Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

7 de junho de 2013 *

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos às negociações entre a União Europeia e a República da Índia para a celebração de um acordo de comércio livre — Recusa de acesso — Exceção relativa à proteção do interesse público em matéria de relações internacionais — Documentos que entraram no domínio público — Renúncia a limitar a divulgação dos documentos»

No processo T-93/11,

Stichting Corporate Europe Observatory, com sede em Amesterdão (Países Baixos), representada por S. Crosby, solicitor, e S. Santoro, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada inicialmente por F. Clotuche-Duvieusart e C. ten Dam, e em seguida por F. Clotuche-Duvieusart e I. Zervas, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze, J. Möller, K. Petersen e A. Wiedmann, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido de anulação da decisão da Comissão de 6 de dezembro de 2010 que recusou à recorrente o acesso integral a vários documentos relativos às negociações entre a União Europeia e a República da Índia para a celebração de um acordo de comércio livre, em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, 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),

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: L. Truchot, presidente, M. E. Martins Ribeiro (relatora) e A. Popescu, juízes,

secretário: N. Rosner, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 11 de janeiro de 2013,

* Língua do processo: inglês.

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Em 2007, iniciaram-se negociações entre a União Europeia e a República da Índia para a celebração de um acordo de comércio livre.

2 No âmbito dos trabalhos preparatórios para a conclusão desse acordo, em aplicação da Decisão 98/552/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1998, relativa à realização pela Comissão de ações relacionadas com a estratégia comunitária de acesso aos mercados (JO L 265, p. 31), foi formado um comité consultivo para assistir a Comissão das Comunidades Europeias na sua tarefa de, em especial, identificar os entraves no acesso aos mercados do Estado terceiro em causa e as medidas suscetíveis de os eliminar. Esse comité, nos termos do artigo 3.º da Decisão 98/552, é composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão.

3 Estão associados a este processo representantes de associações profissionais ou de sociedades que participam, na qualidade de peritos, nos trabalhos do comité consultivo e de grupos de trabalho definidos em função das competências setoriais.

4 A recorrente, Stichting Corporate Europe Observatory, é uma fundação de direito neerlandês que, segundo os seus estatutos, não tem fins lucrativos (artigo 4.º, n.º 2, dos estatutos) e visa «melhorar o conhecimento geral da influência política e económica de sociedades internacionais e de instituições financeiras» e «propor soluções de substituição e propostas políticas com vista a limitar estas influências para contribuir para a criação de uma sociedade simultaneamente mais democrática e social e economicamente mais justa (artigo 4.º, n.º 1, dos estatutos).

5 Em 5 de junho de 2009, a recorrente enviou à Comissão, 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), um pedido de acesso aos seguintes documentos:

«1) uma lista das reuniões em que participaram funcionários e/ou representantes da DG 'Comércio' (incluindo o comissário e os membros do seu gabinete) e representantes de federações industriais como a BusinessEurope, o Fórum Europeu de Serviços, a Federação Bancária Europeia (FBE), a Federação Europeia de Associações e de Indústrias Farmacêuticas (EFPIA), as Eurochambres ou a Câmara do Comércio Americana junto da União Europeia (AmCham EU) e nas quais se abordou a questão da Índia, designadamente as negociações comerciais entre a UE e a Índia (desde fevereiro de 2008);

2) uma lista das reuniões em que participaram funcionários e/ou representantes da DG 'Comércio' (incluindo o comissário e os membros do seu gabinete) e representantes de empresas como a Alcoa, a Arcelor-Mittal, a BASF, a BP Europe, a Exxonmobil, a Pfizer, a Shell, a Unilever, a Vedanta Resources ou a Veolia e nas quais se abordou a questão da Índia, designadamente as negociações comerciais entre a UE e a Índia (desde fevereiro de 2008);

3) as atas e outros relatórios destas reuniões, incluindo os documentos que contêm avaliações das reuniões e dos pontos de controlo;

4) toda a correspondência (incluindo mensagens de correio eletrónico) entre funcionários e/ou representantes da DG 'Comércio' (incluindo o comissário e os membros do seu gabinete) e representantes de federações industriais e das empresas acima referidas ou outras, em que a questão da Índia foi abordada, designadamente negociações comerciais entre a UE e a Índia (desde fevereiro de 2008).»

6 No seguimento de troca de correspondência com a Comissão, entre 10 de junho de 2009 e 19 de fevereiro de 2010, relativamente ao estado do tratamento do pedido de acesso apresentado pela recorrente em 5 de junho de 2009, esta, por carta de 26 de março de 2010, recordou à Comissão que ainda não havia sido dada resposta ao pedido e solicitou-lhe que corrigisse esta situação antes de 9 de abril de 2010.

7 Na falta de resposta da Comissão, a recorrente enviou-lhe, por carta de 13 de abril de 2010, um pedido confirmativo nos termos do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001.

8 Por carta de 29 de abril de 2010, a Comissão respondeu ao pedido inicial, concedendo acesso completo a mais de uma centena de documentos e acesso parcial a mais de cinquenta. Foi recusado o acesso a trinta documentos devido a várias exceções previstas no Regulamento n.º 1049/2001.

9 Por carta de 21 de maio de 2010, a recorrente enviou à Comissão um novo pedido confirmativo relativamente a 17 documentos cujo acesso completo lhe tinha sido recusado, sublinhando que esses mesmos documentos tinham sido transmitidos, integralmente e sem nenhuma indicação de que se tratava de documentos confidenciais, a um grande número de pessoas, sendo o próprio número dos potenciais destinatários de grande importância. Considerou que, nestas circunstâncias, os documentos em questão não continham nenhuma informação confidencial ou tinham, em todo o caso, entrado no domínio público. A recorrente esclareceu que, embora não tivesse objeções relativamente ao motivo de recusa baseado na proteção dos interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva, contestava a não divulgação justificada pela proteção das relações entre a União Europeia e a República da Índia ou de quaisquer interesses conexos.

10 Por cartas de 21 de junho e 12 de julho de 2010, a Comissão informou a recorrente de que ainda não se encontrava em situação de dar uma resposta final ao pedido confirmativo de 21 de maio de 2010.

11 Em 14 de setembro de 2010, a recorrente apresentou no Tribunal Geral um recurso de anulação da decisão tácita de indeferimento do pedido confirmativo de 21 de maio de 2010.

12 Por carta de 6 de dezembro de 2010, a Comissão respondeu ao pedido confirmativo de 21 de maio de 2010 (a seguir «decisão impugnada»).

13 Por despacho de 12 de abril de 2011, Stichting Corporate Europe Observatory/Comissão (T-395/10, não publicado na Coletânea), o Tribunal Geral declarou que não havia que conhecer do mérito do pedido e condenou a Comissão nas despesas.

Decisão impugnada

14 A Comissão, tendo em conta o teor do pedido confirmativo de 21 de maio de 2010, identificou na decisão impugnada, no título 1 sob a epígrafe «Objeto do pedido», 17 documentos:

— o documento 1 é uma carta de 18 de março de 2008 enviada pelo membro da Comissão responsável pelo comércio ao secretário-geral da BusinessEurope;

— os documentos 2 a 8 são as atas das reuniões dos grupos de trabalho sobre o acesso aos mercados;

— os documentos 9 a 13 correspondem a atas das reuniões do comité consultivo sobre o acesso aos mercados;

— o documento 14 é um anexo de uma mensagem de correio eletrónico enviada pela Direção-Geral (DG) «Comércio» da Comissão à Associação Europeia dos Produtores de Pneus e de Borracha (ETRMA) em 23 de julho de 2008;

— os documentos 15 a 17 correspondem a outras mensagens de correio eletrónico enviadas pela DG «Comércio» à ETRMA em 24 de julho de 2008, 23 de março de 2009 e 7 de julho de 2009.

15 Na decisão impugnada, no título 3 sob a epígrafe «Proteção do interesse público relativamente às relações internacionais», a Comissão concedeu acesso parcial suplementar aos documentos 11 e 12. Em contrapartida, confirmou a sua recusa de acesso às partes suprimidas dos documentos 1 a 13 e 15 a 17, bem como ao documento 14 na sua totalidade, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, que prevê a exceção ao direito de acesso devido à proteção das relações internacionais.

16 Em resposta à alegação da recorrente segundo a qual os documentos em questão já tinham entrado no domínio público, a Comissão indicou que o documento 1 é uma «carta enviada a um destinatário particular num contexto específico, o que claramente não é o mesmo que a publicação de um documento».

17 Quanto aos documentos 2 a 13, a Comissão esclareceu que as regras gerais aplicáveis ao comité consultivo sobre o acesso aos mercados preveem a possibilidade de constituir grupos de trabalho e de convidar peritos. Acrescenta o seguinte:

«É nesta qualidade de peritos, que têm conhecimentos específicos em domínios particulares, que representantes de várias associações participaram nas discussões nos grupos de trabalho e no próprio comité consultivo sobre o acesso aos mercados. As regras gerais supramencionadas preveem que as discussões do comité devem permanecer confidenciais. Ao assinar a lista de presenças, as pessoas em questão obrigam-se claramente a respeitar esta condição. O comité consultivo e os seus grupos de trabalho foram especialmente criados para aconselhar e acompanhar a Comissão no seu trabalho num domínio específico. É fundamental que este comité e os grupos de trabalho sejam bem compostos a nível de peritos para que possam constituir uma verdadeira mais-valia para a posição da União e desempenhar o papel que o Conselho lhes atribui. Neste contexto específico, a partilha de informação é o elemento-chave para permitir que estes grupos desempenhem corretamente o seu trabalho. A divulgação de informações dentro do comité, a um grupo restrito de pessoas e limitada às questões relativamente às quais a sua perícia é solicitada, não pode ser equiparada a uma divulgação ao público em geral.»

18 Relativamente aos documentos 14 a 17, a Comissão indicou o seguinte:

«Deve recordar-se que, num contexto de negociações comerciais, pode ser necessário que os serviços da Comissão se envolvam numa troca de informações com as partes envolvidas nas negociações para obterem uma compreensão atualizada e completa da situação e, assim, estarem em condições de melhor poder servir o interesse da União. Esta troca limita-se às questões específicas sobre as quais a perícia e os pareceres das organizações em questão são procurados. Estas questões têm também particular interesse para as partes específicas envolvidas nas negociações. Consequentemente, deve concluir-se que estas trocas não ocorrem no quadro do Regulamento n.º 1049/2001, dado […] que este regulamento não autoriza as instituições a ter em conta o interesse particular de um requerente de acesso. Como tal, não pode excluir-se que a informação partilhada neste contexto particular possa ser abrangida por determinadas exceções previstas no [referido] regulamento.»

Tramitação processual e pedidos das partes

19 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 15 de fevereiro de 2011, a recorrente interpôs o presente recurso.

20 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 9 de maio de 2011, a República Federal da Alemanha pediu que fosse admitida a sua intervenção no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.

21 Por despacho de 24 de junho de 2011, o presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral admitiu o pedido de intervenção da República Federal da Alemanha e ordenou que lhe fosse enviada cópia de todas as peças processuais.

22 A interveniente apresentou as suas alegações de intervenção no prazo fixado.

23 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral decidiu dar início à fase oral do processo.

24 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 11 de janeiro de 2013.

25 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que a decisão impugnada viola o Regulamento n.º 1049/2001, e, em particular, o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do referido regulamento, e, consequentemente, anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

26 A Comissão, apoiada pela interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto ao fundamento relativo à aplicação errada do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

27 A recorrente alega que a exceção relativa à proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais não é aplicável no presente caso, «não porque a apreciação feita pela Comissão sobre a pertinência desta exceção, no caso dos documentos em questão, seja necessariamente errada», mas porque estes documentos entraram no domínio público devido às ações e às omissões da Comissão.

28 A recorrente alega, a este respeito, que os documentos em questão foram comunicados, integralmente e sem indicação de se tratar de documentos confidenciais, a associações profissionais que têm muitos membros e, por conseguinte, a um número muito elevado ou, mesmo, indeterminado de pessoas, o que equivale a publicar ou a fazer com que os referidos documentos entrem no domínio público. Alega também que, na parte inferior da carta de 18 de março de 2008 enviada pelo membro da Comissão responsável pelo comércio ao secretário-geral da BusinessEurope, figura uma nota manuscrita do autor, em que este convida o destinatário a discutir esta carta com a Confederação da Indústria Indiana (CII), que tem 8 100 membros. Segundo a recorrente, a posição da Comissão só é

válida se a questão relativa ao facto de os documentos pertencerem ao domínio público for decidida com base nos seus destinatários diretos, mas essa posição deixa de ser válida se se tiver em consideração o número de pessoas que podem ter conhecimento dos documentos depois do destinatário inicial.

29 Como a recorrente confirmou na audiência em resposta a uma questão do Tribunal, não contesta a apreciação feita pela Comissão relativamente ao objeto e ao conteúdo concreto dos documentos solicitados, mas alega que a sua divulgação suplementar, em aplicação do Regulamento n.º 1049/2011 no qual se baseia o seu pedido de acesso, já não é suscetível de violar a proteção das relações internacionais, uma vez que esses documentos e as informações aí contidas já foram tornados públicos pela Comissão.

30 Por conseguinte, há que verificar se as atas das reuniões do comité consultivo e dos grupos de trabalho sobre o acesso aos mercados, comunicadas a todos os participantes nas referidas reuniões e, designadamente, a organizações profissionais que têm muitos membros, as mensagens de correio eletrónico enviadas à ETRMA e a carta de 18 de março de 2008 enviada pelo membro da Comissão responsável pelo comércio ao secretário-geral da BusinessEurope podem ser consideradas, relativamente às condições da sua difusão, documentos que pertencem ao domínio público.

31 Em primeiro lugar, relativamente à questão dos destinatários dos documentos em causa, há que, desde logo, sublinhar que a difusão destes documentos pela Comissão ocorreu no contexto de um processo de consulta que é obrigatório nos termos do artigo 3.º da Decisão 98/552.

32 Ainda que a Comissão tenha acabado por precisar, na audiência, que o comité consultivo não dispunha, à época dos factos, de um regulamento interno baseado no regulamento interno-tipo previsto na Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23), que, no entanto, é evocado na decisão impugnada, há que notar que a constituição de grupos de trabalho para a análise de questões particulares, a admissão de terceiros na qualidade de peritos e a elaboração de atas ou de relatórios das reuniões do comité consultivo e dos referidos grupos sobre o acesso aos mercados revelam um funcionamento concreto que corresponde àquele que se encontra previsto no regulamento interno-tipo definido na Decisão 1999/468.

33 Para que esse comité se possa pronunciar em conformidade com um processo que requer a sua intervenção, é necessário que a Comissão elabore e envie documentos aos seus membros, bem como às organizações profissionais e às sociedades que intervêm na qualidade de peritos, o que permite considerar que estes documentos são documentos internos na aceção do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 9 de setembro de 2008, MyTravel/Comissão, T-403/05, Colet., p. II-2027, n.º 111, confirmado pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, Colet., p. I-6237, n.º 93). A própria recorrente reconhece, no pedido confirmativo, que a indicação por parte da Comissão da transmissão das atas das reuniões do comité consultivo e dos grupos sobre o acesso aos mercados aos diferentes participantes é «totalmente credível, porque de outro modo o trabalho dos grupos em questão seria impossível de gerir».

34 Como salientam corretamente a Comissão e a interveniente, a comunicação dos documentos em causa realizou-se assim em benefício de um grupo específico de pessoas e por razões também elas específicas.

35 Os destinatários dos documentos requeridos pela recorrente são Estados-Membros, organizações profissionais e sociedades que participam, estas duas últimas entidades na qualidade de peritos, nos trabalhos do comité consultivo e dos seus grupos de trabalho sobre o acesso aos mercados de um Estado terceiro, e isto no âmbito de reuniões não abertas ao público.

36 A participação nesse processo de assistência da Comissão constitui um critério de diferenciação predefinido cuja satisfação determina a qualidade de destinatário dos documentos em causa.

37 Os documentos comunicados foram-no não a título de informação geral, mas no âmbito de uma troca técnica circunscrita e com o único objetivo de permitir que todos os participantes desempenhassem o seu papel de conselheiro junto da Comissão, através dos trabalhos do comité e dos grupos de trabalho sobre questões que apresentam um interesse particular evidente para todos os intervenientes envolvidos nesse processo de consulta, de reflexão e de troca de informações.

38 A circunstância invocada pela recorrente em apoio da sua alegação segundo a qual os documentos solicitados foram transmitidos aos seus destinatários sem supressão de excertos serve apenas para sublinhar a especificidade da posição das organizações profissionais e das sociedades envolvidas, como foi acima descrita.

39 Nestas circunstâncias, a difusão dos documentos em causa pela Comissão não pode ser considerada como visando e permitindo trazer estes documentos ao conhecimento do público, ou seja, a um conjunto indeterminado de pessoas, consideradas de forma geral e abstrata.

40 O conjunto de pessoas constituído pelos putativos destinatários dos documentos requeridos, a saber, os membros das organizações profissionais que participam nos trabalhos do comité e dos grupos de trabalho sobre o acesso aos mercados, também não é equiparável ao público. Os referidos membros representam igualmente um grupo específico de pessoas definido a partir de um critério predeterminado, neste caso, a pertença a uma associação profissional cuja perícia é requerida no âmbito de um processo de assistência da Comissão para determinar uma estratégia de acesso aos mercados de um Estado terceiro.

41 Em segundo lugar, a análise das condições de transmissão dos documentos em questão, efetuada à luz de determinadas disposições do Regulamento n.º 1049/2001 relativas à informação «ativa» que incumbe às instituições em questão, contradiz as alegações da recorrente.

42 Assim, o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 prevê que as instituições fornecerão, tanto quanto possível, acesso público «direto» aos documentos sob forma eletrónica ou através de um registo. O n.º 2 do referido artigo dispõe que os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de atos juridicamente vinculativos nos, ou para os, Estados-Membros deveriam ser tornados «diretamente acessíveis», sem prejuízo do disposto nos artigos 4.° e 9.° do Regulamento n.º 1049/2001.

43 O artigo 10.º do Regulamento n.º 1049/2001 prevê que o acesso aos documentos pode ser exercido, quer mediante consulta *in loco*, quer mediante emissão de uma cópia, incluindo, quando exista, uma cópia eletrónica, segundo a preferência do requerente, mas que, se um documento já tiver sido divulgado pela instituição em causa, e for «facilmente acessível» pelo requerente, aquela poderá cumprir a sua obrigação de possibilitar o acesso aos documentos informando o requerente sobre a forma de obter o documento solicitado.

44 Há que constatar que as formulações quanto à disponibilização «direta» de documentos ou ao seu caráter «facilmente acessível», que caracterizam situações em que o direito de acesso do «público» é assegurado de forma ativa pelas instituições, não abrangem, evidentemente, a abordagem seletiva adotada no presente caso pela Comissão na comunicação dos documentos.

45 Em terceiro lugar, saliente-se que a recorrente não apresentou nenhum elemento concreto que permita concluir com certeza que qualquer um dos documentos mencionados no pedido confirmativo de acesso de 21 de maio de 2010 se encontrava efetivamente na posse de outras pessoas singulares ou coletivas, ou que lhes foi disponibilizado diretamente, para além dos seus destinatários iniciais.

46 Embora seja certo que as funções das associações profissionais consistem, de forma geral, em informar e em consultar os seus membros sobre as questões relevantes para o setor ou para os interesses representados, esta característica comum do objeto estatutário destas organizações, realçada pela recorrente, não significa que estas transmitem sistematicamente e sem alterações os documentos que lhes são comunicados no âmbito da sua atividade de representação e de defesa dos interesses dos seus membros junto de uma instituição internacional.

47 Quanto à nota manuscrita que consta da parte inferior da carta de 18 de março de 2008 enviada pelo membro da Comissão responsável pelo comércio ao secretário-geral da BusinessEurope, tem a seguinte redação: «Poderá apresentar observações aos seus homólogos na CII à luz do que precede». Não pode deduzir-se desta nota que a CII e os seus membros tiveram efetivamente conhecimento do teor da carta de 18 de março de 2008.

48 Nestas circunstâncias, não foi demonstrada a divulgação da totalidade ou de parte dos documentos solicitados aos membros das organizações profissionais que participam no processo de assistência da Comissão com vista à determinação de uma estratégia de acesso aos mercados de um Estado terceiro ou a terceiros.

49 Em segundo lugar, a recorrente alega, no essencial, que, não tendo indicado que os documentos em questão ou determinados excertos eram confidenciais, o que devia ter feito para impedir a comunicação a terceiros, a Comissão renunciou implicitamente a qualquer controlo sobre estes documentos no momento em que os enviou aos seus primeiros destinatários, fazendo-os assim entrar no domínio público.

50 Antes de mais, há que salientar que a cópia da mensagem de correio eletrónico enviada pela DG «Comércio» à ETRMA, com data de 7 de julho de 2009, inclui um aviso expresso de confidencialidade. A afirmação da recorrente não procede, pois, relativamente a este documento.

51 Em seguida, cumpre recordar que, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, os documentos sensíveis são os documentos emanados das instituições ou das agências por elas criadas, dos Estados-Membros, de Estados terceiros ou de organizações internacionais, classificados como «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET», ou «CONFIDENTIEL» por força das regras em vigor no seio da instituição em causa que protegem os interesses essenciais da União ou de um ou vários dos seus Estados-Membros abrangidos pelo n.º 1, alínea a), do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, em especial a segurança pública, a defesa e as questões militares.

52 Embora a classificação como documento sensível o sujeite a um tratamento especial, essa classificação não pode, por si só, justificar a aplicação dos motivos de recusa previstos no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão do Tribunal Geral de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, Colet., p. II-1429, n.º 73). Quando um documento deste tipo é objeto de um pedido de acesso, o prejuízo causado pela sua divulgação é apreciado como para qualquer outro documento, a saber, em princípio, a partir de um exame concreto do seu conteúdo.

53 Correlativamente, o facto de nenhuma das menções do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 constar dos documentos pedidos, como sucede no presente caso, não basta para excluir a aplicação das exceções previstas no artigo 4.º do referido regulamento, sob pena de privar esta disposição de efeito útil e de causar danos aos interesses por ela protegidos.

54 Impõe-se a mesma conclusão relativamente à inexistência da menção «Reservado UE» nos documentos, classificação definida no ponto 16.1 do anexo intitulado «Regras de Segurança» do Regulamento Interno da Comissão (JO 2000, L 308, p. 26), conforme alterado, designadamente, pela Decisão 2001/844/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 29 de novembro de 2001, que altera o seu Regulamento Interno (JO L 317, p. 1), invocada pela recorrente na audiência.

55 A presença ou não de uma das menções previstas no artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 ou da classificação «Reservado UE» num documento não constitui, por conseguinte, um elemento determinante para apreciar se esse documento deve ou não ser protegido.

56 Por último, importa salientar que a recorrente não pode validamente associar a uma inação da Comissão efeitos jurídicos que criam um direito a seu favor.

57 Com efeito, em princípio, só podem retirar-se consequências jurídicas da inação de uma instituição quando estas consequências estejam expressamente previstas no direito da União (v., quanto à questão da adoção de uma decisão, acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de dezembro de 2004, Comissão/Greencore, C-123/03 P, Colet., p. I-11647, n.º 45).

58 Ora, no âmbito do acesso aos documentos, o silêncio de uma instituição só é tido em consideração no artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, a respeito do processamento dos pedidos confirmativos, que enuncia claramente que «[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».

59 As considerações da recorrente respeitantes aos «riscos» em que incorre a Comissão ou à sua «falta de prudência» na divulgação dos documentos e sobre o prejuízo que pode decorrer dessa situação são desprovidas de pertinência para a resolução do presente litígio e decorrem de outra problemática, a do eventual desencadeamento, em determinadas circunstâncias, da responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, devido a comportamento ilícito das suas instituições.

60 Embora não se possa deduzir de uma simples inação da Comissão uma renúncia implícita a qualquer limite à difusão dos documentos mencionados no pedido de acesso, o entendimento desta questão seria diferente caso houvesse uma indicação explícita nesse sentido feita por essa instituição.

61 A este respeito, há que recordar que, na parte inferior da carta de 18 de março de 2008 enviada pelo membro da Comissão responsável pelo comércio ao secretário-geral da BusinessEurope, consta uma nota manuscrita do autor com a seguinte redação: «Poderá apresentar observações aos seus homólogos na CII à luz do que precede.» Segundo a recorrente, decorre desta nota que o seu autor não tinha nenhuma objeção a que a carta fosse comunicada à CII, que tem 8 100 membros.

62 É facto assente que a nota em causa não inclui uma autorização de transmissão da própria carta, mas que visa apenas eventuais comentários que o secretário-geral da BusinessEurope poderia fazer relativamente ao seu conteúdo e cujos destinatários só poderiam ser os homólogos do interessado na CII e não os seus membros.

63 Tal autorização de comunicação não pode ser qualificada de renúncia explícita a qualquer limite à difusão da carta ou das informações nela contidas, único entendimento que poderia permitir considerar que o documento em questão tinha entrado verdadeiramente no domínio público e que desse modo passava a estar acessível a todas as pessoas ou empresas interessadas (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de julho de 2010, Afton Chemical, C-343/09, Colet., p. I-7027, n.º 39).

64 A título exaustivo, admitindo que o envio da carta ao secretário-geral da BusinessEurope acompanhada de uma autorização limitada de comunicação sobre o seu conteúdo fosse suscetível de lesar o interesse público relativo à proteção das relações internacionais, sem que se possa considerar que o referido documento era do domínio público, haveria que reconhecer à Comissão a possibilidade de invocar a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 para impedir um agravamento do prejuízo causado pela difusão inicial.

65 Resulta das considerações precedentes que, ao invés do que é alegado pela recorrente, não se pode considerar que os documentos em causa e as informações aí contidas entraram no domínio público devido às ações e às omissões da Comissão.

66 A referência feita pela recorrente às conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo que deu origem ao acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Colet., pp. I-5885, I-5887), ao acórdão do Tribunal Geral de 12 de setembro de 2007, API/Comissão (T-36/04, Colet., p. II-3201), e às «regras internas» da Comissão é, pois, desprovida de qualquer pertinência, uma vez que, no presente caso, não existe disponibilização de vários documentos ao público semelhante à evocada naqueles três textos.

67 Ademais, há que salientar que é à luz das informações sobre um auxílio público contidas na decisão de abertura de um procedimento formal de investigação e da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, em conformidade com o disposto no artigo 26.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88].º CE (JO L 83, p. 1), que se considerou que a Comissão tinha «torn[ado] público» o essencial do conteúdo do processo deste auxílio (conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, referido no n.º 66 *supra*, n.º 134).

68 Esta situação em nada é comparável com o presente processo, caracterizado por uma inexistência total de publicação dos documentos requeridos ou das informações neles contidas.

69 Também não pode ser feita nenhuma comparação válida entre os documentos requeridos e o relatório de audiência que o Tribunal declarou que é tornado público no dia da audiência (acórdão API/Comissão, referido no n.º 66 *supra*, n.º 98), o que significa que passa a ser geral e diretamente acessível. Com efeito, este documento é materialmente disponibilizado a todas as pessoas interessadas à entrada da sala de audiências, antes de os argumentos das partes, que o referido documento tem por objeto sintetizar, serem debatidos em audiência pública.

70 Quanto às regras internas da Comissão, a recorrente alega que estas preveem que, se as «informações que figuram num documento já foram transmitidas a um grande número de pessoas [...], a recusa em os divulgar não se justifica» e que, ao recusar-lhe o acesso aos documentos pedidos, a Comissão violou assim as suas próprias regras.

71 Além do facto de os documentos em questão só terem sido transmitidos a um grupo restrito e específico de pessoas, determinado a partir de um critério predefinido que consiste na participação no processo de assistência da Comissão (v. n.ºs 34 a 36 *supra*), esta argumentação da recorrente não é, de modo algum, suscetível de fundamentar a pretensa ilegalidade da decisão impugnada.

72 Resulta da jurisprudência que nada se opõe a que uma regulamentação relativa à organização interna dos trabalhos de uma instituição produza efeitos jurídicos relativamente a terceiros (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de abril de 1996, Países Baixos/Conselho, C-58/94, Colet., p. I-2169, n.º 38 e jurisprudência referida).

73 O Tribunal de Justiça já declarou, pronunciando-se a propósito de medidas de ordem interna adotadas pela Administração, que, embora não possam ser qualificadas de normas jurídicas que a Administração está, em todo o caso, obrigada a respeitar, essas medidas de ordem interna enunciam no entanto uma norma de conduta indicativa da prática a seguir da qual a Administração não se pode afastar, num caso específico, sem apresentar razões compatíveis com o princípio da igualdade de tratamento. Assim, essas medidas constituem um ato de caráter geral cuja ilegalidade pode ser invocada pelos funcionários e agentes interessados como fundamento de um recurso interposto contra decisões individuais adotadas ao abrigo daquelas medidas (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de janeiro de 2002, Libéros/Comissão, C-171/00 P, Colet., p. I-451, n.º 35).

74 Esta jurisprudência aplica-se por maioria de razão a regras de conduta destinadas a produzir efeitos externos, como é o caso das orientações relativas ao cálculo das coimas aplicadas às empresas devido a violação das regras da concorrência. Ao adotar tais regras de conduta e ao anunciar, através da sua publicação, que as aplicará no futuro aos casos a que essas regras dizem respeito, a Comissão autolimita-se no exercício do seu poder de apreciação e não pode renunciar a essas regras sob pena de poder ser punida, eventualmente, por violação dos princípios gerais do direito, tais como o princípio da igualdade de tratamento ou o princípio da proteção da confiança legítima. Por conseguinte, não se pode excluir que, em determinadas condições e em função do seu conteúdo, tais regras de conduta que tenham um alcance geral possam produzir efeitos jurídicos (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Colet., p. I-5425, n.os 210 e 211).

75 No presente caso, a recorrente apresentou na audiência um documento intitulado «Vade-mécum do acesso aos documentos» com a menção «DG 'Comércio'». Este subdivide-se em três partes, com os títulos «Princípios gerais», «Acesso relativamente aos tipos particulares de documentos da DG 'Comércio'» e «Consequências práticas para a DG 'Comércio'», e inclui apenas um resumo das diferentes disposições da regulamentação aplicável, da jurisprudência pertinente e das práticas seguidas pela direção responsável pelo tratamento dos pedidos de acesso.

76 Na audiência, a Comissão esclareceu que o documento intitulado «Vade-mécum do acesso aos documentos» é um documento puramente interno que, à data dos factos, não constava sequer do seu sítio Internet. A recorrente, que referiu ter obtido o documento em causa no seguimento de um pedido de acesso apresentado ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, não alegou nem provou *a fortiori* que o referido documento tinha sido objeto de publicação destinada a terceiros.

77 Nestas circunstâncias, afigura-se que o documento intitulado «Vade-mécum do acesso aos documentos» da DG «Comércio» não se destinava, de forma nenhuma, a produzir efeitos externos, devendo ser analisado como uma simples instrução de serviço, que apenas produz efeitos na esfera interna da Administração, mais precisamente na direção acima referida, e que não cria nenhum direito em relação a terceiros.

78 Resulta das considerações precedentes que o fundamento de anulação relativo à aplicação errada do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 deve ser julgado improcedente.

Quanto ao fundamento relativo ao tratamento discriminatório da recorrente

79 A recorrente alega que não há «diferença notória» entre ela própria e os setores industriais consultados pela Comissão, pelo que ao divulgar elementos unicamente a estes últimos a Comissão agiu de forma discriminatória. Tanto assim é que a Comissão não pode sequer demonstrar por que motivo a recorrente é menos fiável ou digna de confiança do que as organizações profissionais destinatárias dos documentos.

80 Segundo jurisprudência constante, o princípio da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de janeiro de 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, Colet., p. I-403, n.º 95, e de 19 de julho de 2012, Lietuvos geležinkeliai, C-250/11, n.º 44).

81 Como acima se mencionou nos n.os 35 e 37, os documentos requeridos pela recorrente foram comunicados a organizações profissionais e a sociedades que participam na qualidade de peritos nos trabalhos do comité consultivo e dos seus grupos de trabalho sobre o acesso aos mercados de um

Estado terceiro, tendo essa comunicação tido por único objetivo permitir que todos os participantes cumprissem o seu papel de conselheiros junto da Comissão. É facto assente que os referidos documentos não foram comunicados ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001.

82 Basta constatar que a recorrente não possui objetivamente a qualidade acima referida, independentemente da pretensa importância do seu papel nas negociações internacionais ou da sua fiabilidade enquanto organização inscrita no registo dos grupos de interesse da Comissão.

83 Esta diferença objetiva de situação explica e justifica a diferença de tratamento no que respeita ao acesso aos documentos em causa, pelo que não pode ser imputada à Comissão nenhuma violação do princípio da igualdade de tratamento que tenha prejudicado a recorrente.

84 Daqui decorre que o fundamento de anulação acima referido no n.º 79 deve ser julgado improcedente.

85 Na medida em que a recorrente tenha também pretendido invocar a existência de um interesse particular na obtenção dos documentos pedidos, há que recordar que, como a Comissão observou na decisão impugnada, tal interesse não pode ser tomado em consideração no âmbito da aplicação das exceções obrigatórias previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão Sison/Conselho, referido no n.º 52 *supra*, n.º 52, confirmado pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, Colet., p. I-1233, n.º 47).

86 Resulta das considerações precedentes que deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

87 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

88 A República Federal da Alemanha suportará as suas próprias despesas, nos termos do artigo 87.º, n.º 4, do Regulamento de Processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A recorrente suportará as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.

3) A República Federal da Alemanha suportará as suas próprias despesas.

Truchot Martins Ribeiro Popescu

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de junho de 2013.

Assinaturas