

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção
alargada)

13 de Abril de 2005 *

No processo T-2/03,

Verein für Konsumenteninformation, com sede em Viena (Áustria), representado
por A. Klauser, advogado,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por S. Rating e P. Aalto, na
qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: alemão.

apoiada por

Bank für Arbeit und Wirtschaft AG, com sede em Viena, representado por H.-J. Niemeyer, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

e por

Österreichische Volksbanken AG, com sede em Viena,

e

Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG, com sede em Sankt Pölten (Áustria),

representados por R. Roniger, A. Ablasser e W. Hemetsberger, advogados,

intervenientes,

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão da Comissão de 18 de Dezembro de 2002, D (2002) 330472, relativa a um pedido de acesso aos documentos administrativos no processo COMP/36.571/D-1, Bancos austríacos — «club Lombard»,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção alargada),

composto por: B. Vesterdorf, presidente, M. Jaeger, P. Mengozzi, M. E. Martins Ribeiro e I. Labucka, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 28 de Setembro de 2004,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

- ¹ O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43), define os princípios, as condições e os limites do direito de acesso aos documentos destas instituições previsto no artigo 255.º CE. Este regulamento é aplicável a partir de 3 de Dezembro de 2001.

- 2 A Decisão 2001/937/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 5 de Dezembro de 2001, que altera o seu regulamento interno (JO L 345, p. 94), revogou a Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom, de 8 de Fevereiro de 1994, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 46, p. 58), que assegurava a aplicação, no que respeita à Comissão, do código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão (JO 1993, L 340, p. 41, a seguir «código de conduta»).
- 3 O artigo 2.º do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe:

«1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento.

[...]

3. O presente regulamento é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de actividade da União Europeia.

[...]»

- 4 O artigo 3.º do Regulamento n.º 1049/2001 enuncia determinadas definições nos seguintes termos:

«Para os efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- a) ‘Documento’, qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, acções e decisões da competência da instituição em causa;
- b) ‘Terceiros’, qualquer pessoa singular ou colectiva ou qualquer entidade exterior à instituição em causa, incluindo os Estados-Membros, as restantes instituições ou órgãos comunitários e não-comunitários e os Estados terceiros.»
- 5 Nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, referente às excepções ao direito de acesso anteriormente referido:

«1. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a protecção:

[...]

b) Da vida privada e da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação comunitária relativa à protecção dos dados pessoais.

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

- interesses comerciais das pessoas singulares ou colectivas, incluindo a propriedade intelectual,

- processos judiciais e consultas jurídicas,

- objectivos de actividades de inspecção, inquérito e auditoria,

excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

3. O acesso a documentos, elaborados por uma instituição para uso interno ou por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

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

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

[...]

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

Antecedentes do litígio

- 6 O Verein für Konsumenteninformation (a seguir «VKI» ou «recorrente») é uma associação de consumidores de direito austríaco. Para facilitar a sua missão de salvaguarda dos interesses dos consumidores, o direito austríaco reconhece ao VKI a faculdade de recorrer aos órgãos jurisdicionais cíveis austríacos para fazer valer certos direitos de natureza pecuniária dos consumidores que estes últimos lhe tenham previamente cedido.

- 7 Com a Decisão 2004/138/CE, de 11 de Junho de 2002, relativa a um processo de aplicação do artigo 81.º do Tratado CE (processo COMP/36.571/D-1, Bancos austríacos — «club Lombard») (JO 2004, L 56, p. 1), a Comissão declarou que oito bancos austríacos tinham participado, durante vários anos, num acordo e prática concertada dito «club Lombard» que se aplicava a quase todo o território austríaco (a seguir «decisão club Lombard»). Segundo a Comissão, no âmbito deste acordo e prática concertada, os bancos tinham designadamente fixado em comum as taxas de juro para certas operações activas e passivas. A Comissão aplicou, por conseguinte, coimas de um montante total de 124,26 milhões de euros a estes bancos, entre os quais se contavam nomeadamente o Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (a seguir «BAWAG»), o Österreichische Volksbanken AG (a seguir «ÖVAG») e o Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG (a seguir «NÖ-Hypobank»).
- 8 O VKI tem actualmente em curso vários processos contenciosos contra o BAWAG nos tribunais austríacos. No âmbito dos referidos processos, o VKI invoca que, em razão de uma adaptação incorrecta das taxas de juro aplicáveis aos créditos a taxa variável concedidos pelo BAWAG, este último facturou durante vários anos juros demasiado elevados aos seus clientes.
- 9 Por missiva de 14 de Junho de 2002, o recorrente pediu à Comissão autorização para consultar os documentos administrativos referentes à decisão club Lombard (a seguir «processo club Lombard»). Em apoio do seu pedido, o VKI indicou designadamente que, para obter indemnizações acrescidas de juros de mora a favor dos consumidores em nome dos quais actuava, precisava de ter a possibilidade de avançar alegações concretas no que toca à ilicitude do comportamento do BAWAG a respeito do direito da concorrência, bem como sobre os efeitos do referido comportamento. Para este fim, a consulta do processo club Lombard ser-lhe-ia de um socorro importante, senão mesmo indispensável.
- 10 Por ofício de 3 de Julho de 2002, a Comissão solicitou ao VKI que esclarecesse o seu pedido e, mais especificamente, o respectivo fundamento jurídico. Em resposta a este ofício, o VKI precisou, por missiva de 8 de Julho de 2002, que o seu pedido

assentava designadamente no artigo 255.º, n.ºs 1 e 2, CE, no Regulamento n.º 1049/2001, nas disposições de aplicação deste regulamento e no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proclamada em 7 de Dezembro de 2002 em Nice (JO C 364, p. 1, a seguir «carta dos direitos fundamentais»), bem como nos artigos 5.º CE e 10.º CE.

- 11 Em 24 de Julho de 2002, durante uma reunião com os serviços da Comissão, os representantes do VKI evocaram a possibilidade, para o recorrente, de se comprometer, por escrito, a utilizar as informações obtidas unicamente com a finalidade de fazer valer os direitos dos consumidores no quadro dos processos nacionais intentados contra o BAWAG.
- 12 Por missiva de 12 de Agosto de 2002, o VKI completou o seu pedido, confirmando que estava disposto a assumir o compromisso evocado na reunião de 24 de Julho de 2002.
- 13 Por ofício de 12 de Setembro de 2002, a Comissão, com base no disposto no Regulamento n.º 1049/2001, indeferiu totalmente o pedido do VKI.
- 14 Em 26 de Setembro de 2002, o VKI apresentou um pedido de confirmação na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, esclarecendo designadamente que, mantendo embora o seu pedido, não lhe interessavam a título principal os documentos internos da Comissão.
- 15 Em 14 de Outubro de 2002, a Comissão acusou a recepção deste pedido confirmativo e indicou ao recorrente que, em razão do número dos documentos pedidos, o prazo de resposta aplicável ao tratamento do pedido seria prolongado de quinze dias úteis.

- 16 Em 18 de Dezembro de 2002, a Comissão adoptou a Decisão D (2002) 330472 relativa a um pedido de acesso aos documentos administrativos no processo COMP/36.571/D-1, Bancos austríacos — «club Lombard» (a seguir «decisão impugnada»). A decisão impugnada confirmou a decisão de indeferimento de 12 de Setembro de 2002.
- 17 Na decisão impugnada, a Comissão dividiu, em primeiro lugar, os documentos do processo club Lombard, com excepção dos documentos internos, em onze categorias distintas. Com exclusão dos documentos internos, este processo contém mais de 47 000 folhas.
- 18 Em segundo lugar, a Comissão detalhou as razões pelas quais, em seu entender, cada uma das categorias anteriormente identificadas estava coberta por uma ou várias das excepções previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001.
- 19 Em terceiro lugar, a Comissão entendeu que, nas hipóteses em que a aplicação de algumas das excepções tornava necessária uma ponderação dos interesses em presença, o VKI não terá invocado um interesse público superior de natureza a justificar o acesso pedido.
- 20 Em quarto lugar, a Comissão enumerou as razões pelas quais um acesso parcial não era possível no caso em apreço. Segundo a Comissão, o exame detalhado de cada documento, necessário do ponto de vista de uma eventual consulta parcial, representaria para si própria uma carga de trabalho excessiva e desproporcionada.
- 21 Em quinto lugar, a Comissão entendeu que uma consulta dos terceiros para se pronunciarem sobre um eventual acesso aos documentos de que são autores não era necessária no caso em apreço, na medida em que, em conformidade com o n.º 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, era claro que os referidos documentos não deviam ser divulgados.

- 22 A Comissão concluiu na decisão impugnada que o pedido de acesso do recorrente devia ser indeferido na sua totalidade.

Tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância

- 23 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 7 de Janeiro de 2003, o VKI interpôs recurso de anulação da decisão impugnada. Por requerimento separado apresentado no mesmo dia, pediu que o Tribunal se pronunciasse sobre este recurso seguindo uma tramitação acelerada, em conformidade com o artigo 76.º-A do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.
- 24 Por requerimento separado apresentado em 8 de Janeiro de 2003, o VKI apresentou um pedido de assistência judiciária.
- 25 Em 20 de Janeiro de 2003, a Comissão apresentou as suas observações sobre o pedido de tramitação acelerada.
- 26 A Primeira Secção do Tribunal de Primeira Instância, à qual foi atribuído o processo por decisão de 20 de Janeiro de 2003, indeferiu o pedido de tramitação acelerada por decisão de 28 de Janeiro de 2003, notificada no dia seguinte ao recorrente.
- 27 Em 18 de Fevereiro de 2003, a Comissão apresentou as suas observações sobre o pedido de assistência judiciária.

- 28 Em 10 de Março de 2003, a Comissão apresentou as suas alegações de contestação.
- 29 O pedido de assistência judiciária do recorrente foi indeferido por despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Março de 2003.
- 30 Por missiva de 1 de Abril de 2003, o recorrente renunciou à apresentação de alegações de réplica.
- 31 Em 15 de Abril de 2003, o BAWAG apresentou um pedido de intervenção em apoio dos pedidos da Comissão. O Reino da Suécia e a República da Finlândia solicitaram, respectivamente em 16 e 25 de Abril de 2003, autorização para intervir em apoio dos pedidos do VKI. Por último, em 29 de Abril de 2003, o ÖVAG e o NÖ-Hypobank solicitaram conjuntamente autorização para intervir em apoio dos pedidos da Comissão.
- 32 Por despacho do presidente da Primeira Secção do Tribunal de Primeira Instância de 1 de Agosto de 2003, a República da Finlândia e o Reino da Suécia foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos do recorrente. Neste mesmo despacho, o BAWAG, por um lado, e o ÖVAG e o NÖ-Hypobank, por outro, foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.
- 33 Tendo os seus pedidos sido apresentados no prazo previsto no artigo 115.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os intervenientes receberam, em aplicação do artigo 116.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, comunicação de todos os actos processuais notificados às partes.

- 34 A República da Finlândia e o Reino da Suécia declararam, respectivamente em 10 e 12 de Setembro de 2003, que desistiam das respectivas intervenções.
- 35 Em 26 de Setembro de 2003, o BAWAG, por um lado, e o ÖVAG e o NÖ-Hypobank, por outro, apresentaram as suas alegações de intervenção.
- 36 Não tendo o VKI e a Comissão apresentado observações sobre as declarações de desistência da intervenção feitas pela República da Finlândia e pelo Reino da Suécia, o presidente da Primeira Secção, por despacho de 6 de Novembro de 2003, determinou o cancelamento, no presente processo, das intervenções dos referidos intervenientes e condenou o VKI e a Comissão a suportarem as suas próprias despesas no que respeita a estas intervenções.
- 37 Em 14 de Novembro de 2003, o recorrente apresentou as suas observações escritas sobre as alegações de intervenção, ao passo que as da Comissão foram apresentadas em 11 de Novembro de 2003.
- 38 Em aplicação do artigo 14.º do Regulamento de Processo e sob proposta da Primeira Secção, o Tribunal de Primeira Instância decidiu, tendo as partes sido ouvidas em conformidade com o artigo 51.º do referido regulamento, atribuir o processo a uma formação de julgamento alargada.
- 39 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Primeira Secção alargada) decidiu dar início à fase oral e, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, colocou por escrito determinadas questões à Comissão e aos intervenientes.

- 40 Em 6 de Julho de 2004, a Comissão e os intervenientes responderam por escrito às questões do Tribunal.
- 41 Foram ouvidas as alegações orais das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal na audiência de 28 de Setembro de 2004.

Pedidos das partes

- 42 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão impugnada;
 - ordenar a apresentação e proceder ao exame do processo administrativo em causa para apreciar o mérito dos pedidos do VKI;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 43 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

44 O BAWAG, em apoio da Comissão, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas, incluindo as do interveniente.

45 Por último, o ÖVAG e o NÖ-Hypobank, em apoio da Comissão, concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto ao âmbito do litígio e à admissibilidade de alguns dos argumentos suscitados pelos intervenientes

46 Está assente que a Comissão adoptou a decisão impugnada com base no Regulamento n.º 1049/2001.

- 47 A isto acresce que o recurso do VKI assenta, essencialmente, em seis fundamentos. Com o seu primeiro fundamento, o VKI sustenta que é incompatível com o direito de acesso aos documentos e, em especial, com o Regulamento n.º 1049/2001, recusar-se o acesso à totalidade de um processo administrativo sem ter, previamente, examinado concretamente cada um dos documentos constantes do referido processo. Com o seu segundo fundamento, o VKI sustenta que a Comissão aplicou ou interpretou erradamente várias das excepções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Com o seu terceiro fundamento, o VKI avança que a Comissão concluiu ilegalmente que a ponderação dos interesses em presença não pendia a favor da divulgação do processo administrativo a que se refere o seu pedido. Com o seu quarto fundamento, o VKI sustenta que a Comissão deveria ter-lhe concedido, pelo menos, um acesso parcial ao processo. Com o seu quinto fundamento, o VKI sustenta que a falta de consulta dos bancos autores de alguns dos documentos constitui uma violação do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001. Por último e com o seu sexto fundamento, o recorrente denuncia a violação, pela Comissão, do artigo 255.º CE, do artigo 42.º da carta dos direitos fundamentais e dos artigos 5.º CE e 10.º CE.
- 48 Ora, nas suas respectivas alegações de intervenção, o BAWAG, por um lado, e o ÖVAG e o NÖ-Hypobank, por outro, avançaram vários argumentos (a seguir «argumentos complementares») destinados a demonstrar, em primeiro lugar, que o Regulamento n.º 1049/2001 se aplica unicamente aos documentos elaborados durante o processo legislativo comunitário, em segundo lugar, que o direito de acesso aos documentos respeitantes aos processos de concorrência era, à época dos factos, regulado unicamente pelo Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, Primeiro Regulamento de execução dos artigos [81.º] e [82.º] do Tratado (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22), em terceiro lugar, que uma associação que goza de um estatuto de direito público não beneficia do direito de acesso previsto pelo Regulamento n.º 1049/2001, em quarto lugar, que o pedido de acesso do VKI era irregular à luz do Regulamento n.º 1049/2001, em quinto lugar, que o Regulamento n.º 1049/2001 é contrário ao artigo 255.º CE, na medida em que autoriza o acesso aos documentos provenientes de terceiros e, em sexto lugar, que o referido regulamento só se poderá aplicar aos documentos que chegaram à posse das instituições após a sua entrada em aplicação, ou seja, a partir de 3 de Dezembro de 2001.
- 49 Os argumentos complementares visam, portanto, demonstrar, em primeiro lugar, que o Regulamento n.º 1049/2001 não era aplicável no caso em apreço, em segundo lugar, que foi aplicado incorrectamente pela Comissão e, em terceiro lugar, que constitui, para a decisão impugnada, uma base jurídica ilegal.

- 50 Por conseguinte, supondo que um ou vários dos argumentos complementares viessem a ser acolhidos pelo Tribunal, permitir-lhe-iam concluir que a decisão impugnada é ilegal. Ora, há que recordar que os intervenientes foram admitidos a intervir nos presentes autos em apoio dos pedidos da Comissão e que, quanto ao mais, esta última concluiu pedindo que fosse negado provimento ao recurso de anulação.
- 51 Interrogados por escrito e na audiência sobre a compatibilidade dos argumentos complementares com os pedidos que apresentaram, os intervenientes responderam essencialmente que, em aplicação da jurisprudência, um interveniente pode apresentar argumentos diferentes ou mesmo contrários aos da parte que apoia (acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1961, *De Gezamlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade*, 30/59, *Colect.* 1954-1961, pp. 551, 558, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Março de 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Comissão*, T-228/99 e T-233/99, *Colect.*, p. II-435, n.º 145).
- 52 Contudo, nos termos do artigo 40.º, quarto parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, aplicável ao Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 53.º do referido estatuto, as conclusões do pedido de intervenção devem limitar-se a sustentar as conclusões de uma das partes. Além disso e nos termos do artigo 116.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, o interveniente aceita o processo no estado em que este se encontra no momento da sua intervenção. Ora, embora estas disposições não se oponham a que o interveniente apresente argumentos diferentes dos da parte que ele apoia, é, contudo, na condição de que não se modifique o quadro do litígio e que a intervenção tenha sempre por objectivo apoiar os pedidos apresentados por esta última (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 8 de Julho de 1999, *Chemie Linz/Comissão*, C-245/92 P, *Colect.*, p. I-4643, n.º 32; de 8 de Janeiro de 2002, *França/Monsanto e Comissão*, C-248/99 P, *Colect.*, p. I-1, n.º 56; e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 3 de Abril de 2003, *Royal Philips Electronics/Comissão*, T-119/02, *Colect.*, p. II-1433, n.ºs 203 e 212).
- 53 No caso em apreço, uma vez que, por um lado, supondo-os procedentes, os argumentos complementares permitiriam concluir pela ilegalidade da decisão impugnada e que, por outro, os pedidos da Comissão se destinam a que seja negado

provimento ao recurso de anulação e não são apoiados por fundamentos cujo objectivo consista em que seja declarada a ilegalidade da decisão impugnada, conclui-se que o exame dos argumentos complementares teria por efeito alterar o quadro do litígio como foi definido na petição e na resposta (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Julho de 1995, AITEC e o./Comissão, T-447/93 a T-449/93, Colect., p. II-1971, n.º 122, e de 24 de Outubro de 1997, British Steel/Comissão, T-243/94, Colect., p. II-1887, n.ºs 72 e 73).

54 Quanto ao mais, não colhe a argumentação dos intervenientes destinada a demonstrar que os argumentos complementares sustentam, no essencial, as conclusões da Comissão nos termos das quais o acesso aos documentos pedido pelo recorrente deve ser recusado. Com efeito, por um lado, no âmbito do presente processo, a Comissão não concluiu de forma alguma no sentido de que o acesso pedido aos documentos controvertidos deve ser recusado independentemente dos fundamentos invocados na decisão impugnada, mas e unicamente, pedindo que seja negado provimento ao recurso de anulação. Por outro lado, não incumbe ao Tribunal, no quadro da fiscalização da legalidade a que procede, substituir-se à Comissão a fim de determinar se o acesso aos documentos controvertidos deve ser recusado por fundamentos diversos dos mencionados na decisão impugnada.

55 Portanto, há que julgar inadmissíveis os argumentos complementares.

Quanto ao primeiro fundamento, assente na falta de um exame concreto dos documentos a que se refere o recurso e sobre o quarto fundamento, assente na violação do direito a um acesso parcial

56 Há que analisar em primeiro lugar e de forma conjunta os primeiro e quarto fundamentos invocados pelo recorrente.

Argumentos das partes

— Quanto ao primeiro fundamento, assente na falta de um exame concreto dos documentos a que se refere o pedido

- 57 Com o seu primeiro fundamento, o VKI sustenta que, na decisão impugnada, a Comissão, contrariamente ao disposto no Regulamento n.º 1049/2001, subtraiu a totalidade do processo club Lombard ao direito de acesso, sem todavia proceder a um exame concreto de cada um dos documentos constantes desse processo. Ora, apenas circunstâncias concretas respeitantes a determinados documentos poderão justificar uma excepção ao direito de acesso a estes documentos.
- 58 Em resposta ao primeiro fundamento do recorrente, a Comissão sustenta que, no caso em apreço, não importa determinar se recusou o acesso a todos os documentos a que se refere o pedido, mas, unicamente, se fundamentou correctamente a sua recusa no que respeita a todos estes documentos. Ora, no caso em apreço, a Comissão não terá de forma alguma excluído o conjunto do processo club Lombard do direito de acesso, mas e pelo contrário, terá explicado a razão pela qual os fundamentos de recusa enumerados no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 se opõem a uma divulgação dos documentos constantes do referido processo.
- 59 A Comissão acrescenta que não é contrário ao direito comunitário recusar o acesso a diversas categorias de documentos sem examinar cada um dos documentos que nelas se inserem, desde que, como no caso em apreço, as razões de recusa da Comissão sejam indicadas relativamente a cada categoria. O Tribunal de Primeira Instância terá expressamente decidido que a Comissão tem o direito de subdividir o processo em categorias, às quais pode seguidamente recusar globalmente o acesso, na condição de mencionar as razões da sua recusa (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Março de 1997, WWF UK/Comissão, T-105/95, Colect., p. II-313, n.º 64).

60 A Comissão esclarece por último que o exame dos diversos documentos e das partes de documentos no seio destas categorias não foi efectuado na medida em que o esforço exigido por essa operação teria sido desproporcionado.

— Quanto ao quarto fundamento, assente na violação do direito a um acesso parcial

61 O VKI sustenta que a recusa total de acesso ao processo só se justificaria se o conjunto dos documentos nele constantes estivesse coberto por, pelo menos, uma das excepções enunciadas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Não estando preenchida esta condição no caso em apreço, o recorrente deveria ter beneficiado, pelo menos, de um acesso parcial. A preocupação «respeitável» da Comissão de limitar a sua carga de trabalho não poderá ter por resultado serem aniquiladas as hipóteses de reparação dos danos sofridos pelos consumidores em razão de um acordo ou prática concertada proibidos.

62 A Comissão contesta estes argumentos. Admite que a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância reconhece a existência de um direito de acesso parcial aos documentos. Contudo, a Comissão salienta que semelhante acesso pode ser recusado quando implique uma carga de trabalho desproporcionada para a instituição em causa.

63 Ora, a carga de trabalho exigida por um processo de mais de 47 000 páginas será necessariamente desproporcionada. Sê-lo-á pelo menos quando, por um lado, a percentagem de documentos susceptíveis de ser comunicados em cada categoria pertinente seja muito fraca e, por outro, estes documentos sejam manifestamente inúteis. Estando o processo organizado de forma cronológica, qualquer acesso parcial implicará que seja revisto na sua totalidade. Além disso, a carga de trabalho que consiste em elaborar um índice das matérias para a totalidade do processo será, tendo em conta a aplicação das excepções do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, desproporcionada em medida idêntica à de um acesso parcial. A Comissão reconhece que o carácter desproporcionado da carga de trabalho exigida

não constitui por si só um motivo de recusa. Contudo, quando decorre da análise das categorias de documentos estritamente definidas que o acesso deve ser recusado, um exame suplementar de cada documento no seio da correspondente categoria não se justificará.

- 64 O BAWAG bem como o ÖVAG e o NÖ-Hypobank sustentam essencialmente os argumentos da Comissão. Esclarecem que quando um requerente tenha expressamente indicado em que reside o seu interesse no pedido de acesso, será desproporcionado exigir da instituição à qual este pedido foi apresentado que conceda um acesso parcial a documentos que não servem o objectivo do pedido.

Apreciação do Tribunal

- 65 Está assente que a Comissão não procedeu a um exame concreto e individual dos documentos que compõem o processo club Lombard. Na audiência, a Comissão confirmou que, em resposta ao pedido confirmativo do recorrente, tinha dividido o processo club Lombard, com exclusão dos documentos internos, em onze categorias distintas de documentos, sem todavia examinar cada um de entre estes. Decorre, além disso, da decisão impugnada que, após ter definido as referidas categorias, a Comissão entendeu que «uma ou várias das excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 se aplica[vam] a cada categoria de documentos, sem que haja um interesse público superior que justifique a sua divulgação». A Comissão esclareceu seguidamente que, «[p]or razões de proporcionalidade, não se verifica[va] ser necessário ou útil proceder a um exame dos documentos que vá além do quadro das categorias referidas». A Comissão indicou igualmente, «a título subsidiário», que a publicação da decisão club Lombard bastava para «preservar» os interesses do recorrente.
- 66 Tendo em conta estes elementos, há pois que determinar se a Comissão estava, em princípio, obrigada a proceder a um exame concreto e individual dos documentos visados no referido pedido e, seguidamente e na afirmativa, apreciar em que medida esta obrigação de exame poderia seguidamente ser mitigada por certas excepções que se prendem, designadamente, com a carga de trabalho daí decorrente.

— Quanto à obrigação de proceder a um exame concreto e individual

- 67 O artigo 2.º do Regulamento n.º 1049/2001 define o princípio do direito de acesso aos documentos das instituições. O artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 enuncia várias excepções ao direito de acesso. Por último, os artigos 6.º a 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 definem determinadas modalidades nos termos das quais deve ser tratado um pedido de acesso.
- 68 Decorre destas disposições que a instituição à qual tenha sido apresentado um pedido de acesso a documentos assente no Regulamento n.º 1049/2001 tem a obrigação de examinar e de responder a este pedido e, em especial, de determinar se uma das excepções enunciadas no artigo 4.º do referido regulamento é aplicável aos documentos em causa.
- 69 Ora, segundo jurisprudência constante, o exame que se exige para o tratamento de um pedido de acesso a documentos deve revestir carácter concreto. Com efeito, por um lado, a simples circunstância de um documento respeitar a um interesse protegido por uma excepção não basta para justificar a aplicação desta última (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Setembro de 2000, *Denkavit Nederland/Comissão*, T-20/99, *Colect.*, p. II-3011, n.º 45). Semelhante aplicação só pode, em princípio, ser justificada na hipótese da instituição ter previamente apreciado, em primeiro lugar, se o acesso ao documento teria atentado, concreta e efectivamente, contra o interesse protegido e, em segundo lugar e nas hipóteses referidas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001, se não existia um interesse público superior que justificasse a divulgação do documento em causa. Por outro lado, o risco de se atentar contra um interesse protegido deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Fevereiro de 2002, *Kuijjer/Conselho*, T-211/00, *Colect.*, p. II-485, n.º 56, a seguir «acórdão *Kuijjer II*»). Por conseguinte, o exame ao qual deve proceder a instituição a fim de aplicar uma excepção deve ser efectuado de forma concreta e deve resultar dos fundamentos da decisão (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Abril de 2000, *Kuijjer/Conselho*, T-188/98, *Colect.*, p. II-1959, n.º 38, a seguir «acórdão *Kuijjer I*», e de 19 de Julho de 1999, *Hautala/Conselho*, T-14/98, *Colect.*, p. II-2489, n.º 67).

- 70 Este exame concreto deve, além disso, ser realizado para cada documento a que se refere o pedido. Com efeito, decorre do Regulamento n.º 1049/2001 que todas as excepções mencionadas nos n.ºs 1 a 3 do seu artigo 4.º são enunciadas como devendo ser aplicadas «a um documento».
- 71 A necessidade deste exame concreto e individual, por oposição a um exame abstracto e global, está de resto confirmada pela jurisprudência respeitante à aplicação do código de conduta.
- 72 Com efeito, por um lado, o código de conduta, cujos princípios foram parcialmente retomados no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, comportava uma primeira categoria de excepções que impunham à instituição a recusa do acesso a um documento quando a sua divulgação «p[udesse] prejudicar» os interesses protegidos por estas excepções. Ora, o Tribunal de Primeira Instância decidiu de forma constante que decorria da utilização do verbo poder no condicional que a Comissão estava obrigada, antes de decidir sobre um pedido de acesso a documentos, a apreciar, «relativamente a cada documento solicitado», se, à luz das informações de que dispunha, a sua divulgação era efectivamente susceptível de prejudicar os interesses protegidos pelo regime das excepções (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Fevereiro de 1998, Interporc/Comissão, T-124/96, Colect., p. II-231, n.º 52, e de 12 de Outubro de 2000, JT's Corporation/Comissão, T-123/99, Colect., p. II-3269, n.º 64). Tendo em conta a manutenção do condicional nos n.ºs 1 a 3 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, a jurisprudência desenvolvida no âmbito do código de conduta é transponível para o quadro do Regulamento n.º 1049/2001. Portanto, há que concluir que uma instituição está obrigada a apreciar de forma concreta e individual a aplicação das excepções ao direito de acesso relativamente a cada um dos documentos a que se refira determinado pedido.
- 73 Por outro lado e como correctamente salienta a Comissão, efectivamente o Tribunal já decidiu, essencialmente, no seu acórdão WWK UK/Comissão, já referido no n.º 59 *supra* (n.º 64), que uma instituição está obrigada a indicar, no mínimo por categoria de documentos, as razões pelas quais considera que os documentos mencionados no pedido que lhe é dirigido estão ligados a uma determinada categoria de informações abrangidas por uma excepção. Contudo e independentemente da questão de saber

se a matéria sobre a qual se apoia a Comissão diz unicamente respeito a uma regra de fundamentação, um exame concreto e individual é em todo o caso necessário pois que, mesmo na hipótese de ser claro que um pedido de acesso se refere a documentos cobertos por uma excepção, apenas este exame pode permitir à instituição apreciar a possibilidade de conceder um acesso parcial ao requerente, em conformidade com o disposto no artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001. De resto e no quadro da aplicação do código de conduta, o Tribunal de Primeira Instância já rejeitou como sendo insuficiente uma apreciação de documentos efectuada por categorias e não com base nos elementos de informação concretos que comportavam estes documentos, devendo o exame que se exige a uma instituição permitir-lhe apreciar concretamente se uma excepção invocada se aplica realmente ao conjunto das informações constantes nos referidos documentos (acórdão *JT's Corporation/Comissão*, já referido no n.º 62 *supra*, n.º 46).

74 Portanto, há que concluir que uma instituição, quando recebe um pedido assente no Regulamento n.º 1049/2001, está obrigada, em princípio, a proceder a uma apreciação concreta e individual do conteúdo dos documentos a que se refere o pedido.

75 Esta solução de princípio não significa, contudo, que se exija semelhante exame em todas as circunstâncias. Com efeito, tendo o exame concreto e individual, a que a instituição deve em princípio proceder em resposta a um pedido de acesso formulado com base no Regulamento n.º 1049/2001, por objectivo permitir à instituição em causa, por um lado, apreciar em que medida uma excepção ao direito de acesso é aplicável e, por outro, apreciar a possibilidade de um acesso parcial, o referido exame pode não ser necessário quando, em razão das circunstâncias específicas do caso concreto, seja manifesto que o acesso deve ser recusado ou, pelo contrário, concedido. Tal poderá ser o caso, designadamente, se determinados documentos estiverem, desde logo, manifestamente cobertos na sua integralidade por uma excepção ao direito de acesso ou, pelo contrário, forem manifestamente acessíveis na sua totalidade, ou, por último, tiverem sido já objecto de uma apreciação concreta e individual por parte da instituição em circunstâncias similares.

- 76 No caso em apreço, está assente que a Comissão baseou a decisão impugnada numa análise geral e por categorias dos documentos do processo club Lombard. Está igualmente assente que a Comissão não procedeu a um exame concreto e individual dos documentos a que se refere o pedido de acesso a fim de apreciar a aplicação das excepções invocadas ou a possibilidade de um acesso parcial.
- 77 Portanto, há que examinar se o pedido do recorrente versava sobre documentos relativamente aos quais, em razão das circunstâncias do caso concreto, não era necessário proceder a este exame concreto e individual.
- 78 A este respeito, a Comissão entendeu, na decisão impugnada, que os documentos a que se refere o pedido do recorrente estavam abrangidos por quatro excepções distintas ao direito de acesso.
- 79 A primeira das excepções invocada pela Comissão respeita à protecção dos objectivos das actividades de inspecção referida no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Na decisão impugnada, a Comissão justificou a aplicação desta excepção apoiando-se, essencialmente, em dois elementos.
- 80 Em primeiro lugar, segundo a Comissão, a decisão club Lombard é objecto de vários recursos de anulação interpostos no Tribunal de Primeira Instância que estão ainda pendentes e, portanto, sobre os quais este último ainda não se pronunciou. Por conseguinte, o acesso de terceiros a estes documentos poderá afectar a nova apreciação que poderá ser obrigada a realizar em caso de anulação e poderá conduzir a que as partes recorrentes suscitem nesses recursos determinados fundamentos de direito.

- 81 Em segundo lugar, segundo a Comissão, um elevado número dos documentos constantes do processo terão sido comunicados por empresas às quais foram aplicadas coimas na decisão club Lombard, quer nos termos da comunicação da Comissão sobre a não aplicação ou a redução de coimas nos processos relativos a acordos, decisões ou práticas concertadas (JO 1996, C 207, p. 4), que era aplicável à época dos factos, quer no quadro de pedidos de informações ou de verificações com base no disposto nos artigos 11.º e 14.º do Regulamento n.º 17. Por conseguinte, reconhecer a terceiros a possibilidade de a estes aceder dissuadiria as empresas de cooperarem com a Comissão e seria prejudicial para as suas actividades de inspecção e de inquérito em processos futuros. O mesmo raciocínio será aplicável aos documentos elaborados por terceiros.
- 82 Todavia, o Tribunal entende que a Comissão não podia formular uma conclusão em termos assim tão gerais, aplicável ao conjunto do processo club Lombard sem ter, previamente, procedido a um exame concreto e individual dos documentos que o compõem.
- 83 Com efeito, em primeiro lugar, não resulta da decisão impugnada que a Comissão tenha verificado concretamente que cada documento a que se refere o pedido estava efectivamente inserido numa das onze categorias identificadas. Pelo contrário, os fundamentos da decisão impugnada, confirmados pela Comissão na audiência, indicam que foi, pelo menos parcialmente, de forma abstracta que a Comissão procedeu a esta repartição. Verifica-se que a Comissão actuou sobretudo com base nas ideias que tinha sobre o conteúdo dos documentos do processo club Lombard e não com fundamento num exame real. Portanto, esta divisão em categorias não deixa de ser aproximativa, tanto do ponto de vista da sua exaustividade como do ponto de vista da sua exactidão.
- 84 Seguidamente, as considerações expostas pela Comissão na decisão impugnada, como de resto nas suas alegações de contestação, não deixam de ser vagas e de ordem geral. Na falta de um exame individual, isto é, documento por documento,

não permitem considerar com suficiente certeza e de forma circunstanciada que a argumentação da Comissão, mesmo supondo-a procedente no seu princípio, é aplicável ao conjunto dos documentos do processo club Lombard. Os receios expressos pela Comissão não vão além do estado de simples afirmações e são, por conseguinte, exageradamente hipotéticos.

- 85 Com efeito, nada há que indique que a totalidade dos documentos a que se refere o pedido esteja claramente abrangida pela excepção invocada. No n.º 1 da decisão impugnada, a Comissão nota ela própria que «a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, aplica-se em grande parte a certos documentos, ou mesmo integralmente a todas as categorias».
- 86 É certo que, na tabela que juntou às suas alegações de contestação, a Comissão indicou que, em seu entender, a excepção invocada aplica-se ao conjunto dos documentos a que se refere o processo. Contudo e como resulta das considerações expostas no número anterior, esta tabela contradiz os fundamentos da decisão impugnada.
- 87 Por último e em todo o caso, não resulta dos fundamentos da decisão impugnada que cada um dos documentos que compõem o processo club Lombard, tomado individualmente, esteja abrangido na sua totalidade pela excepção a que se refere o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, não se verifica que a divulgação de toda e qualquer informação que neles conste possa prejudicar os objectivos das actividades de inspecção e de inquérito da Comissão.
- 88 Portanto, não está justificada a falta de um exame concreto e individual dos documentos a que se refere o pedido do recorrente no que respeita aos documentos alegadamente cobertos pela primeira excepção invocada pela Comissão.

- 89 A mesma conclusão se impõe no que toca aos documentos cobertos, nos termos da decisão impugnada, pelas segunda, terceira e quarta excepções. Estas excepções referem-se à protecção dos interesses comerciais (artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001), à protecção dos processos judiciais (artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão) e à protecção da vida privada e da integridade do indivíduo [artigo 4.º, n.º 1, alínea b)]. Ora, resulta dos n.ºs 2, 3, 10, 12 e 13 da decisão impugnada que, segundo a Comissão, estas excepções respeitam a apenas uma parte dos documentos a que se refere o pedido. Designadamente, no n.º 13 da decisão impugnada, a Comissão indica que «é possível que uma grande parte dos documentos elaborados pelos bancos em causa ou terceiros comporte também informações cuja divulgação poderá afectar a vida privada e a integridade do indivíduo».
- 90 Decorre, pois, da decisão impugnada que as excepções invocadas pela Comissão não respeitam necessariamente ao conjunto do processo club Lombard e que, mesmo relativamente aos documentos aos quais poderão eventualmente dizer respeito, poderão incidir unicamente sobre certas passagens destes documentos.
- 91 Por último, os intervenientes invocam a excepção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001. Sustentam que a decisão club Lombard foi objecto de vários recursos de anulação e que, portanto, não constitui ainda uma decisão «tomada» na acepção do artigo 4.º, n.º 3, o que justificará a recusa global de acesso. Todavia, não tendo esta excepção sido invocada pela Comissão na decisão impugnada, não incumbe ao Tribunal substituir-se a esta instituição para apreciar se é efectivamente aplicável aos documentos a que se refere o pedido.
- 92 Por conseguinte, a Comissão não podia, em princípio, deixar de efectuar um exame concreto e individual de cada um dos documentos a que se refere o pedido de forma a apreciar a aplicação das excepções ou a possibilidade de um acesso parcial.

- 93 Contudo e uma vez que, no caso em apreço, a Comissão se absteve deste exame, há que determinar se uma instituição tem o direito de justificar uma recusa total de acesso em razão da carga de trabalho muito importante que, em seu entender, resulta do referido exame.
- Quanto à aplicação de uma excepção relacionada com a carga de trabalho necessária para se proceder a um exame concreto e individual
- 94 Nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, «[n]o caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos, a instituição em causa poderá concertar-se informalmente com o requerente tendo em vista encontrar uma solução equitativa».
- 95 No caso em apreço, resulta dos autos que o recorrente e a Comissão se reuniram, em 24 de Julho de 2002, mas que esta reunião e os contactos que se seguiram não conduziram a uma solução.
- 96 Ora, o Regulamento n.º 1049/2001 não comporta qualquer disposição que permita expressamente à instituição, na falta de uma solução equitativa encontrada com o requerente, limitar o âmbito do exame que normalmente está obrigada a efectuar em resposta a um pedido de acesso.
- 97 Todavia, na parte introdutória da decisão impugnada, a Comissão justificou essencialmente a falta de um exame concreto e individual dos documentos em causa com a aplicação do princípio da proporcionalidade. A Comissão indicou designadamente que «[p]or razões de proporcionalidade, não se verifica ser necessário ou útil proceder a um exame dos documentos que vá além do quadro das categorias [referidas]». A Comissão também invocou a aplicação do princípio da proporcionalidade nos n.ºs 10, 13 e 24 da decisão impugnada.

- 98 Portanto, há que examinar se o princípio de um exame concreto e individual dos documentos a que se refere um pedido de acesso com base no Regulamento n.º 1049/2001 pode efectivamente ser afastado em obediência ao princípio da proporcionalidade.
- 99 Segundo jurisprudência constante, o princípio da proporcionalidade exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário à realização dos objectivos prosseguidos e que, quando exista uma opção entre várias medidas adequadas, se recorra à menos rígida e que os inconvenientes causados não sejam desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 1998, *National Farmers' Union e o.*, C-157/96, Colect., p. I-2211, n.º 60, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Setembro de 2002, *Tideland Signal/Comissão*, T-211/02, Colect., p. II-3781, n.º 39). O princípio da proporcionalidade exige também que as derrogações não excedam os limites do que é apropriado e necessário para se atingir o fim prosseguido (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Maio de 1986, *Johnston*, 222/84, Colect., p. 1651, n.º 38, e acórdão *Hautala/Conselho*, já referido no n.º 69 *supra*, n.º 85).
- 100 Portanto, a recusa por parte de uma instituição, de examinar concreta e individualmente os documentos objecto de um pedido de acesso constitui, em princípio, uma violação manifesta do princípio da proporcionalidade. Com efeito, um exame concreto e individual dos documentos em causa permite à instituição atingir o fim prosseguido pelas excepções enunciadas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e conduz, ademais, à identificação dos únicos documentos cobertos, na totalidade ou em parte, pelas referidas excepções. Constitui, por conseguinte e no que toca ao direito de acesso do requerente, uma medida menos coerciva do que uma recusa completa de exame.
- 101 Contudo, há que ter em conta a possibilidade de um requerente apresentar, com base no Regulamento n.º 1049/2001, um pedido de acesso referente a um número manifestamente desrazoável de documentos, eventualmente por razões fúteis, e assim impor, devido ao tratamento do seu pedido, uma carga de trabalho susceptível de paralisar de forma muito substancial o bom funcionamento da instituição. Há igualmente que salientar que, na hipótese de um pedido versar sobre um elevado

número de documentos, o direito que tem a instituição de procurar obter um «acordo equitativo» com o requerente, em aplicação do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, reflecte a possibilidade de se tomar em conta, ainda que de forma particularmente limitada, a eventual necessidade de conciliar os interesses do requerente com os da boa administração.

- 102 Portanto, uma instituição deve conservar a possibilidade, em casos específicos em que o exame concreto e individual dos documentos lhe imporia uma carga administrativa inapropriada, de ponderar, por um lado, o interesse do acesso do público aos documentos e, por outro, a carga de trabalho que daí decorrerá, a fim de preservar, em casos específicos, o interesse da boa administração (v., por analogia, acórdão Hautala/Conselho, já referido no n.º 69 *supra*, n.º 86).
- 103 Contudo, esta possibilidade não deixa de ser de aplicação excepcional.
- 104 Com efeito e em primeiro lugar, o exame concreto e individual dos documentos a que se refira um pedido de acesso com fundamento no Regulamento n.º 1049/2001 constitui um dos deveres elementares de uma instituição em resposta ao referido pedido.
- 105 Em segundo lugar, o acesso público aos documentos das instituições constitui a solução de princípio, ao passo que a possibilidade de recusa constitui a excepção (v., por analogia com o princípio enunciado a respeito da aplicação do código de conduta, acórdão Kuijer II, já referido, n.º 55).
- 106 Em terceiro lugar, as excepções ao princípio do acesso aos documentos devem ser interpretadas de forma restritiva [v., por analogia com o código de conduta, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Outubro de 2001, *British American*

Tobacco International (Investments)/Comissão, T-111/00, Colect., p. II-2997, n.º 40]. Ora, esta jurisprudência justifica por maioria de razão que sejam concebidas de forma particularmente restritiva as limitações introduzidas à diligência de que uma instituição deve normalmente fazer prova a fim de determinar a aplicação de uma excepção, na medida em que estas limitações aumentam, a partir da recepção do pedido, o risco de que seja prejudicado o direito de acesso.

- 107 Em quarto lugar e em numerosas circunstâncias, a faculdade de a Comissão não proceder a um exame concreto e individual, ao passo que tal é necessário, iria contra o princípio da boa administração, que figura entre as garantias conferidas pela ordem jurídica comunitária nos procedimentos administrativos e ao qual se prende a obrigação, para a instituição competente, de examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso em apreço (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Janeiro de 1992, *La Cinq/Comissão*, T-44/90, Colect., p. II-1, n.º 86, e de 11 de Julho de 1996, *Métropole télévision e o./Comissão*, T-528/93, T-542/93, T-543/93 e T-546/93, Colect., p. II-649, n.º 93).
- 108 Em quinto lugar, o facto de se ter em conta a carga de trabalho exigida pelo exercício do direito de acesso e o interesse do requerente não é em princípio relevante para se fazer variar a amplitude do referido direito.
- 109 Com efeito e no que toca ao interesse do requerente, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, este último não está obrigado a justificar o seu pedido e, portanto, normalmente não tem que demonstrar um qualquer interesse.
- 110 Quanto à carga de trabalho necessária para tratar determinado pedido, o Regulamento n.º 1049/2001 previu expressamente a possibilidade de que um pedido de acesso possa dizer respeito a um elevado número de documentos, pois que o seu artigo 7.º, n.º 3, e o seu artigo 8.º, n.º 2, dispõem que os prazos de tratamento, respectivamente, dos pedidos iniciais e dos pedidos confirmativos podem ser prorrogados a título excepcional, por exemplo, quando o pedido verse sobre um documento muito longo ou sobre um elevado número de documentos.

- 111 Em sexto lugar, a carga de trabalho necessária para proceder ao exame de um pedido depende não apenas do número de documentos a que se refira o pedido e do seu volume mas também da sua natureza. Por conseguinte, a necessidade de proceder a um exame concreto e individual de documentos muito numerosos não determina de forma alguma, desde logo e por si só, a carga de trabalho necessária para tratar um pedido de acesso, pois que a referida carga de trabalho também depende da profundidade exigida por este exame.
- 112 Por conseguinte, será apenas a título excepcional e unicamente quando a carga administrativa provocada pelo exame concreto e individual dos documentos se revele particularmente pesada, excedendo assim os limites do que pode ser razoavelmente exigido, que se poderá admitir uma derrogação a esta obrigação de exame (v., por analogia, acórdão *Kuijer II*, n.º 57).
- 113 Ademais e na medida em que o direito de acesso aos documentos na posse das instituições constitui uma solução de princípio, é à instituição que invoca uma excepção relacionada com o carácter desrazoável da tarefa exigida pelo pedido que incumbe o ónus da prova da sua amplitude.
- 114 Por último e quando a instituição tenha feito a prova do carácter desrazoável da carga administrativa exigida pelo exame concreto e individual dos documentos a que se refere o pedido, tem a obrigação de tentar concertar-se com o requerente a fim de, por um lado, tomar conhecimento ou obter esclarecimentos sobre o seu interesse na obtenção dos documentos em causa e, por outro, prever concretamente as opções que se lhe apresentam para a adopção de uma medida menos restritiva do que um exame concreto e individual dos documentos. Todavia e uma vez que o direito de acesso aos documentos representa o princípio, a instituição não deixa de estar obrigada, neste contexto, a privilegiar a opção que, não constituindo por si só uma tarefa que exceda os limites do que pode ser razoavelmente exigido, continua a ser a mais favorável ao direito de acesso do requerente.

- 115 Donde decorre que a instituição só pode dispensar completamente um exame concreto e individual após ter realmente estudado todas as demais opções possíveis e explicado de forma circunstanciada, na sua decisão, as razões pelas quais estas diversas opções implicam, também elas, uma carga de trabalho desrazoável.
- 116 Há, portanto e no caso em apreço, que examinar se a Comissão se encontrava numa situação tal que o exame concreto e individual dos documentos a que se refere o pedido lhe impunha uma carga que excede os limites do que pode ser razoavelmente exigido, pelo que não podia tomar em conta o interesse do recorrente e analisar concretamente outras opções para o tratamento do seu pedido a fim de, eventualmente, adoptar uma medida menos coerciva para a sua carga de trabalho.
- 117 No que toca, em primeiro lugar, ao carácter desrazoável do exame concreto e individual de cada um dos documentos a que se refere o pedido, há que notar que a decisão impugnada não menciona o número preciso dos documentos constantes do processo club Lombard, mas simplesmente o número de páginas que contém. Uma simples referência a um número de páginas não basta, enquanto tal, para apreciar a carga de trabalho exigida pelo exame concreto e individual. Contudo, tendo em conta, por um lado, as categorias identificadas pela Comissão na decisão impugnada e, por outro, a natureza do processo em causa, resulta claramente dos autos que os documentos em questão são muito numerosos.
- 118 Além disso, a consulta de um processo com mais de 47 000 páginas que inclui numerosos documentos como os pertencentes às categorias identificadas pela Comissão é de natureza a constituir uma tarefa extremamente importante.
- 119 Com efeito e em primeiro lugar, verifica-se que os documentos do processo club Lombard estão arquivados por ordem cronológica. A este respeito, na audiência, a

Comissão precisou que, tendo em conta a data da decisão impugnada, os documentos a que se refere o pedido do recorrente não tinham sido ainda objecto de introdução no registo previsto pelo artigo 11.º do Regulamento n.º 1049/2001, cuja cobertura deve, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da decisão da Comissão de 5 de Dezembro de 2001 que altera o seu regulamento interno, ser gradualmente alargada.

- 120 Em segundo lugar e à luz das principais categorias identificadas pela Comissão e dos fundamentos da decisão impugnada, pode-se admitir que os documentos a que se refere o pedido do recorrente contêm numerosas informações que devem ser objecto de uma análise concreta à luz das excepções ao direito de acesso e, designadamente, informações que podem atentar contra a protecção dos interesses comerciais dos bancos acusados no âmbito do processo club Lombard.
- 121 Em terceiro lugar e tendo em conta as principais categorias identificadas pela Comissão, pode-se também admitir que o processo club Lombard é constituído por um número importante de documentos provenientes de terceiros. Por conseguinte, à importância do trabalho exigido para examinar concreta e individualmente os documentos constantes do processo poderá acrescer a eventual necessidade de se consultar os referidos terceiros, em aplicação do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 122 Portanto, existem no caso em apreço vários indícios que permitem pensar que o exame concreto e individual de todos os documentos do processo club Lombard poderá constituir uma carga de trabalho muito importante. Contudo e sem que seja necessário decidir definitivamente se estes indícios demonstram de forma jurídica bastante que o trabalho exigido excederá os limites do que poderia ser razoavelmente exigido à Comissão, há que recordar que a decisão impugnada, que recusa globalmente todo e qualquer acesso ao recorrente, em todo o caso, só poderia ser legal na hipótese de a Comissão ter previamente explicado, de forma concreta, as razões pelas quais as opções alternativas a um exame concreto e individual de cada um dos documentos em causa constituíam, também elas, uma carga de trabalho desrazoável.

- 123 Ora, no caso em apreço, o recorrente informou a Comissão, em 14 de Junho de 2002, que a sua diligência se destinava a lhe permitir a apresentação de determinadas provas no quadro de processos intentados contra o BAWAG nos tribunais austríacos.
- 124 Verifica-se também que, em 24 de Julho de 2002, numa reunião com os serviços da Comissão, os representantes do VKI evocaram a possibilidade de o recorrente se comprometer, por escrito, a só utilizar as informações obtidas com a finalidade de fazer valer os direitos dos consumidores.
- 125 Além disso e no seu pedido confirmativo de 26 de Setembro de 2002, o recorrente indicou que não estava interessado, a título principal, nos documentos internos da Comissão, o que de resto conduziu esta última a excluir os referidos documentos do âmbito da análise que efectuou na decisão impugnada.
- 126 Apesar destes elementos, não resulta dos fundamentos da decisão impugnada que a Comissão tenha apreciado de forma concreta e exaustiva as diversas opções de que dispunha para realizar diligências que não lhe impusessem uma carga de trabalho desrazoável, mas em contrapartida aumentassem as hipóteses de o recorrente poder beneficiar, pelo menos a respeito de uma parte do seu pedido, de um acesso aos documentos em causa.
- 127 Assim, na decisão impugnada, a Comissão indicou «a título subsidiário» que a publicação da decisão club Lombard bastava para «preservar» os interesses do recorrente.

128 Ao que acresce que, no n.º 24 da decisão impugnada, a Comissão recusou conceder um acesso parcial aos documentos incluídos no processo club Lombard, exprimindo-se nos seguintes termos:

«Elaborámos no caso em apreço, para apreciar o vosso pedido, uma categorização do conjunto dos documentos do processo, bem como, parcialmente, uma subcategorização. A alternativa consistiria no exame de cada documento, eventualmente após consulta de terceiros. Neste caso preciso, o documento comporta mais de 47 000 páginas, sem contar os documentos internos. Estando subentendido que decorre de um exame por categorias que os documentos que figuram no processo são — com excepção dos documentos já publicados — em larga medida abrangidos pelas excepções previstas pelo regulamento, um exame separado de cada documento imporá à Comissão uma carga de trabalho inadaptada e desproporcionada. Tanto mais quanto as outras partes dos documentos ou alguns de entre estes que podiam eventualmente ser divulgados muito provavelmente não serviriam nem os interesses [do] VKI de provar a ilegalidade do comportamento dos bancos em causa no quadro de processos cíveis, nem outros interesses públicos.»

129 Portanto, verifica-se que a Comissão tomou em conta o interesse do recorrente a título muito subsidiário e para comparar os prováveis efeitos de dois tipos de diligências, ou seja, em primeiro lugar, um exame individual dos documentos incluídos no processo club Lombard e, em segundo lugar, um exame limitado às categorias em que foram divididos estes mesmos documentos consoante a sua natureza.

130 Pelo contrário, não resulta dos fundamentos da decisão impugnada que a Comissão tenha apreciado, de forma concreta, precisa e circunstanciada, por um lado, as demais opções a encarar para limitar a sua carga de trabalho e, por outro, as razões que lhe poderiam evitar proceder a um qualquer exame e não adoptar, eventualmente, uma medida menos restritiva para o direito de acesso do recorrente. Em especial, não resulta da decisão impugnada que, no que toca à identificação de documentos constantes de um processo arquivado por ordem cronológica, a Comissão tenha concretamente estudado a opção que consistia em pedir aos bancos, acusados no processo club Lombard, que lhe comunicassem as datas dos documentos por si transmitidos, o que, eventualmente, lhe teria permitido encontrar

mais facilmente alguns de entre estes no seu processo. Além disso e embora a Comissão tenha indicado nas suas alegações de contestação que a elaboração de um índice das matérias teria constituído uma carga de trabalho desproporcionada, o estudo desta opção não foi de forma alguma mencionado na decisão impugnada e, portanto, não pode ser considerado como tendo sido objecto de um exame concreto. Por último, também não resulta da decisão impugnada que a Comissão tenha apreciado a carga de trabalho consistente em identificar e seguidamente examinar, de forma individual e concreta, apenas aqueles poucos documentos que fossem mais susceptíveis de satisfazer imediatamente e, eventualmente e num primeiro momento parcialmente, os interesses do recorrente.

- 131 A pura e simples recusa de acesso oposta pela Comissão ao recorrente está, pois, ferida de erro de direito. Por conseguinte, os primeiro e quarto fundamentos devem ser acolhidos. Portanto e sem que seja necessário pronunciar-se sobre os demais fundamentos invocados pelo recorrente, há que anular a decisão impugnada.

Quanto ao pedido de apresentação de documentos

- 132 Cabe ao juiz comunitário decidir da necessidade da apresentação de um documento, em função das circunstâncias do litígio, em conformidade com as disposições do Regulamento de Processo aplicáveis às diligências de instrução (acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Outubro de 2003, Aristrain/Comissão, C-196/99 P, Colect., p. I-11049, n.º 67).
- 133 Havendo que acolher os primeiro e quarto fundamentos do recorrente sem que seja necessário examinar os documentos em causa, não é, no caso em apreço, necessário de forma alguma ordenar a apresentação pedida.

Quanto às despesas

- 134 Por força do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas efectuadas pelo VKI, em conformidade com os pedidos deste último.
- 135 Por força do artigo 87.º, n.º 4, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo, o Tribunal pode ordenar que o interveniente suporte as suas próprias despesas. No caso em apreço, os intervenientes suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Primeira Secção alargada)

decide:

- 1) A Decisão D (2002) 330472 relativa a um pedido de acesso aos documentos administrativos no processo COMP/36.571/D-1, Bancos austríacos — «club Lombard», é anulada.

2) A Comissão é condenada nas despesas.

3) Cada um dos intervenientes suportará as suas próprias despesas.

Vesterdorf

Jaeger

Mengozzi

Martins Ribeiro

Labucka

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Abril de 2005.

O secretário

O presidente

H. Jung

B. Vesterdorf