Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção Alargada)

2 de outubro de 2024*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE — Recusa de acesso — Exceção relativa à proteção de objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria — Exceção relativa à proteção de interesses comerciais de um terceiro — Presunção geral de confidencialidade — Obrigação de identificar os documentos abrangidos pela presunção e de fornecer uma lista dos mesmos»

No processo T-332/22,

TotalEnergies Marketing Nederland NV, com sede em Haia (Países Baixos), representada por M. van Heezik, advogada,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por P. Van Nuffel, M. Burón Pérez e A.-C. Simon, na qualidade de agentes,

recorrida,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção Alargada),

composto por: S. Papasavvas, presidente, A. Marcoulli, R. Norkus, W. Valasidis (relator) e L. Spangsberg Grønfeldt, juízes,

secretário: V. Di Bucci,

vistos os autos,

visto as partes não terem apresentado um pedido de audiência de alegações no prazo de três semanas a contar da notificação do encerramento da fase escrita do processo e tendo sido decidido, nos termos do artigo 106.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, julgar o recurso sem fase oral do processo,

profere o presente

* Língua do processo: neerlandês.

Acórdão

1 Através do seu recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a recorrente, TotalEnergies Marketing Nederland NV, pede a anulação da Decisão C(2022) 1949 final da Comissão Europeia, de 23 de março de 2022, que indefere, ao abrigo do artigo 4.º 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 2001, L 145, p. 43), os seus pedidos confirmativos de acesso a documentos (a seguir «decisão impugnada»).

Antecedentes do litígio

2 Em 13 de setembro de 2006, a Comissão adotou uma decisão relativa a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE (Processo COMP/F/38.456 — Betume — Países Baixos), que constata a participação de diversas empresas, entre as quais a recorrente, numa infração ao artigo 101.º TFUE e aplica coimas a essas empresas (a seguir «processo do betume»).

3 Em 24 de junho de 2021, a recorrente apresentou cinco pedidos de acesso a documentos relativos ao processo do betume.

4 Como resulta dos pedidos apresentados pela recorrente, estes tinham a seguinte redação:

– «No que respeita ao inquérito (preliminar) e à adoção de uma decisão no processo do betume (COMP/F/38.456 — Betume — Países Baixos): comunicação entre [a Comissão] e a Autoridade da Concorrência neerlandesa (atual autoridade do consumidor e do mercado) e/ou outros serviços do Estado Neerlandês relativos à assistência prestada pela Autoridade da Concorrência neerlandesa aquando (da preparação) das inspeções das empresas pela Comissão no âmbito do inquérito (preliminar) de eventuais infrações ao direito europeu da concorrência» (pedido registado pela Comissão com a referência GESTDEM 2021/4203);

– «No que respeita ao processo do betume (COMP/F/38.456 — Betume — Países Baixos): atualizações com informações e pedidos de informações, ou outras comunicações relativas ao inquérito (preliminar) e à decisão no processo do betume, elaborados pela [Comissão] no período compreendido entre o inquérito preliminar e a decisão final de 13 de setembro de 2006, ou provenientes da Autoridade da Concorrência neerlandesa (também na qualidade de membro do Comité Consultivo [em matéria de Acordos, Decisões e Práticas Concertadas e de Posições Dominantes]) e/ou de outros serviços do Estado Neerlandês» (pedido registado pela Comissão com a referência GESTDEM 2021/4204);

– «No que respeita ao inquérito (preliminar) e à adoção de uma decisão no processo do betume (COMP/F/38.456 — Betume — Países Baixos): o procedimento e/ou as modalidades de funcionamento do Comité Consultivo em matéria de Acordos, Decisões e Práticas Concertadas e de Posições Dominantes que estavam em vigor no momento do inquérito (preliminar) e/ou do processo decisório no processo do betume» (pedido registado pela Comissão com a referência GESTDEM 2021/4205);

– «No que respeita ao inquérito (preliminar) e à adoção de uma decisão no processo do betume (COMP/F/38.456 — Betume — Países Baixos): o convite ou os convites para reuniões, incluindo, mas não estando limitado a eles, o convite ou os convites para as 414.ª e 415.ª reuniões do Comité Consultivo [em matéria de Acordos, Decisões e Práticas Concertadas e de

Posições Dominantes], realizadas, respetivamente, em 4 e 11 de setembro de 2006, durante as quais o Comité Consultivo [em matéria de Acordos, Decisões e Práticas Concertadas e de Posições Dominantes] emitiu os seus pareceres sobre o anteprojeto de decisão [incluindo (uma lista) dos documentos que lhe foram transmitidos juntamente com este anteprojeto nos termos do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003]» (pedido registado pela Comissão com a referência GESTDEM 2021/4206);

– «No que respeita ao inquérito (preliminar) e à adoção de uma decisão no processo do betume (COMP/F/38.456 — Betume — Países Baixos): a lista ou as listas dos participantes (incluindo as autoridades nacionais da concorrência) que assistiram às audições de 15 e 16 de junho de 2005 sobre a comunicação de acusações no processo do betume» (pedido registado pela Comissão com a referência GESTDEM 2021/4207).

5 Por decisão de 4 de julho de 2021, a Comissão indeferiu os pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 e GESTDEM 2021/4207, com o fundamento de que os documentos pedidos estavam abrangidos pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, e no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, e, para esse efeito, baseou-se numa presunção geral de confidencialidade relativamente aos documentos que figuram no dossiê administrativo relativo a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE. Em contrapartida, no que respeita ao pedido com a referência GESTDEM 2021/4205, a Comissão indicou que os documentos solicitados não diziam especificamente respeito ao processo do betume e eram públicos, e remeteu para os sítios Internet onde estes estavam disponíveis.

6 Por carta de 25 de agosto de 2021, a recorrente apresentou um pedido confirmativo (a seguir «pedido confirmativo»), nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, solicitando à Comissão que revisse a sua decisão de 4 de julho de 2021. No pedido confirmativo, a recorrente criticou o facto de a Comissão não lhe ter transmitido um inventário dos documentos abrangidos pela presunção geral de confidencialidade em aplicação do Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224), e contestou o facto de os documentos visados pelos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 estarem abrangidos pela presunção geral de confidencialidade aplicada pela Comissão.

7 Em 23 de março de 2022, a Comissão adotou a decisão impugnada, pela qual indeferiu o pedido confirmativo. Nessa decisão, por um lado, a Comissão indicou que os documentos visados pelos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 eram comunicações entre ela e a Autoridade da Concorrência neerlandesa ou outras autoridades neerlandesas no quadro do processo do betume e que os documentos visados pelos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4206 e GESTDEM 2021/4207 eram, respetivamente, dois documentos e um documento, cuja natureza, data e número indicou. Por outro lado, a Comissão indicou que a recusa de acesso a esses documentos se baseava nas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, apoiando-se numa presunção geral de confidencialidade relativa aos documentos que figuram no dossiê administrativo relativo a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE. Além disso, a Comissão recordou que os documentos visados pelo pedido com a referência GESTDEM 2021/4205 já eram públicos e estavam disponíveis.

Pedidos das partes

8 A recorrente conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– anular a decisão impugnada e «fazer o necessário para que os correspondentes documentos sejam divulgados»;

– condenar a Comissão nas despesas.

9 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– declarar inadmissível o pedido de que lhe seja ordenado que conceda o acesso aos documentos em causa;

– negar provimento ao recurso quanto ao restante;

– condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto à competência do Tribunal Geral

10 No âmbito do seu primeiro pedido, a recorrente pede ao Tribunal Geral para «fazer o necessário para que os correspondentes documentos sejam divulgados». A Comissão considera que tal pedido, que não é da competência do Tribunal Geral, deve ser julgado «inadmissível».

11 A este respeito, e como alega a Comissão, basta recordar que, no âmbito da fiscalização da legalidade baseada no artigo 263.º TFUE, o Tribunal Geral não tem competência para dirigir injunções às instituições, órgãos e organismos da União (v. Despacho de 26 de outubro de 1995, Pevasa e Inpesca/Comissão, C-199/94 P e C-200/94 P, EU:C:1995:360, n.º 24 e jurisprudência referida, e Acórdão de 25 de setembro de 2018, Suécia/Comissão, T-260/16, EU:T:2018:597, n.º 104 e jurisprudência referida). Com efeito, cabe à instituição em causa, por força do artigo 266.º TFUE, tomar as medidas que comporta a execução de um acórdão proferido no âmbito de um recurso de anulação (v. Acórdão de 25 de setembro de 2018, Amicus Therapeutics UK e Amicus Therapeutics/EMA, T-33/17, não publicado, EU:T:2018:595, n.º 19 e jurisprudência referida).

12 Daqui resulta que o pedido da recorrente, recordado no n.º 10, *supra*, deve ser rejeitado por incompetência do Tribunal Geral para dele conhecer.

Quanto ao mérito

13 A recorrente invoca dois fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, à recusa ilegal da Comissão de apresentar uma lista dos documentos pedidos e à falta de fundamentação dessa recusa e, o segundo, à aplicação ilegal de uma presunção geral de confidencialidade aos documentos visados pelos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204. Importa examinar conjuntamente estes dois fundamentos, uma vez que dizem

respeito, em substância, nas circunstâncias do caso em apreço, à possibilidade de a Comissão aplicar uma presunção geral de confidencialidade (segundo fundamento) e às modalidades de aplicação dessa presunção (primeiro fundamento).

14 No âmbito do segundo fundamento, a recorrente alega, em substância, que a Comissão agiu erradamente ao considerar que os documentos objeto dos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 estavam abrangidos por uma presunção geral de confidencialidade. Em especial, contesta que as comunicações entre a Comissão e as autoridades neerlandesas da concorrência façam parte do dossiê administrativo do processo do betume e acusa a Comissão de não ter fundamentado as razões pelas quais os documentos especificamente pedidos não podiam ser divulgados.

15 No âmbito do primeiro fundamento, a recorrente alega, em substância, que a Comissão cometeu um erro de direito ao não fornecer um inventário dos documentos pedidos e não fundamentar adequadamente essa omissão. Em apoio da sua argumentação, invoca o Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224), que, em seu entender, impõe à Comissão uma obrigação de fornecer um inventário. Este inventário permitir-lhe-ia, em seu entender, ilidir a presunção geral de confidencialidade.

16 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.

17 Antes de mais, há que salientar que, embora o segundo fundamento vise expressamente apenas os pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204, a argumentação desenvolvida pela recorrente no âmbito do primeiro fundamento visa também unicamente a correspondência entre a Comissão e as autoridades neerlandesas que são objeto desses mesmos pedidos. Assim, uma vez que a resposta dada pela Comissão na decisão impugnada aos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 e GESTDEM 2021/4207 não é visada, direta ou indiretamente, pelos argumentos da recorrente, há que concluir que o objeto do recurso se limita apenas à resposta dada pela Comissão na decisão impugnada aos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204.

Observações preliminares

18 Recorde-se que resulta do considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001 que a abertura permite conferir às instituições da União Europeia uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade perante os cidadãos da União num sistema democrático. Para este efeito, o artigo 1.º deste regulamento prevê que este tem por objetivo conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições da União que seja o mais amplo possível (v. Acórdão de 22 de janeiro de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, n.ºs 50 e 51 e jurisprudência referida).

19 Resulta do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, que estabelece um regime de exceções a este respeito, que este direito de acesso está sujeito a certos limites baseados em razões de interesse público ou privado. Uma vez que tais exceções derrogam o princípio do acesso mais amplo possível do público aos documentos, estas exceções devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (v. Acórdão de 22 de janeiro de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, n.ºs 52 e 53 e jurisprudência referida).

20 A este respeito, cabe recordar que, quando uma instituição, um órgão ou um organismo da União ao qual é apresentado um pedido de acesso a um documento decide indeferir esse pedido com fundamento numa das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, incumbe-lhe, em princípio, explicar as razões pelas quais o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por essa exceção, devendo o risco desse prejuízo ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (v. Acórdão de 22 de janeiro de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, n.º 54 e jurisprudência referida).

21 Contudo, o Tribunal de Justiça reconheceu que essa instituição, esse órgão ou esse organismo se podia basear, a este respeito, em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que considerações de ordem geral semelhantes são suscetíveis de ser aplicadas a pedidos de divulgação de documentos da mesma natureza (v. Acórdão de 22 de janeiro de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, n.º 55 e jurisprudência referida).

22 O objetivo de tais presunções gerais reside na possibilidade de a instituição, o órgão ou o organismo da União em causa considerar que a divulgação de certas categorias de documentos prejudica, em princípio, o interesse protegido pela exceção que invoca, baseando-se nessas considerações de ordem geral, sem que esteja obrigado a examinar concreta e individualmente cada um dos documentos pedidos (v. Acórdão de 22 de janeiro de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, n.º 56 e jurisprudência referida).

23 Uma vez que constituem uma exceção à obrigação de exame concreto e individual, por parte da instituição da União em causa, de cada documento visado pelo pedido de acesso e, de um modo mais lato, ao princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos na posse das instituições da União, as presunções gerais devem ser objeto de uma interpretação e de uma aplicação estritas (Acórdão de 4 de setembro de 2018, ClientEarth/Comissão, C-57/16 P, EU:C:2018:660, n.º 80).

24 A existência de uma presunção geral de confidencialidade não exclui a possibilidade de se demonstrar que um dado documento cuja divulgação é requerida não está coberto por tal presunção ou que existe um interesse público superior que justifica a divulgação do documento em causa ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (Acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 126).

25 O Tribunal de Justiça reconheceu a existência de presunções gerais de confidencialidade a favor de cinco categorias de documentos, a saber, primeiro, os documentos de um dossiê administrativo relativo a um procedimento de controlo de auxílios de Estado, segundo, os articulados apresentados perante os órgãos jurisdicionais da União num processo judicial enquanto este está pendente, terceiro, os documentos trocados entre a Comissão e as partes notificantes ou terceiros no âmbito de um processo de controlo de operações de concentração entre empresas, quarto, os documentos de um procedimento pré-contencioso por incumprimento, incluindo os documentos trocados entre a Comissão e o Estado-Membro em causa, no âmbito de um processo EU Pilot, e, quinto, os documentos de um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE. Em cada um destes casos, a recusa de acesso em causa dizia respeito a um conjunto de documentos claramente circunscritos pela sua pertença comum a um dossiê relativo a processo administrativo ou judicial em curso (v., neste sentido, Acórdão de 4 de setembro de 2018, ClientEarth/Comissão, C-57/16 P, EU:C:2018:660, n.º 81).

26 Mais especificamente, no que respeita aos processos de aplicação das regras de concorrência, o Tribunal de Justiça considerou que se aplicava uma presunção geral de confidencialidade em relação a um pedido destinado a obter o acesso a um conjunto de documentos que figura num dossiê relativo a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 81).

27 Para este efeito, o Tribunal de Justiça salientou que um acesso generalizado, com base no Regulamento n.º 1049/2001, aos documentos que figuram num dossiê relativo a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE seria suscetível de prejudicar o equilíbrio que o legislador da União quis assegurar no Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º] e [102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), e no Regulamento (CE) n.º 773/2004 da Comissão, de 7 de abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos [101.º] e [102.º TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18), entre a obrigação que as empresas em questão têm de comunicar à Comissão as informações comerciais eventualmente sensíveis com o fim de lhe permitir comprovar a existência de um cartel e apreciar a sua compatibilidade com a referida disposição, por um lado, e a garantia de proteção reforçada que corresponde, a título de sigilo profissional e de segredo comercial, às informações transmitidas à Comissão, por outro (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 90).

28 Por conseguinte, o Tribunal de Justiça considerou que a Comissão, para efeitos da aplicação das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, podia presumir, sem proceder a um exame concreto e individual de cada um dos documentos que figuram num dossiê relativo a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE, que a divulgação desses documentos prejudicava, em princípio, a proteção dos interesses comerciais das empresas implicadas nesse processo e a proteção dos objetivos das atividades de inquérito do mesmo (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 93).

29 É à luz destes princípios que devem ser examinados os fundamentos da recorrente.

Quanto à violação do dever de fundamentação

30 No que respeita à fundamentação da decisão impugnada, há que recordar que a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE e pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, de forma que permita aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (Acórdão de 25 de novembro de 2020, Bronckers/Comissão, T-166/19, EU:T:2020:557, n.º 22).

31 Ora, não se pode deixar de observar que, no caso em apreço, na decisão impugnada, como resulta do n.º 7, *supra*, a Comissão procedeu, antes de mais, à identificação dos documentos pedidos e, em seguida, explicou à recorrente que esses documentos faziam parte do dossiê administrativo de um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE. Por último, a Comissão indicou que o exame dos pedidos a tinha levado a concluir que os documentos pedidos estavam abrangidos pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001 e pela presunção geral de confidencialidade estabelecida no Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 Daqui resulta que a decisão impugnada contém uma fundamentação suficiente na aceção da jurisprudência referida no n.º 30, *supra*, uma vez que identifica os documentos em causa e o fundamento da recusa de acesso oposta pela Comissão ao abrigo do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, mediante a aplicação de uma presunção geral de confidencialidade. A argumentação da recorrente relativa à insuficiência de fundamentação deve, portanto, ser rejeitada, sem que seja sequer necessária a pronúncia sobre a sua admissibilidade, contestada pela Comissão.

Quanto à aplicabilidade da presunção geral de confidencialidade invocada pela Comissão

33 No que diz respeito à questão de saber se os documentos visados pelos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da presunção geral de confidencialidade aplicada pela Comissão, há que salientar que os referidos documentos, como resulta dos pedidos da recorrente e da decisão impugnada, são comunicações entre a Comissão e a Autoridade da Concorrência neerlandesa (ou outras autoridades neerlandesas) no âmbito do inquérito que conduziu à adoção da decisão final de 13 de setembro de 2006, relativa ao processo do betume.

34 Em particular, resulta dos referidos pedidos que os documentos em causa consistem em correspondência entre a Comissão e as autoridades neerlandesas a respeito do inquérito preliminar, incluindo inspeções e pedidos de informações, e da tomada de decisão no processo do betume. Como alegou a Comissão na decisão impugnada, esses documentos fazem parte da correspondência que a Comissão e as autoridades neerlandesas mantiveram no âmbito do referido processo.

35 A este respeito, basta recordar que, no âmbito de um inquérito destinado a aplicar o artigo 101.º TFUE, a Comissão, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003, deve enviar às autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência cópia dos documentos mais importantes que tenha obtido para efeitos da adoção de uma decisão. Além disso, de acordo com o artigo 12.º, n.º 1, do referido regulamento, a Comissão pode trocar quaisquer informações com as autoridades nacionais responsáveis em matéria de concorrência. Por último, em conformidade com o artigo 20.º, n.º 3, do mesmo regulamento, deve avisar a autoridade responsável em matéria de concorrência do Estado-Membro em cujo território deve ser efetuada uma inspeção.

36 Por conseguinte, documentos como os pedidos no caso em apreço pela recorrente a respeito das trocas de correspondência entre a Comissão e as autoridades neerlandesas no âmbito do inquérito relativo ao processo do betume, respeitante às inspeções, aos pedidos de informações, às atualizações e à tomada de decisão no referido processo, são documentos que estão manifestamente abrangidos por um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE e que, a esse título, tendo em conta a sua natureza, fazem parte do dossiê administrativo da Comissão relativo ao referido processo.

37 Com efeito, quanto a este último aspeto, resulta do artigo 27.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003 que, no âmbito de um inquérito da Comissão relativo à aplicação do artigo 101.º TFUE, a correspondência entre a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência, ou entre estas últimas, incluindo os documentos elaborados nos termos dos artigos 11.º e 14.º do referido regulamento, faz parte dos documentos internos que figuram no dossiê da Comissão (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 86). Por outro lado, resulta dos n.ºs 1 e 15 da Comunicação da

Comissão relativa às regras de acesso ao processo nos casos de aplicação dos artigos [101.º] e [102.º TFUE], artigos 53.º, 54.º e 57.º do Acordo EEE e do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho (JO 2005, C 325, p. 7), que a correspondência entre a Comissão e outras autoridades públicas, bem como a correspondência com as autoridades da concorrência ou com outras autoridades dos Estados-Membros, mantida durante um inquérito, se enquadra nos documentos internos não acessíveis que fazem parte do dossiê da Comissão.

38 Ora, conforme recordado no n.º 26, *supra*, no âmbito da aplicação das disposições do Regulamento n.º 1049/2001, o Tribunal de Justiça admitiu a existência de uma presunção geral de confidencialidade no que respeita aos documentos que figuram num dossiê relativo a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE, entre os quais figuravam igualmente as comunicações entre a Comissão e as autoridades nacionais (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.ºs 16 e 81).

39 Resulta das considerações precedentes que, no caso em apreço, a Comissão podia invocar a existência de uma presunção geral de confidencialidade, em aplicação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e terceiro travessões, do Regulamento n.º 1049/2001, segundo a qual a divulgação dos documentos do dossiê administrativo do processo do betume prejudicava, em princípio, por um lado, a proteção dos objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria e, por outro, a proteção de interesses comerciais.

40 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos aduzidos pela recorrente.

41 Com efeito, é certo que, como indicado no n.º 24, *supra*, a aplicação de uma presunção geral de confidencialidade não exclui o direito de demonstrar não só que um dado documento cuja divulgação é requerida não está coberto pela referida presunção mas também que existe um interesse público superior que justifica a divulgação do documento em causa.

42 Todavia, por um lado, para demonstrar que os documentos pedidos não estão abrangidos pela presunção de confidencialidade, a recorrente sustenta, em substância, que nem toda a comunicação entre a Comissão e as autoridades neerlandesas faz parte do dossiê do processo do betume. Ora, a este respeito, basta salientar que a recorrente não pediu para ter acesso a uma qualquer comunicação entre a Comissão e as autoridades neerlandesas, mas, precisa e unicamente, às comunicações que recaem no âmbito do processo do betume.

43 Além disso, importa recordar que a recorrente figurava entre os destinatários da decisão da Comissão no processo do betume e que, na sua qualidade de parte nesse processo, dispunha de um direito de acesso específico e limitado nos termos do disposto no considerando 32 e no artigo 27.º do Regulamento n.º 1/2003, bem como no artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento n.º 773/2004. Seria, assim, contrário ao espírito dos Regulamentos n.ºs 1/2003 e 773/2004 que um requerente utilizasse as disposições do Regulamento n.º 1049/2001 para contornar as regras de confidencialidade instituídas pelos referidos regulamentos e obter a comunicação de documentos considerados confidenciais no âmbito de um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 88).

44 Por outro lado, basta salientar que a recorrente não apresentou nenhuma argumentação destinada a demonstrar a existência de um interesse público superior. Com efeito, limitou-se a indicar que os seus pedidos de acesso se justificavam pela existência de reclamações apresentadas contra ela por clientes diretos e indiretos, de resto sem demonstrar a existência dessas reclamações. É

verdade que a existência dos direitos de defesa é, em si mesma, de interesse geral. Todavia, o facto de esses direitos aqui se manifestarem através do interesse subjetivo da recorrente em se defender no âmbito de processos de indemnização implica que o interesse que invoca não é um interesse geral, mas um interesse privado (Acórdão de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, n.º 138).

Quanto às modalidades de aplicação da presunção geral de confidencialidade invocada pela Comissão

45 No que concerne à questão de saber se a Comissão não respeitou as obrigações decorrentes do Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224), importa recordar que resulta do referido acórdão que, quando uma instituição considera que é aplicável uma presunção geral de confidencialidade, está em condições de responder de forma global a um pedido de acesso, no sentido de que essa presunção a dispensa de fornecer explicações quanto à questão de saber de que modo o acesso a um documento visado por esse pedido prejudica efetivamente o interesse protegido. Todavia, a aplicação de uma presunção de confidencialidade não pode ser interpretada no sentido de que permite à instituição responder de maneira global que todo o conjunto dos documentos visados pelo pedido de acesso pertence a um dossiê abrangido por uma presunção geral de confidencialidade, sem ter de os identificar ou de elaborar uma lista desses documentos. Com efeito, importa considerar que só depois de a instituição ter identificado os documentos visados no pedido de acesso poderá classificá-los em categorias com base nas suas características comuns, na sua natureza ou no facto de pertencerem ao mesmo dossiê, podendo então aplicar-lhes uma presunção geral de confidencialidade. Na falta dessa identificação, a presunção de confidencialidade seria inilidível (v., neste sentido, Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão, T-701/18, EU:T:2020:224, n.os 40, 41, 45 e 46).

46 A este respeito, importa recordar que, no processo que deu origem ao Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224), o recorrente tinha pedido acesso a «todos os documentos relativos ao cumprimento ou ao incumprimento pela Irlanda das suas obrigações resultantes [de várias] decisões-quadro» (v., neste sentido, Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão, T-701/18, EU:T:2020:224, n.º 59). O seu pedido de acesso tinha, portanto, sido formulado de maneira geral e abstrata, visando todos os documentos na posse da Comissão. Assim, o Tribunal Geral declarou que a Comissão tinha considerado erradamente que este pedido visava unicamente os documentos relativos ao processo destinado a constatar a falta de transposição das decisões-quadro em causa pela Irlanda.

47 Além disso, na sua resposta ao pedido confirmativo no processo que deu origem ao Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224), a Comissão limitou-se a afirmar que os documentos identificados como correspondentes ao pedido da recorrente «cont[inha]m troca de correspondência entre os [seus] serviços […] e a Irlanda […] relativos a três processos EU Pilot». Segundo o Tribunal Geral, por um lado, tal formulação não permitia ao recorrente avaliar se não existiam outros documentos que pudessem ser visados pelo seu pedido, nem se todos os documentos visados por esse pedido eram relativos aos processos EU Pilot em causa, como resulta do n.º 56 do Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224). Por outro lado, a formulação utilizada pela Comissão indicava que, no que respeita ao exame do pedido confirmativo da recorrente, a Comissão se limitou a constatar que tinham sido iniciados processos EU Pilot relativamente à transposição pela Irlanda das decisões-quadro em causa e concluiu que era aplicável uma presunção de confidencialidade. Ora, o Tribunal Geral considerou que essa resposta não era suficiente para comprovar que a Comissão

tinha previamente procedido a um exame concreto do pedido da recorrente, nem para demonstrar que tinha identificado efetivamente os documentos abrangidos pelo pedido de acesso, como resulta do n.º 57 do referido acórdão.

48 Foi neste contexto que o Tribunal Geral concluiu que a formulação utilizada pela Comissão na sua resposta não era suficiente para permitir à recorrente identificar os documentos abrangidos pelo seu pedido de acesso e que, consequentemente, esta última não estava em condições de ilidir a presunção de confidencialidade invocada pela Comissão (v., neste sentido, Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão, T-701/18, EU:T:2020:224, n.os 58 e 65).

49 Em contrapartida, no caso em apreço, os pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 visam os documentos definidos pela recorrente nos termos reproduzidos no primeiro e segundo travessões do n.º 4, *supra*. Ora, resulta dos referidos pedidos que a recorrente pediu para ter acesso a uma tipologia precisa de documentos (a saber, as comunicações entre a Comissão e as autoridades neerlandesas), por comparação com um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE precisamente identificado (a saber, o processo do betume), ao contrário do processo que deu origem ao Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224), no qual o pedido de acesso não visava nem uma tipologia precisa de documentos nem um processo específico, mas todos os documentos relativos ao respeito ou não de certas decisões-quadro do Conselho por parte de um Estado-Membro.

50 Além disso, na decisão impugnada, a Comissão identificou conjuntamente os documentos visados pelos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204, precisando, na sua apreciação, que se tratava de correspondência com o Estado Neerlandês no âmbito do processo do betume, incluindo tanto os documentos que estava obrigada a trocar com as autoridades nacionais da concorrência por força do Regulamento n.º 1/2003 como a correspondência direta com a Autoridade da Concorrência neerlandesa e que, enquanto tais, esses documentos faziam parte do dossiê do processo do betume e estavam abrangidos pela presunção geral de confidencialidade consagrada no Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). A Comissão expôs igualmente os contornos desta presunção geral de confidencialidade e a sua aplicação ao caso em apreço.

51 A recorrente, aliás, não contesta que a Comissão, na análise concreta dos seus pedidos de acesso, tenha identificado corretamente os documentos visados pelos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204, mas alega unicamente que a Comissão deveria ter apresentado um inventário ou uma lista desses documentos.

52 No entanto, quanto a este último aspeto, importa salientar que, contrariamente ao que sugere a recorrente, não resulta do Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224), que a instituição, o órgão ou o organismo da União que responda a um pedido de acesso aos documentos, quando aplique uma presunção geral de confidencialidade, esteja, em todos os casos, obrigado a fornecer ao requerente uma lista dos documentos abrangidos pela referida presunção. Pelo contrário, como resulta do n.º 45, *supra*, o fornecimento de tal lista é apenas um dos meios possíveis para identificar os documentos pedidos, de modo que o requerente tenha a possibilidade de ilidir a aplicação dessa presunção.

53 Assim, o Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224), precisa que o fornecimento de uma lista dos documentos abrangidos por uma presunção geral de confidencialidade não é necessário quando os documentos visados, pelo menos o seu tipo, já resultam do pedido de acesso e o requerente tem, em princípio, a possibilidade de alegar que um

documento não está coberto pela aplicação da presunção geral de confidencialidade (v., neste sentido, Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão, T-701/18, EU:T:2020:224, n.º 62 e jurisprudência referida).

54 É o que acontece no caso em apreço, uma vez que os pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 e a decisão impugnada identificam os documentos visados tanto à luz da sua natureza como à luz da sua pertença ao dossiê de um determinado processo de aplicação do artigo 101.º TFUE.

55 De resto, no âmbito do processo no Tribunal Geral, a recorrente não indicou de modo nenhum em que é que a falta de comunicação de uma lista dos documentos em causa a impediu de ilidir a presunção geral de confidencialidade aplicada pela Comissão quando ela era parte no processo instaurado por esta última no processo do betume. Com efeito, era destinatária da decisão final que a Comissão tinha adotado no âmbito do processo do betume e, por conseguinte, participou no procedimento administrativo que conduziu à adoção dessa decisão. Além disso, importa recordar que o Tribunal de Justiça já precisou que o facto de ser difícil produzir a prova necessária para ilidir uma presunção não implicava, por si só, que esta fosse inilidível (v. Acórdão de 13 de março de 2019, AlzChem/Comissão, C-666/17 P, não publicado, EU:C:2019:196, n.º 39 e jurisprudência referida). Assim, há que constatar que a recorrente estava, em princípio, em condições de ilidir a presunção geral de confidencialidade na falta de comunicação, pela Comissão, de uma lista exaustiva dos documentos em causa.

56 Em contrapartida, resulta dos argumentos desenvolvidos na petição, no âmbito do primeiro fundamento, que a recorrente não pediu uma lista dos documentos na aceção do Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224) para poder eventualmente refutar a aplicação da presunção geral de confidencialidade aplicada pela Comissão. Com efeito, a recorrente indica que essa lista se destinava a permitir-lhe saber «se e, sendo caso disso, quando e a que níveis, o Estado [tinha] tido contactos com a Comissão», e isto para «determinar com exatidão e de maneira completa todos os factos em que dev[iam] situar-se as reclamações [dos seus clientes pelos danos alegadamente causados pela infração]», o que não faz parte da lógica subjacente à obrigação de identificação dos documentos em causa sublinhada pelo Tribunal Geral no Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 Por conseguinte, o facto de os documentos cuja divulgação era pedida serem da mesma tipologia e pertencerem ao dossiê administrativo relativo a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE bastava, no caso em apreço, para justificar a aplicação da presunção geral de confidencialidade dos documentos relativos a esse processo, sem que a Comissão tenha de fornecer à recorrente uma lista dos referidos documentos.

58 Por outro lado, em primeiro lugar, uma vez que os argumentos desenvolvidos pela recorrente devem ser entendidos no sentido de que sustentam que, nos seus pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204, esta tinha pedido para ter acesso a um inventário das trocas de correspondência entre a Comissão e as autoridades neerlandesas, estes argumentos assentam em premissas erradas e devem ser rejeitados.

59 Com efeito, por um lado, não resulta da redação dos pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 (v. n.º 4, supra) que a recorrente tenha pedido, enquanto tal, um inventário dos documentos que figuram no dossiê do processo do betume e, mais particularmente, das trocas de correspondência entre a Comissão e as autoridades neerlandesas.

60 Por outro lado, importa recordar que resulta do pedido confirmativo da recorrente que, quando contestou a falta de inventário dos documentos pedidos, se referiu ao alegado incumprimento pela Comissão da obrigação de apresentar um inventário dos documentos abrangidos pela presunção geral de confidencialidade que, em seu entender, decorria do Acórdão de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão (T-701/18, EU:T:2020:224), e não a um documento que, enquanto tal, estava abrangido pelos seus pedidos com as referências GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204.

61 Em segundo lugar, não tendo a Comissão a obrigação de fornecer uma lista dos documentos visados pelos pedidos GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204, o argumento da recorrente baseado na insuficiência de fundamentação da recusa de apresentação dessa lista, que a Comissão pede ao Tribunal de Primeira Instância para julgar inadmissível, deve igualmente ser rejeitado sem que seja necessária a apreciação da sua admissibilidade.

62 Decorre do que precede que o primeiro e segundo fundamentos do recurso devem ser julgados integralmente improcedentes e, por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

63 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

64 Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com os pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção Alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A TotalEnergies Marketing Nederland NV é condenada nas despesas.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 2 de outubro de 2024.

Assinaturas