidis, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por C. O'Reilly e P. Costa de Oliveira, na qualidade de agentes,

recorrida,

* Língua do processo: inglês.

que têm por objecto um pedido de anulação das decisões tácitas da Comissão que recusam conceder à recorrente o acesso a determinados documentos relativos a procedimentos de controlo de pretensos auxílios estatais que lhe teriam sido concedidos pelos exploradores dos aeroportos de Aarhus (Dinamarca) (processo T-494/08), de Alghero (Itália) (processo T-495/08), de Berlin-Schönefeld (Alemanha) (processo T-496/08), de Frankfurt-Hahn (Alemanha) (processo T-497/08), de Lübeck-Blankensee (Alemanha) (processo T-498/08), de Pau-Béarn (França) (processo T-499/08), de Tampere-Pirkkala (Finlândia) (processo T-500/08) e de Bratislava (Eslováquia) (processo T-509/08), bem como, a título subsidiário, um pedido de anulação das decisões expressas posteriores que recusam o acesso aos referidos documentos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: S. Papasavvas (relator), exercendo funções de presidente, N. Wahl e A. Dittrich, juízes,

secretário: K. Pocheć, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 7 de Julho de 2010,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes dos litígios

1 Entre 2002 e 2006, a Comissão das Comunidades Europeias recebeu várias queixas respeitantes a pretensos auxílios estatais concedidos à recorrente, Ryanair Ltd, pelos exploradores dos aeroportos de Aarhus (Dinamarca), de Alghero (Itália), de Berlin-Schönefeld (Alemanha), de Frankfurt-Hahn (Alemanha), de Lübeck-Blankensee (Alemanha), de Tampere-Pirkkala (Finlândia) e de Bratislava (Eslováquia).

2 Além disso, em 26 de Janeiro de 2007, a Comissão recebeu uma notificação das autoridades francesas relativamente a contratos celebrados pela chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn (França) com a recorrente e uma das suas filiais.

3 Em cada caso, a Comissão abriu procedimentos formais de investigação dos auxílios pretensamente concedidos à recorrente. Um resumo dessas decisões, que informa

as partes interessadas da possibilidade de apresentar observações, foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*.

4 Por carta de 20 de Junho de 2008 (processo T-509/08) e por cartas de 25 de Junho de 2008 (processos T-494/08 a T-500/08), a recorrente pediu à Comissão que lhe desse acesso, ao abrigo 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), aos processos respeitantes aos pretensos auxílios estatais que lhe teriam sido concedidos pelos exploradores dos aeroportos de Aarhus, de Alghero, de Berlin-Schönefeld, de Frankfurt-Hahn, de Lübeck-Blankensee, de Pau-Béarn, de Tampere-Pirkkala e de Bratislava.

5 A recorrente pediu nomeadamente acesso às queixas e à notificação recebidas pela Comissão, aos comentários tecidos por terceiros, às trocas de cartas e outras mensagens entre a Comissão, os Estados-Membros em causa e os exploradores dos aeroportos em causa, aos documentos fornecidos à Comissão pelos Estados-Membros e pelos exploradores dos aeroportos em causa, e a todos os outros documentos que constam dos *dossiers* da Comissão, incluindo as análises de documentos recebidos feitas pela Comissão, os estudos, relatórios, inquéritos e conclusões intermédias que conduziram às decisões da Comissão de dar início aos procedimentos formais de investigação. A recorrente especificou que, quando determinadas partes dos documentos objecto do seu pedido fossem abrangidas pelas excepções ao direito de acesso, formulava um pedido no sentido de obter as partes desses documentos que não estivessem abrangidas por essas excepções.

6 Por cartas de 10 de Julho de 2008 (processo T-509/08), de 15 de Julho de 2008 (processo T-499/08), de 17 de Julho de 2008 (processos T-496/08, T-498/08 e T-500/08),

de 22 de Julho de 2008 (processos T-494/08 e T-497/08), e de 24 de Julho de 2008 (processo T-495/08), a Comissão recusou o acesso aos documentos referidos nos pedidos, com excepção das decisões de dar início a um procedimento formal de investigação, tal como publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*.

7 Por pedidos confirmativos registados em 11 de Agosto de 2008 (processo T-509/08) e 25 de Agosto de 2008 (processos T-494/08 a T-500/08), a recorrente pediu à Comissão que reconsiderasse as suas recusas e que lhe concedesse o acesso aos documentos referidos nos pedidos iniciais.

8 Por cartas de 2 de Setembro de 2008 (processo T-509/08) e de 15 de Setembro de 2008 (processos T-494/08 a T-500/08) (a seguir «primeiras cartas de prorrogação de prazo»), a Comissão indicou à recorrente que não tinha conseguido coligir todos os elementos necessários para proceder a uma análise em boa e devida forma dos pedidos de acesso e que não estava em condições de tomar decisões finais. Por conseguinte, a Comissão, em cada processo, prorrogou o prazo de resposta por quinze dias úteis.

9 Por cartas de 23 de Setembro de 2008 (processo T-509/08) e de 6 de Outubro de 2008 (processos T-494/08 a T-500/08) (a seguir «segundas cartas de prorrogação de prazo»), a Comissão informou a recorrente de que não estava em condições de tomar decisões finais apesar da prorrogação do prazo e que tudo faria para lhe comunicar respostas finais o mais rapidamente possível.

10 Por cartas de 26 de Setembro de 2008 (processo T-509/08), de 8 de Outubro de 2008 (processo T-495/08), de 9 de Outubro de 2008 (processo T-494/08), de 23 de Outubro

de 2008 (processo T-499/08), de 31 de Outubro de 2008 (processo T-500/08), de 20 de Novembro de 2008 (processo T-496/08), de 6 de Janeiro de 2009 (processo T-498/08) e de 18 de Fevereiro de 2009 (processo T-497/08) (a seguir «decisões expressas»), a Comissão informou a recorrente de que recusava dar-lhe acesso aos documentos pedidos com excepção a) de três pedidos de prorrogação de prazo apresentados pelas autoridades dinamarquesas (processo T-494/08); b) de duas mensagens electrónicas das autoridades italianas pedindo uma prorrogação de prazo e duas cartas da Comissão que concedem uma prorrogação de prazo (processo T-495/08); c) de três pedidos de prorrogação de prazo apresentados pelas autoridades alemãs e de quatro respostas positivas da Comissão (processo T-496/08); d) de uma resposta positiva da Comissão a um pedido das autoridades alemãs de prorrogar um prazo (processo T-497/08); e) de dois pedidos de prorrogação de prazo apresentados pelas autoridades alemãs e de três respostas positivas da Comissão (processo T-498/08); f) de um pedido de prorrogação de prazo das autoridades francesas e de uma carta da Comissão que lho concede (processo T-499/08); g) de dois pedidos de prorrogação de prazo apresentados pelas autoridades finlandesas e de duas cartas da Comissão que concedem as prorrogações pedidas (processo T-500/08) e h) de dois pedidos de prorrogação de prazo apresentados pelas autoridades eslovacas (processo T-509/08).

11 No essencial, a Comissão considerou que os outros documentos objecto dos pedidos da recorrente estavam cobertos, na sua totalidade, pelas excepções previstas no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 (excepção relativa à protecção dos objectivos das actividades de inspecção, inquérito e auditoria) e no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 (excepção relativa à protecção do processo decisório antes da adopção de uma decisão). Além disso, a Comissão entendeu que certos documentos estavam igualmente cobertos pelas excepções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão (excepção relativa à protecção dos interesses comerciais), no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo (excepção relativa à protecção do processo decisório após a adopção da decisão) e, nos processos T-494/08, T-496/08, T-497/08, T-499/08 e T-500/08, no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão (excepção relativa à protecção das consultas jurídicas) do Regulamento n.º 1049/2001. Considerou igualmente que nenhum interesse público superior justificava a divulgação dos documentos e que não era possível o acesso parcial na medida em que os documentos estavam totalmente cobertos por, pelo menos, duas excepções.

Tramitação processual e pedidos das partes

12 Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 7 de Novembro de 2008 (processo T-509/08) e 14 de Novembro de 2008 (processos T-494/08 a T-500/08), a recorrente interpôs os presentes recursos.

13 Por cartas de 22 de Dezembro de 2008, de 9 de Janeiro e 20 de Fevereiro de 2009, a recorrente solicitou que fosse autorizada a alterar os seus pedidos e fundamentos, respectivamente, nos processos T-496/08, T-498/08 e T-497/08, na sequência da notificação das decisões expressas adoptadas pela Comissão. O Tribunal Geral deu-lhe essa autorização em 29 de Janeiro e 26 de Março de 2009.

14 Por carta de 14 de Agosto de 2009, a recorrente pediu a apensação dos processos T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08 bem como a adopção de medidas de organização do processo.

15 Por despacho de 14 de Outubro de 2009, o presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral ordenou a apensação dos processos para efeitos da fase oral.

16 Por despacho de 25 de Novembro de 2009, o presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral ordenou, com fundamento no disposto no artigo 65.º, alínea b), no artigo 66.º, n.º 1, e no artigo 67.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, que a Comissão apresentasse cópias da totalidade dos documentos a que tinha recusado acesso. Foi dada satisfação a esse pedido.

17 Por carta de 12 de Março de 2010, o Tribunal Geral, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, colocou questões escritas às partes, às quais estas responderam no prazo estabelecido.

18 Considerando que os processos em causa suscitavam uma questão de interpretação idêntica à suscitada no processo C-139/07 P, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, que o Tribunal de Justiça foi chamado a conhecer, o presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral, por despacho de 12 de Abril de 2010, em conformidade com o disposto no artigo 54.º, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, e no artigo 77.º, alínea a), do Regulamento de Processo, ouvidas as partes, suspendeu o processo nas presentes causas até à prolação do acórdão do Tribunal de Justiça.

19 Em 29 de Junho de 2010, o Tribunal de Justiça proferiu o acórdão no processo Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Colect., p. I-5885).

20 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 7 de Julho de 2010. Em particular, as partes apresentaram as suas observações sobre o acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, e sobre as suas consequências para os presentes processos.

21 O Tribunal Geral considera que há que apensar os processos T-494/05 a T-500/08 e T-509/08 para efeitos do acórdão, tendo as partes sido ouvidas sobre este ponto, em conformidade com o disposto no artigo 50.º do Regulamento de Processo, na audiência.

22 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— por um lado, anular as decisões tácitas e, por outro, declarar as decisões expressas nos processos T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08 inexistentes e a decisão expressa no processo T-497/08 desprovida de efeitos jurídicos;

— a título subsidiário, anular os decisões expressas;

— condenar a Comissão nas despesas.

23 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar os recursos inadmissíveis na medida em que têm por objectivo a anulação das decisões tácitas invocadas;

— negar provimento aos recursos;

— condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

1. *Quanto ao primeiro pedido, que tem por objectivo, por um lado, obter a anulação das decisões tácitas e, por outro, declarar as decisões expressas nos processos T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08 T-499/08, T-500/08 e T-509/08 inexistentes e a decisão expressa no processo T-497/08 desprovida de efeitos jurídicos.*

Argumentos das partes

24 A recorrente considera que as primeiras cartas de prorrogação de prazo violam o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 na medida em que, em primeiro lugar, chegaram no último dia do prazo previsto no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 (a seguir «prazo inicial»), e, em segundo lugar, não contêm fundamentação circunstanciada. Considera, por isso, que a recusa tácita por parte da Comissão de dar acesso aos documentos ocorreu desde o termo do prazo inicial.

25 A recorrente acrescenta que, de qualquer forma, mesmo que as primeiras cartas de prorrogação de prazo devessem ser consideradas suficientes para prorrogar o prazo inicial, não foi adoptada nenhuma decisão expressa antes do termo do prazo prorrogado. A recorrente conclui, portanto, que, na falta de resposta expressa da Comissão

nos prazos estabelecidos pelo artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, existem decisões tácitas de recusa de conceder o acesso aos documentos.

26 A recorrente sustenta que tem interesse em obter a anulação das decisões tácitas. Com efeito, as decisões expressas são inexistentes ou, no máximo, simples confirmações das decisões tácitas e não produzem, portanto, nenhum efeito jurídico suplementar. Para que as decisões expressas não constituam decisões puramente confirmativas, seria necessário, segundo a recorrente, que o seu conteúdo fosse substancialmente diferente do de um resposta negativa. Ora, tal não acontece na situação do caso em apreço.

27 A recorrente afirma que tem interesse em agir contra as decisões tácitas para impedir que, no futuro, a Comissão reitere o incumprimento da sua obrigação de responder nos prazos estabelecidos e para proteger a segurança jurídica dos requerentes de acesso aos documentos.

28 A Comissão considera que a explicação que figura nas primeiras cartas de prorrogação de prazo é amplamente suficiente para permitir à recorrente compreender a razão pela qual não estava em condições de responder no termo do prazo inicial. Portanto, não infringiu o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 ao prorrogar o prazo inicial.

29 A Comissão reconhece que, posteriormente, não pôde dar uma resposta definitiva no termo do prazo prorrogado. Todavia, considera que, devido aos oito pedidos de acesso aos documentos apresentados simultaneamente pela recorrente, e a fim de

conciliar os interesses do requerente e o princípio da boa administração, deveria estar autorizada a prorrogar os prazos rígidos previstos nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 e a proceder ao exame dos pedidos num prazo razoável.

30 No caso em apreço, a Comissão considera ter tido devidamente em conta o interesse da recorrente ao adoptar oito decisões expressas entre 8 de Outubro de 2008 e 18 de Fevereiro de 2009. Por conseguinte, entende que, à data da interposição dos recursos, não existia nenhuma decisão tácita susceptível de ser objecto de recurso.

31 Pressupondo que existem decisões tácitas, a Comissão considera que os recursos interpostos contra esses actos são inadmissíveis, dado que as decisões tácitas foram substituídas por decisões expressas. A recorrente perdeu, portanto, todo o interesse em agir contra as decisões tácitas, uma vez que a sua anulação não lhe podia proporcionar um benefício. Com efeito, a anulação das decisões tácitas só poderia ter por efeito obrigá-la a adoptar decisões expressas relativamente aos mesmos documentos, o que já aconteceu no caso em apreço.

32 A Comissão alega que as decisões expressas não são decisões confirmativas das decisões tácitas na medida em que procedem a um reexame da situação da recorrente, fundamentam a recusa de acesso a certos documentos pedidos e concedem o acesso a alguns documentos.

Apreciação do Tribunal Geral

33 A título preliminar, deve salientar-se que o artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe o seguinte:

«1. 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, respectivamente, nos artigos 230.º [CE] e 195.º [CE].

2. A título excepcional, 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.

3. A falta de resposta da instituição no prazo prescrito será considerada como uma resposta negativa e dá ao requerente o direito de interpor recurso judicial contra a instituição e/ou apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu, nos termos das disposições pertinentes do Tratado CE.»

34 Antes de mais, quanto à validade da primeira prorrogação do prazo de resposta pela Comissão, deve reconhecer-se, em primeiro lugar, que a Comissão foi chamada a conhecer oito pedidos de acesso aos documentos, apresentados quase simultaneamente, representando no total 377 documentos, procedentes do mesmo requerente e sobre assuntos que têm uma ligação entre si. Os pedidos incidiam, portanto, sobre um grande número de documentos.

35 Em segundo lugar, deve salientar-se que a Comissão enviou as primeiras cartas de prorrogação de prazo por telecópia à recorrente no último dia do prazo inicial.

36 Em terceiro lugar, deve salientar-se que, nas primeiras cartas de prorrogação de prazo, a Comissão explicou que os pedidos estavam a ser tratados, mas que não conseguira reunir todos os documentos necessários para tomar uma decisão final. Lembrou igualmente, nos processos T-494/08 a T-500/08, que a recorrente apresentou simultaneamente sete pedidos confirmativos de acesso aos documentos. Nestas circunstâncias, a recorrente estava em condições de compreender as razões particulares da prorrogação em cada processo. A fundamentação está, portanto, suficientemente circunstanciada.

37 Tendo em conta tudo o que precede, há que concluir que as primeiras cartas de prorrogação de prazo estão em conformidade com as exigências previstas pelo artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 e prorrogaram validamente o prazo inicial por quinze dias úteis, de forma que não foi adoptada nenhuma decisão tácita no termo do prazo inicial.

38 Quanto às segundas cartas de prorrogação de prazo, deve salientar-se que, por força do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão só podia prorrogar o prazo inicial uma única vez e que, no termo do prazo prorrogado, considera-se que foi adoptada uma decisão tácita de recusa de acesso.

39 A esse propósito, há que salientar que o prazo previsto pelo artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 tem carácter imperativo (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 19 de Janeiro de 2010, Co-Frutta/Comissão, T-355/04 e T-446/04, Colect., p. II-1, n.os 60 e 70) e não pode ser prorrogado fora das circunstâncias previstas no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, a menos que se prive esse artigo de qualquer efeito útil, dado que o requerente já não saberia exactamente a partir de que data poderia interpor recurso ou apresentar a queixa previstos no artigo 8.º, n.º 3, do referido regulamento (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Abril de 2005, Housieaux, C-186/04, Colect., p. I-3299, n.º 26).

40 Portanto, as segundas cartas de prorrogação de prazo não podem validamente prorrogar os prazos. Em cada processo, a falta de resposta da Comissão no termo do prazo prorrogado deve, por consequência, ser considerada uma decisão tácita de recusa de acesso.

41 Todavia, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou colectiva só é admissível na medida em que a parte recorrente tenha interesse em que o acto impugnado seja anulado (v. acórdão Co-Frutta/Comissão, já referido, n.º 40 e jurisprudência citada).

42 O interesse em agir de um recorrente, tendo em conta o objecto do recurso, deve existir no momento da sua interposição, sob pena de este ser inadmissível (acórdão Co-Frutta/Comissão, já referido, n.º 41).

43 Além disso, o interesse em agir deve perdurar até à prolação da decisão jurisdicional sob pena de não conhecimento, o que pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, conferir um benefício à parte que o interpôs (v. acórdão Co-Frutta/Comissão, já referido, n.º 43 e jurisprudência citada).

44 Se o interesse em agir do recorrente desaparecer no decurso do processo, uma decisão do Tribunal Geral quanto ao mérito não lhe pode proporcionar benefício algum (v. acórdão Co-Frutta/Comissão, já referido, n.º 44 e jurisprudência citada).

45 No caso em apreço, quanto, em primeiro lugar, ao pedido de anulação das decisões tácitas formadas no termo do prazo prorrogado, deve salientar-se que, pela adopção das decisões expressas, a Comissão procedeu, de facto, à retirada das referidas decisões tácitas (v., neste sentido, acórdão Co-Frutta/Comissão, já referido, n.º 45).

46 Ora, deve salientar-se que uma eventual anulação por vício de forma das decisões tácitas só pode dar lugar a novas decisões, idênticas quanto ao mérito às decisões expressas. Além disso, o exame dos recursos das decisões tácitas não se pode justificar pelo objectivo de evitar que se reproduza a ilegalidade censurada, no sentido do n.º 50 do acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Junho de 2007, Wunenburger/ /Comissão, (C-362/05 P, Colect., p. I-4333), nem pelo de facilitar eventuais pedidos de indemnização, podendo os referidos objectivos ser atingidos pelo exame dos recursos contra as decisões expressas (v., neste sentido, acórdão Co-Frutta/Comissão, já referido, n.º 46 e jurisprudência citada).

47 Daqui se conclui que os recursos nos processos T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08 são inadmissíveis na medida em que são interpostos contra as decisões tácitas em causa, mencionadas no n.º 40, *supra*, dado que a recorrente não tinha interesse em agir contra as referidas decisões, devido à adopção, antes da interposição dos referidos recursos, das decisões expressas, cuja anulação pede a título subsidiário.

48 Da mesma forma, não há que conhecer dos recursos nos processos T-496/08, T-497/08 e T-498/08, que têm por objecto as decisões tácitas em causa, na medida em que a recorrente já não tem interesse em agir contra as referidas decisões, devido à adopção, após a interposição dos referidos recursos, das decisões expressas, cuja anulação pede a título subsidiário.

49 Em segundo lugar, quanto à pretensa inexistência das decisões expressas, deve recordar-se que a qualificação de acto inexistente deve ser reservada aos actos afectados por vícios particularmente graves e evidentes (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão, 15/85, Colect., p. 1005, n.º 10). A gravidade das consequências que se ligam ao reconhecimento da inexistência de um acto das instituições requer que, por razões de segurança jurídica, esse reconhecimento seja reservado a situações absolutamente extremas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1994, Comissão/BASF e o., C-137/92 P, Colect., p. I-2555, n.º 50, e de 8 de Julho de 1999, Hüls/Comissão, C-199/92 P, Colect., p. I-4287, n.º 86).

50 Ora, no caso em apreço, o simples facto de as decisões expressas impugnadas terem sido adoptadas após o termo do prazo previsto no artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 não tem por efeito privar a Comissão do poder de adoptar uma decisão (v., neste sentido, acórdão, Co-Frutta/Comissão, já referido, n.ºs 56 a 59). Além disso, resulta dos n.ºs 53 a 103 do presente acórdão que as decisões expressas não estão afectadas por qualquer vício.

51 Os pedidos que têm por objectivo obter a declaração da inexistência das decisões expressas devem ser julgadas improcedentes. Do mesmo modo, decorre dos n.os 45 a 50 do presente acórdão que os pedidos que têm por objectivo obter a declaração de que a decisão expressa no processo T-497/08 é desprovida de efeitos jurídicos devem se julgados improcedentes.

52 Resulta de todo o exposto que o primeiro pedido deve ser julgado improcedente.

2. *Quanto ao segundo pedido, que tem por objectivo obter a anulação das decisões expressas*

53 A título subsidiário, a recorrente pede a anulação das decisões expressas invocando dois fundamentos, relativos, o primeiro, à violação do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 e, o segundo, a uma violação do dever de fundamentação.

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

54 Em apoio deste fundamento, a recorrente alega que, no quadro da aplicação das excepções invocadas, a Comissão não procedeu a um exame individual e concreto dos documentos, não demonstrou que a sua divulgação prejudicaria efectivamente os interesses protegidos pelas referidas excepções, e não teve em conta o interesse público

superior que justificava a sua divulgação. Além disso, censura a Comissão por não ter concedido um acesso parcial aos referidos documentos.

55 A este propósito, o Tribunal considera oportuno tomar desde já posição sobre a aplicação, pela Comissão, da excepção relativa à protecção dos objectivos das actividades de inquérito.

Quanto à excepção relativa à protecção dos objectivos das actividades de inquérito, prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

— Argumentos das partes

56 A recorrente considera que o direito de acesso previsto pelo Regulamento n.º 1049/2001 constitui o princípio e que as excepções a este último devem ser interpretadas restritivamente. Considera que esse direito de acesso deve permitir a divulgação dos *dossiers* dos inquéritos em matéria de auxílios estatais se o requerente é o beneficiário do auxílio alegado.

57 A recorrente alega que o tratamento de um pedido de acesso, e nomeadamente a eventual aplicação das excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, deve ser objecto de um exame individual e concreto, salvo quando, em razão das circunstâncias especiais do caso em apreço, seja manifesto que o acesso aos documentos deve ser recusado ou, pelo contrário, concedido. Tal pode acontecer, nomeadamente, se certos documentos estavam manifestamente cobertos na sua integralidade por

uma excepção ao direito de acesso ou, inversamente, eram manifestamente acessíveis na sua integralidade, ou tinham já sido objecto de apreciação concreta e individual pela Comissão em circunstâncias similares.

58 Segundo a recorrente, a Comissão cometeu um erro de direito porquanto não procedeu a um exame individual e concreto dos documentos objecto dos seus pedidos quando não existia nenhuma circunstância especial que justificasse a falta de tal exame. Com efeito, nem a aplicação das regras de concorrência nem a existência de um inquérito em curso podem, segundo a recorrente, ser consideradas circunstâncias especiais que permitam um exame global.

59 A recorrente considera que a Comissão se limitou a um exame abstracto e global dos *dossiers* administrativos sem fazer referência a documentos particulares e ao seu conteúdo para justificar a aplicação das excepções ao direito de acesso.

60 No que se refere, nomeadamente, à excepção relativa à protecção dos objectivos das actividades de inquérito, prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a recorrente considera que as explicações da Comissão para justificar a aplicação da referida excepção à quase totalidade dos documentos pedidos são vagas, repetitivas, gerais e poderiam aplicar-se a qualquer *dossier* de inquérito, seja em matéria de auxílios estatais seja noutros domínios.

61 Além disso, os argumentos da Comissão são baseados numa interpretação errada dos objectivos das actividades de inquérito na acepção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. A divulgação dos documentos pedidos serviria

esses objectivos permitindo a terceiros tomar em conta as informações de que dispõe a Comissão para apresentarem as suas observações.

62 Por outro lado, a recorrente considera que, à luz dos argumentos apresentados pela Comissão, o risco de o acesso aos documentos prejudicar os objectivos do inquérito é puramente hipotético e não parece razoavelmente previsível.

63 Em especial, a recorrente considera que lhe poderiam ser comunicados certos documentos sem quebrar a confiança dos Estados-Membros ou dos exploradores de aeroportos na sua cooperação com a Comissão.

64 Assim, a recorrente considera que os seguintes documentos poderiam ser-lhe comunicados na sua integralidade: no processo T-494/08, as três cartas da Comissão em resposta às cartas juntas à decisão expressa; no processo T-495/08, o pedido de prorrogação dos prazos das autoridades italianas de 30 de Julho de 2004 e os documentos trocados entre o queixoso e a Comissão que foram já mencionados no acórdão do Tribunal Geral de 10 de Maio de 2006, Air One/Comissão (T-395/04, Colect., p. II-1343); no processo T-496/08, o pedido das autoridades alemãs correspondente à carta de prorrogação de prazo de 22 de Abril de 2008; no processo T-497/08, o pedido de prorrogação de prazo das autoridades alemãs correspondente à carta junta à decisão expressa de 18 de Fevereiro de 2009; no processo T-498/08, o pedido das autoridades alemãs correspondente à carta de prorrogação de prazo de 21 de Novembro de 2007; no processo T-499/08, a correspondência relativa à realização de uma reunião entre o director da chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn e a Comissão; no processo T-500/08, a carta enviada por [A.] em 24 de Março de 2003 a determinadas companhias aéreas, e, no processo T-509/08, a correspondência relativa à supressão

de informações confidenciais na decisão de dar início ao procedimento formal de investigação. A recorrente suspeita que existam outros documentos similares nos *dossiers* administrativos aos quais lhe deveria ser concedido acesso.

65 A recorrente acrescenta que, em cada processo, as observações dos exploradores de aeroportos ou de outros terceiros deveriam poder ser-lhe comunicadas, pelo menos parcialmente, sem prejudicar o inquérito.

66 Na audiência, a recorrente indicou que, face aos elementos que forneceu no que respeita aos documentos enumerados no n.º 64, *supra*, tinha demonstrado que os documentos pedidos não estavam cobertos por uma presunção geral segundo a qual a sua divulgação prejudicaria, em princípio, os objectivos das actividades de inquérito. Afirmou igualmente que considerava que tal presunção não era aplicável aos documentos internos da Comissão.

67 Acrescentou que era difícil demonstrar que um documento não estava coberto pela presunção evocada no n.º 63, *supra*, na medida em que, por definição, o requerente não tinha acesso ao conteúdo dos *dossiers* administrativos da Comissão. Por conseguinte, convidou o Tribunal a verificar se não existiam outros documentos semelhantes aos evocados no n.º 64, *supra*, nos *dossiers* administrativos aos quais tinha pedido acesso.

68 Por último, a recorrente considera que existiam duas razões de interesse público superior para que lhe fosse concedido o acesso aos documentos. Invoca, por um lado, os direitos fundamentais de defesa e, de modo mais geral, o acesso a procedimentos administrativos equitativos, e, por outro, os princípios de abertura e de transparência consagrados pelo Tratado bem como o objectivo proclamado no Regulamento n.º 1049/2001 que é o de «permitir o mais amplo efeito possível do direito de acesso

do público aos documentos». Acrescenta que a sua acção serve os interesses dos consumidores em matéria de transportes aéreos, o que constitui um interesse público. A recorrente observa igualmente que na jurisprudência nada indica que os princípios da abertura e da transparência não são aplicáveis à margem dos procedimentos em que as instituições agem na qualidade de legislador.

69 A Comissão conclui pela rejeição de todas estas alegações.

— Apreciação do Tribunal Geral

70 Para efeitos da interpretação da excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, deve ter-se em conta a circunstância de que os interessados diferentes dos Estado-Membro em causa nos procedimentos de controlo dos auxílios estatais não dispõem do direito de consultar os documentos do *dossier* administrativo da Comissão e, por conseguinte, reconhecer-se a existência de uma presunção geral segundo a qual a divulgação dos documentos do *dossier* administrativo prejudicaria, em princípio, a protecção dos objectivos das actividades de inquérito (acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 61).

71 Assim, a Comissão pode, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, recusar o acesso a todos os documentos relativos ao procedimento de controlo dos auxílios estatais, e isso sem proceder previamente a um exame concreto e individual desses documentos (acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 67).

72 A presunção geral referida no n.º 70, *supra* (a seguir «presunção geral»), não exclui o direito de os referidos interessados demonstrarem 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).

73 No caso em apreço, deve, em primeiro lugar, salientar-se que, embora determinados documentos sejam identificados ou classificados em categorias, os pedidos apresentados pela recorrente dizem respeito, na realidade, a todos os *dossiers* administrativos relativos aos procedimentos de controlo dos pretensos auxílios estatais concedidos por vários exploradores de aeroportos. Os documentos pedidos estão, portanto, em princípio, cobertos pela presunção geral.

74 Quanto ao argumento da recorrente segundo o qual os documentos internos da Comissão não estão cobertos pela presunção geral, deve salientar-se que, no acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, o Tribunal de Justiça aplicou a presunção geral aos *dossiers* administrativos que continham documentos internos da Comissão. O argumento da recorrente deve, portanto, ser rejeitado.

75 Em segundo lugar, importa salientar que, quanto aos documentos identificados de forma expressa e individual nos pedidos confirmativos, a saber, as queixas e a notificação das autoridades francesas (processo T-499/08), a recorrente não avança qualquer argumento que demonstre que não estão cobertos pela presunção geral.

76 Por outro lado, no que se refere às remissões gerais, efectuadas pela recorrente nos seus pedidos confirmativos, para os documentos citados nas decisões de dar início aos procedimentos formais de investigação publicados no *Jornal Oficial da União*

Europeia, deve salientar-se que esses documentos são evocados globalmente, a título de exemplo, para apoiar a argumentação da recorrente segundo a qual é inconcebível que a excepção relativa à protecção dos objectivos das actividades de inquérito seja aplicável a todos os documentos do *dossier* na sua integralidade.

77 Assim, mesmo pressupondo que a remissão para esses documentos possa ser considerada um pedido de divulgação de um dado documento na acepção do n.º 72, *supra*, as afirmações da recorrente são demasiado vagas e gerais para demonstrar que eles não estão cobertos pela presunção geral.

78 Por conseguinte, há que considerar que a recorrente não apresentou nenhum elemento nos seus pedidos confirmativos que permita afastar a presunção geral.

79 O facto de a recorrente ter identificado, na fase da petição ou da alteração dos pedidos, documentos que, na sua opinião, deveriam ser divulgados em razão do seu conteúdo puramente administrativo não pode pôr em causa essa apreciação.

80 Com efeito, esses documentos não foram identificados de forma expressa e individual nos pedidos confirmativos, mas após a adopção das decisões expressas. Na falta de pedidos que incidam especificamente sobre esses documentos nos pedidos confirmativos, há que considerar que a Comissão não era obrigada a proceder ao seu exame individual e concreto nas decisões expressas e podia aplicar-lhes a presunção geral segundo a qual a sua divulgação prejudicaria os objectivos das actividades de inquérito.

81 Em terceiro lugar, há que reconhecer que o argumento da recorrente segundo o qual os direitos de defesa justificam a divulgação dos documentos não procede. Com efeito, resulta da jurisprudência que um procedimento em matéria de auxílios estatais é instaurado contra um Estado-Membro e que o beneficiário do auxílio não pode, por isso, invocar direitos de defesa durante o procedimento de investigação (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Setembro de 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão, C-74/00 P e C-75/00 P, Colect., p. I-7869, n.os 81 e 82, e acórdão do Tribunal Geral de 30 de Abril de 2002, Government of Gibraltar/Comissão, T-195/01 e T-207/01, Colect., p. II-2309, n.º 144).

82 Por outro lado, a recorrente não demonstrou de que forma os princípios da abertura e da transparência bem como o interesse dos consumidores em matéria de transporte aéreo terão prioridade sobre o interesse geral da protecção dos objectivos das actividades de inquérito prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

83 Portanto, foi com razão que a Comissão pôde concluir que não existia interesse público superior que justificasse a divulgação dos documentos.

84 Resulta de todo o exposto que foi sem cometer erro de direito que a Comissão invocou a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 para recusar conceder acesso aos documentos objecto dos pedidos da recorrente, dado que esta não demonstrou que a presunção geral não cobria determinados documentos nem que existia um interesse público superior que justificasse a divulgação dos documentos objecto dos seus pedidos. Cobrindo a excepção invocada todos os documentos aos quais o acesso foi recusado, não há que examinar os argumentos da recorrente relativos às outras excepções mencionadas nas decisões expressas.

Quanto à recusa de acesso parcial aos documentos objecto do pedido da recorrente

— Argumentos das partes

85 A recorrente considera que a explicação fornecida pela Comissão para recusar conceder-lhe um acesso parcial aos documentos, segundo a qual «nenhum acesso parcial é possível dado que os documentos recusados estão totalmente abrangidos por, pelo menos, duas das excepções invocadas», é tautológica e geral. Esta afirmação não satisfaz as exigências de um exame concreto e individual, porque não indica, em relação a cada documento, as razões precisamente a ele aplicáveis. A recorrente entende, além disso, que a recusa de conceder um acesso parcial aos documentos viola o princípio da proporcionalidade.

86 A Comissão conclui pela rejeição desta alegação.

— Apreciação do Tribunal Geral

87 Como foi recordado no n.º 70, *supra*, existe uma presunção geral segundo a qual a divulgação dos documentos do *dossier* administrativo da Comissão relativo a um procedimento de controlo de auxílios estatais prejudica, em princípio, a protecção dos objectivos das actividades de inquérito.

88 Ora, nos seus pedidos confirmativos, a recorrente limita-se a afirmar, em relação a algumas categorias de documentos, que contêm necessariamente passagens que seria possível divulgar sem prejudicar a protecção dos objectivos das actividades de inquérito.

89 A recorrente não demonstra, portanto, quanto a determinados documentos, que uma parte desses documentos não estava coberta pela presunção geral (v., neste sentido, acórdão Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, já referido, n.º 70).

90 Daqui se deduz que os documentos estão cobertos na sua integralidade pela presunção geral e que, por conseguinte, o argumento relativo à violação do princípio da proporcionalidade é inoperante.

91 Resulta de todo o exposto que foi com razão que a Comissão pôde recusar conceder um acesso parcial aos documentos pedidos.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

Argumentos das partes

92 A recorrente considera que as explicações fornecidas pela Comissão para justificar a recusa de acesso aos documentos não constituem uma fundamentação adequada devido ao seu carácter contraditório e insuficiente. Com efeito, a recorrente entende

que a análise global e abstracta feita pela Comissão nas decisões expressas não permite demonstrar que cada documento é abrangido pela excepção invocada e que a necessidade de protecção é real.

93 Além disso, a recorrente sustenta que a Comissão não demonstrou a existência de circunstâncias especiais que permitam fazer a economia de um exame concreto dos documentos pedidos.

94 Por último, a recorrente afirma que a fundamentação fornecida pela Comissão é incompleta na medida que esta parece ter recusado conceder o acesso a documentos que não representam nenhum risco plausível de prejudicar os interesses protegidos pelas excepções ao direito de acesso aos documentos.

95 A Comissão não toma expressamente posição sobre este ponto.

Apreciação do Tribunal Geral

96 Segundo jurisprudência assente, a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do acto, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e defender os seus direitos, e ao tribunal exercer a sua fiscalização. Não se pode, todavia, exigir que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes. Com efeito, a questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz

essas exigências deve ser apreciada à luz não somente da sua redacção mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão Co-Frutta/Comissão, já referido, n.os 99, 100 e jurisprudência citada).

97 Além disso, importa recordar que a violação do dever de fundamentação constitui um fundamento relativo à violação das formalidades essenciais, distinto, enquanto tal, do fundamento relativo à inexactidão dos fundamentos da decisão, cuja fiscalização faz parte do exame da procedência dessa decisão (acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 67; v., igualmente, neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 19 de Junho de 2009, Qualcomm/Comissão, T-48/04, Colect., p. II-2029, n.º 179).

98 No caso em apreço, nas decisões expressas, a Comissão identificou o número de documentos objecto dos pedidos da recorrente e repartiu-os por categorias.

99 A Comissão concedeu à recorrente o acesso a certos documentos e, para justificar a recusa de acesso aos outros documentos, alegou nomeadamente que, na medida em que diziam respeito a procedimentos de controlo dos auxílios estatais, estavam cobertos pela excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. A Comissão especificou que a divulgação dos documentos podia prejudicar o clima de confiança com os Estados-Membros e com terceiros, pondo, assim, em perigo os inquéritos em curso.

100 Resulta, portanto, das decisões expressas que a Comissão, por um lado, permitiu que a recorrente pudesse compreender quais eram os documentos cobertos pela excepção e a razão pela qual essa excepção era aplicada no caso em apreço e, por outro, permitiu ao Tribunal exercer a sua fiscalização.

101 Além disso, deve salientar-se que os argumentos da recorrente relativos à falta de exame individual e concreto dos documentos dizem respeito à procedência das decisões expressas e foram portanto examinados no quadro do primeiro fundamento que visa a anulação das referidas decisões.

102 O fundamento relativo à violação do dever de fundamentação deve, portanto, ser rejeitado sem que seja necessário tomar posição sobre os argumentos da recorrente que incidem sobre a fundamentação relativa às outras excepções invocadas, na medida em que a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 cobre todos os documentos cuja divulgação foi recusada e é suficiente para justificar a recusa.

103 Tendo em conta todo o exposto, deve ser negado provimento aos recursos na medida em que têm por objectivo a anulação das decisões expressas.

Quanto às despesas

104 Por força do disposto no artigo 87, º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Por outro lado, por força do artigo 87.º, n.º 6, do Regulamento de Processo, se não houver lugar a decisão de mérito, o Tribunal Geral decide livremente quanto às despesas

105 Tendo a recorrente sido vencida nos processos T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08, há que condená-la a suportar as suas próprias despesas, bem como as efectuadas pela Comissão em conformidade com o pedido desta.

106 Em contrapartida, importa reconhecer que as decisões de não conhecimento do mérito nos processos T-496/08, T-497/08 e T-498/08 na medida em que são interpostos contra as decisões tácitas resultam do facto de a Comissão ter adoptado uma decisão expressa após o termo dos prazos previstos no artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 e após a interposição dos recursos nos referidos processos. Por esta razão, e embora a recorrente tenha sido vencida nos seus recursos contra as decisões expressas em causa, há que decidir que a Comissão suportará as suas próprias despesas, bem como as efectuadas pela recorrente nos processos T-496/08, T-497/08 e T-498/08.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

1) Os processos T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08 são apensados para efeitos do presente acórdão.

2) Os recursos são inadmissíveis na medida em que são interpostos contra as decisões tácitas de recusa de acesso nos processos T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08.

3) **Não há que conhecer dos recursos nos processos T-496/08, T-497/08 e T-498/08 na medida em que são interpostos contra as decisões tácitas de recusa de acesso.**

4) **É negado provimento aos recursos quanto ao restante.**

5) **A Ryanair Ltd é condenada nas despesas nos processos T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08.**

6) **A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas bem como as efectuadas pela Ryanair Ltd nos processos T-496/08, T-497/08 e T-498/08.**

Papasavvas Wahl Dittrich

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de Dezembro de 2010.

Assinaturas