

AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA
INSTITUTO DE DIREITO ECONÓMICO
FINANCEIRO E FISCAL DA FACULDADE DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

PORTUGUESE COMPETITION AUTHORITY
INSTITUTE OF ECONOMIC, FINANCIAL AND TAX LAW
OF THE UNIVERSITY OF LISBON LAW SCHOOL

C&R

REVISTA
DE CONCORRÊNCIA
E REGULAÇÃO
COMPETITION
AND REGULATION

ANO/YEAR XVII • NÚMERO/No 57
JANEIRO/JANUARY • JUNHO/JUNE 2026
PERIODICIDADE SEMESTRAL/SEMESTER



INSTITUTO
DE DIREITO
ECONÓMICO
FINANCEIRO
E FISCAL FDL



Autoridade da
Concorrência

REVISTA
DE CONCORRÊNCIA
E REGULAÇÃO

ANO XVII • NÚMERO 57
JANEIRO – JUNHO 2026

REVISTA DE CONCORRÊNCIA E REGULAÇÃO

Direção/Editorial Chairs

ANA SOFIA RODRIGUES • MIGUEL SOUSA FERRO

Presidência do Conselho Científico/Scientific Council Chairs

EDUARDO PAZ FERREIRA • NUNO CUNHA RODRIGUES

Presidência do Conselho de Redação/Presidency of the Executive Editorial Board

RICARDO BAYÃO HORTA • FILIPA CALADO LOPES CASTANHEIRA

Conselho Consultivo/Advisory Board

JOÃO E. GATA



INSTITUTO
DE DIREITO
ECONÓMICO
FINANCEIRO
E FISCAL FDL



Autoridade da
Concorrência

REVISTA DE CONCORRÊNCIA E REGULAÇÃO

Ano XVII • Número 57

janeiro – junho 2026

DIRETORES

ANA SOFIA RODRIGUES

MIGUEL SOUSA FERRO (Diretor-Adjunto)

PROPRIETÁRIOS

AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

Av. José Malhoa, 17

1070-157 Lisboa

NIF: 506557057

IDEFF

FACULDADE DE DIREITO

Alameda da Universidade

1649-014 Lisboa

NIF: 506764877

SEDE DA REDAÇÃO/EDITOR

Av. José Malhoa, 17

1070-157 Lisboa

EXECUÇÃO GRÁFICA

UNDO, L.^{DA}

Rua de Olivença, 22

2725-408 Mem-Martins

JUNHO 2026

N.º DE REGISTO NA ERC

126126

ISSN

2976-0623

ESTATUTO EDITORIAL

http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Revista_CR/Paginas/Revista-CR.aspx

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação
são da exclusiva responsabilidade do(s) seus(s) autor(es).

A C&R tem uma política de acesso livre e gratuito.

Os artigos poderão ser lidos, descarregados, copiados, distribuídos, impressos,
pesquisados ou utilizados para qualquer propósito legal, sem barreiras financeiras,
legais ou técnicas. Os autores detêm o controlo da integridade do seu trabalho
e o direito a ser reconhecidos e citados.

ÍNDICE

9 EDITORIAL

13 DOUTRINA

11 Doutrina geral

13 António dos Santos Guimarães Manuel – *A natureza jurídica da agência angolana de regulação e supervisão de seguros*

37 Joana Tomaz Hilbrich – *Dawn Raids and the seizure of evidence under the Foreign Subsidies Regulation: between investigative effectiveness and jurisdictional limits*

81 Ariadna Blanco Casares, Nefeli-Efthymia Limpantoudi, Iveta Stoyanova, Nuno Carrolo dos Santos – *The Foreign Subsidies Regulation – a new tool to protect the level playing field in the internal market*

89 João Pateira Ferreira, Margot Lopes Martins e Tomás Cunha – *Pesca de arrasto e acesso a meios de prova: algumas questões sobre o teste da plausibilidade em processos de private enforcement. Comentário ao Acórdão do Tribunal de Justiça Méliá Hotels (proc. C-286/24), de 29 de janeiro de 2026 – Parte I*

109 JURISPRUDÊNCIA GERAL

111 Jurisprudência de concorrência da União Europeia – julho a dezembro de 2025

117 Índice consolidado por temas

147 Notas Curriculares

155 Colaboração com a *Revista de Concorrência e Regulação*

157 Órgãos Sociais

EDITORIAL/EDITORIAL NOTE

Ana Sofia Rodrigues

Miguel Sousa Ferro

Este número da Revista de Concorrência & Regulação versa temas de grande atualidade, particularmente diversos entre si, mas todos contribuindo para a necessária reflexão e discussão de questões relacionadas com política de concorrência e regulação.

Em Angola, o setor segurador desempenha um papel relevante na economia do País.

A intervenção estatal realizada através do organismo responsável pela regulação e supervisão dos seguros tem suscitado diversas questões, com destaque para a natureza jurídica que este organismo deve ter, tendo presente os poderes de que foi dotado. Neste artigo, o autor António Guimarães Manuel propõe discutir a consagração de uma natureza jurídica objetiva e independente do referido organismo por forma a assegurar a

This issue of the Competition & Regulation Journal addresses highly up-to-date issues, of diverse nature from one another, all contributing to the necessary reflection and discussion of matters related to competition policy and regulation.

In Angola, the insurance sector plays a significant role in the country's economy.

State intervention, carried out through the body responsible for the regulation and supervision of insurance, has raised several issues, particularly regarding the legal status that this body should have, bearing in mind the powers with which it has been vested. In this article, the author António Guimarães Manuel proposes to discuss the establishment of an objective and independent legal status for that body as to ensure confidence in the

confiança no sistema financeiro angolano ao enfrentar os desafios que lhe são colocados.

A autora Joana Tomaz Hilbrich reflete sobre os temas da eficácia da investigação e os limites jurisdicionais em contexto de diligências de busca e apreensão no âmbito do Regulamento sobre Subvenções Estrangeiras, abordando ainda, nomeadamente, os desafios jurídicos associados à recolha de provas e dados à luz do RGPD e da Carta dos Direitos Fundamentais.

Ariadna Blaco Casares et al. discutem o Regulamento sobre Subvenções Estrangeiras como uma nova ferramenta para proteger a igualdade de condições no mercado interno, sublinhando que o objetivo do Regulamento relativo a subvenções estrangeiras não é impedir o investimento estrangeiro nem restringir o acesso ao mercado da UE, mas sim garantir que todas as empresas que exercem uma atividade económica na UE o façam em condições de igualdade.

O artigo apresentado por João Pateira Ferreira et al. versa uma análise do Acórdão Meliá, procurando contribuir para esclarecer conceitos centrais no regime de Private Enforcement em Portugal, num período em que, na sua perspetiva, os Tribunais ainda operam em contexto de incerteza e com poucos precedentes consolidados, nomeadamente quando desejem invocar decisões condenatórias da Comissão Europeia (e da Autoridade da Concorrência).

Angolan financial system when facing challenges.

The author, Joana Tomaz Hilbrich offers an analysis of the effectiveness of investigations and jurisdictional limits in the context of search and seizure procedures under the Foreign Subsidies Regulation, whilst notably addressing the legal challenges associated with the collection of evidence and data considering the GDPR and the Charter of Fundamental Rights.

Ariadna Blaco Casares et al. discuss the Foreign Subsidies Regulation as a new tool to safeguard a level playing field in the internal market, emphasising that the aim of the Foreign Subsidies Regulation is not to prevent foreign investment or restrict access to the EU market, but rather to ensure that all companies carrying out economic activities in the EU do so on an equal footing.

The article by João Pateira Ferreira et al. analyses the Meliá judgment, seeking to help clarify key concepts within the private enforcement regime in Portugal at a time when, in their view, the courts are still operating in a context of uncertainty and with few established precedents, particularly when appellants wish to rely on condemnatory decisions of the European Commission (and the Portuguese Competition Authority).

C&R

DOCTRINA

Doutrina geral

A NATUREZA JURÍDICA DA AGÊNCIA ANGOLANA DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DE SEGUROS*

*António dos Santos Guimarães Manuel^{**}*

ABSTRACT *This article critically examines the legal status of the Angolan Insurance Regulation and Supervision Agency (ARSEG). It traces its historical evolution from the Insurance Industry Coordination Commission (1975) to its current framework established in 2013. The study highlights the agency's role in ensuring transparency, independence, and accountability in Angola's insurance market. It concludes that ARSEG should be recognized as an Independent Administrative Entity, aligning with national legislation, international doctrine, case law, and global best practices, thereby strengthening confidence and stability in the Angolan financial system*

KEYWORDS: Independent Administrative Entity; Insurance Regulation and Supervision Body; Insurance.

JEL CLASSIFICATION CODES: G22, K23, L51

SUMÁRIO 1. Introdução; 2. Origem e Evolução Histórica da Actividade Seguradora em Angola; 2.1. De 1922 a 1975; 2.2. De 1975 a 2000; 2.3. De 2000 a 2021; 2.4. De 2022 a 2024; 3. Origem e Evolução Histórica do Organismo Responsável pela Regulação e Supervisão dos Seguros em Angola; 3.1. A Comissão de Coordenação da Indústria Seguradora em Angola (C.C.I.S.A.); 3.2. O Instituto de Supervisão de Seguros (ISS); 3.3. A Agência Angolana de Regulação e Supervisão de Seguros (ARSEG); 4. O Desenho Institucional Ideal para o Organismo de Regulação e Supervisão de Seguros; 4.1. Acesso à Informação; 4.2. Processo de Decisão Transparente e Participado; 4.3. Independência; 4.4. Escrutínio e Prestação de Contas; 5. Desafios para a Implementação de um Correcto Modelo Institucional; 6. Conclusão.

* Este artigo corresponde a uma análise revista e densificada do Capítulo III da minha Dissertação de Mestrado em Direito da Empresa, intitulada “A Regulação e a Supervisão de Seguros na Arquitetura do Sistema Financeiro Angolano”.

** Licenciado em Direito, na especialidade de ciências Jurídico-Económicas, pela Universidade Católica de Angola, Pós-graduado em Corporate Finance, Corporate Governance e em Insolvência e Recuperação de Empresas, pelo Centro de Investigação de Direito Privado da Universidade de Lisboa e Mestre em Direito da Empresa pela Universidade Católica de Angola em parceria com a Universidade Católica de Portugal.

1. INTRODUÇÃO

Em Angola é inquestionável a importância que o sector segurador desempenha na economia¹, seja pela importância intrínseca dos produtos financeiros, pela significativa soma de dinheiro que movimenta ou pelo crescente número de consumidores que diariamente subscrevem contratos de seguro, estabelecendo assim relações jurídico-negociais.

Por este motivo, a intervenção estatal realizada principalmente através do Organismo responsável pela regulação e supervisão dos seguros tem suscitado diversas questões, com destaque para a natureza jurídica que este organismo deve possuir, uma vez que exerce verdadeiros *quase-judicial power* (Wade, 1949)².

A consagração de uma natureza jurídica que permita ao Organismo de Regulação e Supervisão de Seguros actuar de forma mais objectiva e livre de eventuais pressões políticas, alinhando-se à legislação nacional, aos princípios internacionais e promovendo a estabilidade e confiança no sistema financeiro angolano corresponde à pedra de toque que falta na adequação da ARSEG aos desafios que impõe o sistema financeiro.

2. ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ACTIVIDADE SEGURADORA EM ANGOLA

Em Angola, a história do Direito dos seguros está umbilicalmente ligada à história da economia e do próprio país. Assim: (i) no período colonial, quando Angola era considerada uma província ultramarina de Portugal, existiam maioritariamente seguradoras portuguesas (Martins et. *al.*, 2022: 27)³; (ii) no período da economia de direcção central, dirigismo económico ou economia socialista, existia uma única seguradora autorizada a funcionar em Angola, propriedade do Estado e, por fim; (iii) no actual contexto de liberalização da economia, quando o Estado vai abrindo mão do intervencionismo directo na

1 Entre 2023 e 2024, a produção total de seguros em Angola experimentou um crescimento de 26%, passando de pouco mais de 379 mil milhões de kwanzas para 478 mil milhões de Kwanzas (aproximadamente 450 milhões de euros) *vide* o ARSEG (2024),

2 Cfr. Wade (1949: 216–240), “the epithet ‘quasi-judicial’ has become familiar, if not popular, in administrative law. It is commonly used to describe certain kinds of powers wielded by ministers or government departments but subject to a degree of judicial control in the manner of their exercise”.

3 Entretanto, Carrido (2022: 9), discorre que “a ideia de mutualismo é mais antiga, a primeira identificação conhecida da ideia de socorro mútuo, enquanto forma organizada de apoio aos membros de uma organização, surge em 1176, no reinado de Dom Afonso Henriques”.

economia⁴ e adoptando o modelo de regulação e supervisão da economia, o sector de seguros conta com a presença de mais de 20 seguradoras.

Neste íterim, realizaremos uma breve incursão histórica ao sector dos seguros em Angola, que é simultaneamente uma apreciação à história da economia angolana.

2.1. De 1922 a 1975

A actividade de seguros em Angola surgiu em 1922, com a instalação de uma filial da “*Companhia de Seguros Marítimos Ultramarina*”. Em 1948, foram criados os Serviços de Fiscalização Técnica da Indústria de Seguros em Angola, tendo evoluído para a, então, Inspeção de Créditos e Seguros, criada pelo Decreto-lei n.º 44.702 de Novembro de 1962 (ARSEG).

Segundo Nádía Almeida (2011), no período anterior à independência, o mercado de seguros de Angola era composto por 26 empresas de seguros, das quais 22 (vinte duas) eram portuguesas ou essencialmente portuguesas, sendo que apenas 8 (oito) tinham sede em Angola⁵, detendo 97,5% de quota do mercado. Os restantes 2,5% encontravam-se distribuídos entre empresas de outros países, com predomínio de britânicas (Nazaré, 2008). O sector fazia a cobertura de todos os ramos com excepção do seguro agrícola, do seguro de crédito, do seguro contra o desemprego e do seguro de petróleo (Dilolwa, 1987).

2.2. De 1975 a 2000

Com a independência de Angola e o fim do colonialismo português em 1975, verificou-se um decréscimo da actividade seguradora em Angola, causada pela fuga massiva de quadros portugueses (em todas as empresas de seguros trabalhavam 1200 funcionários, dos quais 90% eram portugueses. A quase totalidade de quadros portugueses abandonaram Angola)⁶.

Segundo Monteiro (2020: 450) e Diamvuntu (2022: 7), com o objectivo de atribuir um novo fôlego ao “*adormecido*” sector segurador, de modo a unir os (poucos) quadros que permaneceram no país, foi fundada a 18 de Fevereiro de 1978 a Empresa Nacional de Seguros e Resseguros de Angola, UEE

4 Nos sector de seguros, a “privatização da ENSA” corresponde a melhor demonstração desta redução do poder do Estado na economia, vide Kaniaki (2024) <https://expansao.co.ao//interior/governo-voltar-a-tentar-privatizar-a-ensa-e-reduz-para-30-as-accoes-a-negociar.html> (consultado em 26 de Janeiro de 2026).

5 Cfr. Almeida, 2011:27.

6 Idem, p. 83.

(abreviadamente designada por “ENSA”). A sua actividade iniciou-se, oficialmente, a 15 de Abril de 1978.

A iniciativa de impulsionar o sector dos seguros não parou com a fundação da ENSA. Pelo contrário, poucos meses depois iniciou um processo de reforma legislativa que culminou com a aprovação de vários despachos e Decretos que visavam a criação de seguros obrigatórios⁷. A título exemplificativo (i) o Despacho n.º 56/78, de 18 de Agosto, que aprovou o Seguro Obrigatório de Incêndios, Acidentes de Trabalho e Responsabilidade Civil; (ii) o Despacho n.º 32/79, de 10 de Março, que aprovou o Seguro Obrigatório de Mercadorias Transportadas e em Armazém; (iii) o Decreto n.º 9/89, de 15 de Abril, que instituiu o Seguro Obrigatório das Actividades de Pesquisa e Produção de Hidrocarbonetos Líquidos e Gasosos em Angola⁸.

2.3. De 2000-2021

Durante 22 anos a ENSA manteve-se numa situação de monopólio, até à publicação da Lei Geral da Actividade Seguradora, Lei n.º 1/00, de 3 de Fevereiro, que liberalizou o exercício da actividade seguradora. Como consta do preâmbulo da Lei procurou-se “*definir as bases que permitem uma sã concorrência e um crescimento equilibrado do sector segurador angolano*”, o que correspondeu a uma mudança do paradigma monopolista até então existente.

Outrossim, o processo de reforma legislativa continuou, com a aprovação de seguros obrigatórios, com destaque para o Decreto n.º 35/05, de 15 de Agosto que aprova o Regime Jurídico dos Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, conjugada com a necessidade de, como se lê no preâmbulo da lei, “*regular as condições objectivas que permitam estabelecer um quadro de protecção social dos trabalhadores e suas famílias contra os riscos profissionais, em observância aos princípios consignados na Convenção n.º 102 da OIT, Organização Internacional do Trabalho*”.

No mesmo íterim, é instituído pelo artigo 10.º da Lei n.º 20/03, de 19 de Agosto, Lei de Bases dos Transportes Terrestres e regulamentado pelo Decreto n.º 35/09, de 11 de Agosto, o Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel (SORCA), uma vez que, com base na “*tomada de consciência mais forte dos direitos e dos valores da pessoa humana e da protecção das vítimas, urge assegurar que todos aqueles cujos interesses foram lesados pela*

⁷ Estes seguros, para além de obrigatórios, deveriam obrigatoriamente ser celebrados com a ENSA, uma vez que correspondia à única empresa de seguros existente em Angola.

⁸ Para um estudo apurado sobre os seguros obrigatórios em Angola, Cfr. Manuel 2020:457-469.

conduta de outrem tenham garantia de efectiva reparação, sem estarem dependentes da capacidade financeira do causador”, como lê-se no preâmbulo do SORCA⁹.

O SORCA é, provavelmente, o mais conhecido seguro do país, por vários motivos, nomeadamente pela elevada frota automóvel do país, bem como pela dimensão que a sinistralidade rodoviária assume em Angola, a segunda maior causa de morte no país¹⁰.

2.4. De 2022 a 2024

A Lei Geral da Actividade Seguradora e Resseguradora serviu os desígnios da sua publicação durante mais de duas décadas, até à sua revogação pela Lei n.º 18/22, de 07 de Julho. De entre os motivos para esta revogação, salientam-se:

- O impacto da reforma macroeconómica no Sistema Financeiro Nacional, resultante da Lei n.º 14/21, de 19 de Maio, que aprovou a Lei do Regime Geral das Instituições Financeiras (e que revogou a anterior Lei n.º 12/15, 17 de Junho, Lei de Base das Instituições Financeiras). Como consta do seu preâmbulo *“A Lei n.º 12/15, de 17 de Junho, tinha como objecto adequar o processo de estabelecimento e o exercício da actividade das Instituições Financeiras, com exclusão do Sector de Seguros e de Fundos de Pensões, ao nível de organização e desenvolvimento do Sistema Financeiro, bem como do desenvolvimento da economia nacional”*;
- A necessidade de conformar o mercado segurador com os modernos princípios que não estavam previstos na Lei n.º 1/00, de 3 de Fevereiro, que aprovou a Lei Geral da Actividade Seguradora e Resseguradora, bem como com as melhores práticas aplicáveis ao sector, na senda da orientação do Comité de Seguros, Valores Mobiliários e Instituições Financeiras Não-Bancárias da África-Austral (CISNA): *“o CISNA determina que a regulação do mercado de seguros deve assumir como objectivos centrais a promoção da sã concorrência, a protecção dos tomadores de seguros, a promoção da estabilidade e regular funcionamento do mercado, assim como a prevenção do risco sistémico; Tendo em conta a necessidade de regular de forma clara, entre outras matérias, as condições de acesso à actividade seguradora e resseguradora,*

9 Para uma análise aprofundada sobre este regime jurídico vide Diamvutu, 2013:31-77.

10 Cfr. Jornal Observador (2023), in <https://observador.pt/2023/05/29/angola-regista-media-diaria-de-10-mortes-por-acidentes-de-viacao/>, Angola regista a assustadora taxa média de 10 mortes e cerca de 20 acidentes de viação por dia.

os ramos e modalidades de seguros, as garantias financeiras, o regime de supervisão e regulação, bem como o regime sancionatório, penal e transgressional, do regime ora estabelecido” (preâmbulo).

Neste diapasão, a actual legislação existente no mercado segurador demonstra ser moderna, adequada aos princípios universalmente aplicáveis ao sector segurador¹¹, e conforme com as melhores práticas e recomendações das instituições internacionais.

Adicionalmente, o organismo de regulação e supervisão do sector de seguros tem instituído um processo de modernização legislativa, caracterizado essencialmente pela aprovação de Normas Regulamentares que visam densificar as soluções previstas na LASR¹².

3. ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORGANISMO RESPONSÁVEL PELA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DOS SEGUROS EM ANGOLA (ANTECESSORES DA ARSEG)

Paralela à evolução da actividade seguradora em Angola, ocorreu também a do organismo responsável pela regulação e supervisão da actividade seguradora.

3.1. A Comissão de Coordenação da Indústria Seguradora em Angola (C.C.I.S.A)

Em 1975, antes da independência de Angola ocorrida a 11 de Novembro de 1975, foi criada, pelo então Ministério do Planeamento e Finanças junto da Direcção Geral de Crédito e Seguros, e directamente subordinada ao respectivo Director-Geral, a Comissão de Coordenação da Indústria Seguradora em Angola (C.C.I.S.A) (Despacho n.º 68/75, de 5 de Agosto), com

11 Cfr. Insurance Core Principle of International Association of Insurance Supervisors (IAIS), “IAS is a voluntary membership organisation of insurance supervisors and regulators from more than 200 jurisdictions. The mission of the IAIS is to promote effective and globally consistent supervision of the insurance industry to develop and maintain fair, safe and stable insurance markets for the benefit and protection of policyholders and to contribute to global financial stability.” <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf>.

12 Cfr. Podendo ser consultadas no site da ARSEG, disponível em <https://www.arseg.ao/legislacao/legislacao-do-mercado/normas-regulamentares-e-instrutivos/>.

incumbência de coordenar e orientar toda a actividade da indústria seguradora em Angola¹³.

No sentido de atribuir uma nova organização ao sector segurador de 1976 a 1978, foram publicados vários despachos de cancelamento de licença para o exercício da actividade seguradora de determinadas empresas de seguros (Abreu, 2014).

O “*espírito revolucionário*” e a “*opção fundamental já tomada pela República Popular de Angola para a edificação de um Estado de Democracia Popular e a construção das bases materiais e técnicas do socialismo através do desenvolvimento da Economia Nacional*”¹⁴ assumiram uma importância superior à racionalidade que o contexto exigia, designadamente e no mínimo, uma redução paulatina do número de empresas do sector, bem como, com vista a evitar riscos sistémicos e uma quebra de confiança no sistema segurador e financeiro, uma transferência de *know-how* dos trabalhadores portugueses que abandonaram o país aos trabalhadores angolanos e/ou portugueses que nele permaneceram¹⁵.

3.2. O Instituto de Supervisão de Seguros (ISS)

No âmbito da evolução da economia angolana e da dinâmica do sistema financeiro, houve a necessidade de dotar determinado órgão das atribuições e competências necessárias para regular e supervisionar o sector segurador. Tal veio a ocorrer a 28 de Setembro de 2004, com a criação do Instituto de Supervisão de Seguros (I.S.S), por meio do Decreto n.º 63/04, de 28 de Setembro, que aprova o seu Estatuto Orgânico. Nos termos do preâmbulo do supracitado diploma, o I.S.S visa “*impor a tomada de medidas eficazes de controlo, uma vez que a concretização de supervisão e controlo da actividade em regime de livre concorrência, para assegurar o crescimento equilibrado do sector em*

13 Para uma explicação exaustiva sobre a origem e evolução do organismo de regulação e supervisão de seguros em Angola, vide Cfr. Diamvutu (2022: 6).

14 Como consta do preâmbulo da Lei n.º 4/78, de 25 de Fevereiro - Lei das Instituições Financeiras.

15 Acrescenta Abreu (2014: 29), “*grande parte dos capitais dessas companhias eram detidos por grupos financeiros que em Portugal foram alvo de nacionalizações e que posteriormente deram lugar a cisões, fusões, etc., fase que se denominou como de reestruturação do sector segurador naquele país. Este quadro, poderá, de certo modo ter facilitado as medidas tomadas pelas autoridades angolanas, nessa altura. Há uma vertente que não pode ser esquecida ou mesmo subestimada, que não consta nem poderia constar dos diplomas, mas que é de justiça apontar como crucial - o papel relevante desempenhado pelos quadros nacionais e não só, trabalhadores de vários níveis dessas companhias que com o seu empenho, possibilitaram a tomada do conjunto de medidas institucionais de intervenção no sector*”.

conformidade com os princípios de uma economia regulada, considerando a evolução do sector segurador angolano”.

O I.S.S era, nos termos do n.º 1, do artigo 1.º do mencionado diploma, “*uma pessoa colectiva de direito público, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e de património próprio, cuja tutela¹⁶ pertencia ao Ministro das Finanças*”, com, inequivocamente, a natureza jurídica de Instituto Público, o que é reforçado pelo facto de, nos termos do artigo 2.º do referido diploma, a legislação referente aos Institutos Públicos aplicar-se-lhe subsidiariamente.

O artigo 3.º estabelece os “Objectivos” do I.S.S., nomeadamente, o de supervisionar e fiscalizar o mercado segurador. Já o artigo 4.º aborda as suas atribuições, designadamente, (i) emissão de pareceres sobre a constituição de empresas do mercado segurador; (ii) emissão de pareceres sobre a autorização de exploração de novos ramos; (iii) aprovação das bases técnicas e condições gerais e especiais dos diversos ramos e modalidade em conformidade com a legislação; (iv) apresentação periódica de relatórios sobre a actividade desenvolvida; (v) inspecção da actividade do sector, e; (vi) aplicação de sanções, em partilha com o Ministro de Tutela (Finanças). Neste caso, o Ministro tinha competência para aplicar determinadas sanções, nos termos do artigo 15.º, do Decreto n.º 7/02, de 9 de Abril, que aprova o Regime das Transgressões à Legislação do Sector de Seguros. Nos termos do n.º 2, do artigo 4.º, o I.S.S. tinha poderes para emitir interpretações normativas da legislação de seguros e fundos de pensões, bem como avisos, circulares e instruções de cumprimento obrigatório pelas empresas e entidades que operem no sector (poder de regulamentar).

Cumpra alertar para uma certa imprecisão legislativa na redacção das epígrafes dos artigos 3.º e 4.º, uma vez que, em bom rigor técnico-jurídico, o artigo 3.º com epígrafe “objectivos”¹⁷ trata sobre as atribuições. Concomitantemente, o artigo 4.º, com epígrafe “atribuições” versa sobre as “competências”¹⁸.

16 Entendida como o “conjunto dos poderes de intervenção do Estado na gestão de outra pessoa colectiva pública que seja autónoma, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação”, Cfr. Amaral & Feijó (2016: 210).

17 Que correspondem “aos fins de interesse público que a lei incumbe as pessoas colectivas de prosseguir” (Amaral & Feijó, 2016: 156)

18 Definida como “o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas” (Amaral & Feijó, 2016: 157).

Apesar da clara evolução do I.S.S, em comparação com o C.C.I.S.A, o mesmo ainda se encontrava excessivamente subordinado ao Ministério das Finanças. Em bom rigor, as suas atribuições, muitas vezes reconduzíveis à mera elaboração de pareceres (não vinculativos), colocava em causa a autonomia do ISS no que tange a regulação e supervisão de seguros.

3.3. A Agência Angolana de Regulação e Supervisão de Seguros (ARSEG)

Com vista a dotar o órgão responsável pela regulação e supervisão de seguros das competências necessárias para responder aos desafios do novo paradigma, introduzido pela CRA de 2010, foi publicado o Decreto Presidencial n.º 141/13, de 27 de Setembro, que aprova o Estatuto Orgânico da Agência Angolana de Regulação e Supervisão de Seguros. Do seu preâmbulo consta que o estatuto resulta da *“necessidade de criar, no quadro constitucional em vigor e no âmbito do sistema financeiro, uma nova entidade, sucessora do actual Instituto de Supervisão de Seguros (ISS), que seja o órgão regulador, supervisor e fiscalizador da actividade de seguros, resseguros, fundos de pensões e mediação de seguros, e dotá-lo de uma organização e mecanismos de intervenção mais eficazes ao cabal cumprimento das suas atribuições”*.

O novo organismo ARSEG, dedicado à regulação e supervisão de seguros, corresponde nos termos do n.º 1, do artigo 2.º a uma *“pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira, patrimonial e regulamentar, e a quem incumbe, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo “a regulação, supervisão, fiscalização e o acompanhamento da actividade seguradora, resseguradora, de fundos de pensões e de mediação de seguros e resseguros”*.

3.3.1 A Natureza Jurídica da Agência Angolana de Regulação e Supervisão de Seguros

O organismo de regulação e supervisão é superintendido pelo Presidente da República e Titular do Poder Executivo (TPE), que pode delegar, no todo ou em parte através de instrumento próprio, os poderes de superintendência a um membro do Executivo.

Nos termos da al. d), do artigo 120.º da CRA, o Presidente da República superintende a Administração Indirecta do Estado. Sendo a ARSEG superintendida pelo TPE/Presidente da República e pelo facto de o seu estatuto orgânico ser aprovado por um acto normativo próprio do Presidente da

República¹⁹, é nítido que a ARSEG corresponde a um organismo integrado na administração indirecta do Estado, com a natureza jurídica de Instituto Público²⁰.

Paradoxalmente, a LRGIF estabelece, nos termos do artigo 38.º que ao *“Organismo de Supervisão da Actividade Seguradora, enquanto entidade administrativa independente, cabe, no âmbito da regulação e supervisão do mercado de seguros, exercer as competências que lhe são atribuídas nos termos do presente Regime Jurídico, da Lei da Actividade de Seguros, do seu estatuto orgânico e demais legislação complementar aplicável”*. No mesmo sentido, nos termos do n.º 1 do artigo 245.º da LASR, estabelece-se que o *“Organismo de Supervisão da Actividade seguradora, referido na presente Lei, é uma entidade Administrativa Independente, com personalidade jurídica, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, à qual incumbe a regulação, supervisão, fiscalização e o acompanhamento da actividade seguradora, resseguradora, de fundos de pensões e de mediação de seguros e resseguros”*.

O legislador estabeleceu, nos termos da LRGIF e da LASR, que o organismo de regulação e supervisão de seguros possui a natureza jurídica de entidade Administrativa independente, diferente da actual natureza jurídica de instituto público que a ARSEG possui (Manuel, 2025).

Neste sentido, é legítimo questionar se a actual natureza jurídica da ARSEG se compagina com as atribuições ou fins e competências ou poderes à sua disposição?

A natureza jurídica actual da ARSEG torna este organismo numa entidade atrelada ao Titular do Poder Executivo (eleito pelo povo), portanto, com legitimidade democrática para materializar as atribuições que possui com as competências que lhe são atribuídas. A adopção da forma e estatuto de Autoridade Administrativa Independente implica, em princípio, uma quebra ou erosão do poder de direcção ou da clássica relação de subordinação ao Poder Executivo para com os serviços públicos personalizados (Guerra, 2016).

A independência do organismo de regulação e supervisão de seguros é essencialmente uma questão de opção político-legislativa. A opção pela

19 Nos termos do n.º 1, do artigo 8.º da Lei n.º 27/21, 25 de Outubro - Lei de Base das Entidades Administrativas Independentes, estas entidades são criadas por lei, sob proposta do Titular Poder Executivo.

20 Não tendo natureza comercial e escopo lucrativo, seria desprovido de sentido qualquer argumentação que atribuisse à ARSEG uma natureza empresarial, portanto, pertente ao Sector Empresarial Público. Segundo Amaral & Feijó (op. cit., p. 275), *“Instituto Público é uma pessoa colectiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho autónomo de determinadas funções administrativas do Estado, com carácter não empresarial”*.

natureza jurídica de entidade administrativa independente apresenta como vantagens, *inter alia*, a credibilidade (sobretudo na vertente internacional) e a objectividade e isenção das decisões tomadas, quando em comparação aos institutos públicos (Guerra, 2016).

Do ponto de vista jurídico constitucional, a CRA, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do seu artigo 199.º, consagra a permissão para a criação e definição do modo de organização e funcionamento das entidades administrativas independentes. Entretanto, durante muitos anos, a dificuldade para o estabelecimento de estes entes administrativos residia na ausência de uma Lei de Bases onde se estabelecesse o respetivo regime jurídico. Entretanto, tal dificuldade foi ultrapassada com a aprovação da Lei n.º 27/21, de 25 de Outubro, Lei de Base das Entidades Administrativas Independentes, (LBEAI).

4. O DESENHO INSTITUCIONAL IDEAL PARA O ORGANISMO DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DE SEGUROS

Apesar de não existir um “guia” universalmente aceite para determinar o que é necessário para considerar que determinado organismo de regulação e supervisão dos seguros funcione com independência e eficiência²¹, é possível teorizar um desenho institucional ou abordar sobre as características ideais para a existência de um organismo de regulação e supervisão de seguros²². Neste sentido, desenvolveremos a seguir estas características.

4.1. Acesso à Informação

As empresas de seguros, enquanto agentes económicos, possuem, em regra, mais e melhor informação do que o próprio organismo de regulação e supervisão de seguros. De salientar que o acesso à informação é considerado a base de um processo de decisão racional e fundamentado, podendo ser inclusive advogada a existência de uma lógica de proporcionalidade entre a qualidade da informação e a qualidade da decisão. Assim quanto melhor for a informação, maior será a possibilidade que o Organismo de Regulação e Supervisão terá para decidir com qualidade. Neste sentido, torna-se necessária a

21 Apesar de inexistir este guia universalmente aceite, os *Insurance Core Principle (IAS)* da *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*, constituem os princípios (*soft law*) com maior aceitação no que tange ao sector de seguros a nível internacional.

22 “Finally, since neither markets non intermediaries seem to work in exactly the way theory suggests, we would do well to exercise some humility in making recommendations about policies to reform our financial systems”, Cfr. Allen & Gale (2001: 501).

existência e manutenção de um corpo técnico qualificado e estável, ou de conselho consultivo com a participação de representantes dos diferentes sectores do mercado²³.

Hodiernamente, a ARSEG já possui um amplo acesso à informação das empresas de seguros, uma vez que estas estão obrigadas a prestar informações periódicas ao Organismo de Regulação e Supervisão, uma obrigação que deriva da Norma Regulamentar sobre a Prestação de Informações Obrigatórias e Periódicas das Empresas de Seguros - Norma Regulamentar n.º 2/23, de 16 de Janeiro, com a redação introduzida pela Norma Regulamentar que Altera a Norma Regulamentar sobre a Prestação de Informações Obrigatórias e Periódicas das Empresas de Seguros, Norma Regulamentar n.º 2/24, de 11 de Julho²⁴.

4.2. Processo de Decisão Transparente e Participado

O estabelecimento de objectivos estratégicos passíveis de acompanhamento e escrutínio pelos diferentes interessados, designadamente públicos e privados, garante que nenhum desses se sobrepõe aos demais e, simultaneamente, que são claros e permanentemente alinhados com a missão do regulador e supervisor²⁵. É *mister* recordar que o Organismo de Regulação e Supervisão dos Seguros, não obstante integrar a Administração Independente, é parte integrante da Administração Pública e deve actuar com base nos princípios administrativos que norteiam toda a actuação pública administrativa, com destaque, *in casu*, para o princípio da transparência e da participação. O Organismo de Regulação e Supervisão de Seguros deve ser idêntico a uma casa de vidro “(...) *Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro*”²⁶.

Estamos bastante afastados do período em que o secretismo norteava o agir administrativo. Actualmente, as “informações confidenciais” devem corresponder à excepção, apenas admissíveis em casos devidamente fundamentados e durante um determinado período. A gestão da *coisa pública* obriga à transparência, à abertura, ao acesso e não se compadece com a obscuridade.

23 Cfr. Ferreira; Cabugueira; Silva; Marques & Marcelo, op. cit.: 44.

24 Disponível em <https://www.arseg.ao/legislacao/legislacao-do-mercado/normas-regulamentares-e-instrutivos/>.

25 Cfr. Ferreira; Cabugueira; Silva; Marques & Marcelo, op. cit.:45.

26 Metáfora usada por Filippo Turati, num discurso proferido na Câmara dos Deputados em 1908, referindo-se sobre a necessidade de transparência por parte da Administração Pública.

A publicação de relatórios periódicos, bem como a disponibilização do Relatório e Contas do Organismo de Regulação e Supervisão são bons indícios da existência de um organismo transparente. Os cidadãos no Estado de Direito são sujeitos e não objectos, e desempenham um papel directo na actuação administrativa. Uma vez que toda a actuação dos organismos de regulação e supervisão se justifica pela necessidade de proteger o interesse dos cidadãos, é justo que estes desempenhem um papel directo na participação do organismo que defende o seu interesse²⁷.

Neste sentido, destaca-se o facto da ARSEG publicar, com regularidade, o seu Relatório e Contas²⁸ e os Relatórios de Mercado de Seguros, Fundos de Pensões e de Mediação²⁹, o que permite aos estudiosos, aos investidores e ao público em geral estarem abalizados sobre o ponto de situação do sector de seguros - designadamente das empresas de seguros, uma vez que o relatório apresenta os indicadores sectoriais, mas também indicadores importantes das empresas, com destaque para o número de prémios emitidos e resultados líquidos do exercício em específico - e do Organismo de Regulação e Supervisão.

4.3. Escrutínio e Prestação de Contas

No sentido diametralmente oposto à independência e, por consequência, aos elevados poderes que este organismo possui, há lugar à um reforço da sua responsabilidade no que tange à prestação de contas (*accountability*)³⁰. Neste

27 Cfr. Insurance Core Principle (IAS), “number one, Objectives, Powers and Responsibilities of the Supervisor Each authority responsible for insurance supervision, its powers and the objectives of insurance supervision are clearly defined. publicly defined objectives foster transparency. Based on this, government, legislatures and other stakeholders, including insurance industry participants and consumers, can form expectations about insurance supervision and assess how well the supervisor is achieving its objectives and fulfilling its responsibilities. Responsibilities and objectives of the supervisor should be stable over time. However, when those responsibilities and objectives are updated periodically, it should be done in a manner that avoids creating instability, as a stable business environment is important for the insurance sector and consumer confidence. Objectives and key aspects of the supervisor responsibilities should be defined in primary legislation to the extent that it needs the effect of law. Aspects that should undergo frequent updating due to changing circumstances should be supplemented as needed with updated legally enforceable rules and guidance”, <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf>.

28 Para consultar o Relatório e Contas da ARSEG vide <https://www.arseg.ao/arseg/relatorio-e-contas/>.

29 Os Relatórios do mercado de Seguros, Fundos de Pensões e de Mediação, podem ser consultados em <https://www.arseg.ao/estatisticas/relatorios-anuais/>.

30 Cfr. Insurance Core Principle (IAS), “number two, However, this independence should be balanced with accountability. The supervisor should be accountable for the actions it takes in the exercise of its supervisory responsibilities to the government, including other governmental bodies and the legislature, which delegated various responsibilities to the supervisor, as well as to those it supervises and the public at large. Accountability

sentido, diferente da visão tradicional atribuída a transparência, não se trata apenas de permitir o conhecimento e acompanhamento da actividade do organismo responsável pela regulação e supervisão de seguros pela Assembleia Nacional ou de prestar contas pelo “uso de poder e dinheiro público” (Ferreira et. al, 2024: 216), mas, verdadeiramente, de “abrir” o organismo no que respeita aos seus processos decisórios e elementos estruturantes da actividade e estratégia utilizada no desempenho da sua função de regulação e supervisão, permitindo o escrutínio público e a participação dos interessados³¹.

Assim sendo, paralelo com o conjunto de direitos atribuído aos membros dos órgãos de gestão do organismo responsável pela regulação e supervisão de seguros, torna-se necessário, também, determinar as circunstâncias que legitimam a perda do mandato (Ferreira et. al, 2024: 47), *v.g.* a condenação, por sentença transitada em julgado, por crime doloso que ponha em causa a idoneidade para o exercício do cargo, nos termos da al. *d*) do artigo 2.º do artigo 22.º da Lei n.º 27/21, de 25 de Outubro - Lei de Bases das Entidades Administrativas Independentes³².

No que se refere a *accountability*, a prestação de contas pela ARSEG, aferida pela publicação do seu Relatório & Contas, permite escrutinar como esta entidade administrativa tem utilizado a “coisa pública”, bem como questionar

means that the supervisor operates within the bounds of its delegated authority, in a fair and equitable manner that is open to scrutiny and review by the government and the public, and that the actions of the supervisor may be challenged as part of a judicial appeal process. Strong internal governance processes, sufficient and skilled human resources and maintenance of high standards of integrity and professionalism underpin the accountability of the supervisor. The institutional relationships and accountability frameworks between the supervisor and the government should be clearly defined in legislation. It is important to specify the circumstances and processes for sharing information, consultation or approval between the supervisor and the government. This may include establishing what information should be provided, how each entity should consult on matters of mutual interest and when approval from relevant authorities is necessary. The daily operations of the supervisor should not be subject to consultation with or approval by the government. In exceptional circumstances, the supervisor may choose to consult with the government in relation to a supervisory decision where there are major socio-economic implications of that decision” <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf>.

31 Cfr. Ferreira et. al, 2024: 46, “a tecnocracia deve responder perante os cidadãos através de órgãos democraticamente eleitos”.

32 Insurance Core Principle (IAS), “those procedures should disclose, for example, who appoints the head of the supervisor and members of the governing body, the length of those appointments and the reasons for which the head of the supervisor or members of the governing body can be dismissed before the end of their term, if applicable”, <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf>.

os seus resultados financeiros, positivos ou negativos. Contudo, uma vez este Organismo não possui uma natureza empresarial, conseqüentemente sem finalidade lucrativa, a análise às suas informações financeiras deve merecer uma especial atenção, ou seja, a redução de custos não representa necessariamente uma evolução.

Importa salientar que não se está, de modo algum, a advogar que deva ocorrer uma gestão irracional das receitas disponíveis. De nada adianta optar por, e.g., soluções mais baratas, como a contratação de pessoal técnico pouco qualificado, quando, *a final*, tal colocará em causa o interesse dos consumidores do sistema financeiro, principal fundamento para a existência deste Organismo de Regulação e Supervisão.

4.4. Independência³³

A independência do Organismo de Regulação e Supervisão dos Seguros é importante do ponto de vista da estabilidade do sector de seguros, tal como a independência do banco central é importante para a estabilidade monetária³⁴. Outrossim, este Organismo deve ser livre de interferência política e governamental indevida no desempenho das responsabilidades de supervisão³⁵, onde se incluem os meios de financiamento que não devem comprometer

33 Conforme entende Nascimento (2023: 124), “A independência administrativa no nosso país é uma manifestação clara do processo da desconcentração e descentralização administrativa em curso, evitando que se concentrem competências em determinadas individualidades, bem como evitando que o Estado seja a única entidade com o monopólio de exercício das funções estaduais e, conseqüentemente, das atribuições das pessoas colectivas públicas, sem que necessariamente haja perturbação do objectivo que visou a sua institucionalização lata.”

34 Sobre essa questão recomendamos consultar Quintyn & Taylor (2002).

35 Insurance Core Principle (IAS), “number two Supervisor, the supervisor is operationally independent, accountable and transparent in the exercise of its responsibilities and powers, and has adequate resources to discharge its responsibilities. Operational independence, accountability and transparency by the supervisor contribute to the legitimacy and credibility of the supervisory process. The three concepts of independence, accountability and transparency are closely interconnected and mutually dependent. Operational independence means the supervisor should be able to take actions and make decisions in the exercise of its supervisory responsibilities without interference from any part of the government, including other governmental bodies, the legislature, and the insurance sector. The supervisor should be able to carry out the supervisory process, take supervisory measures and impose sanctions as it deems necessary to fulfil its objectives”. <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf>

esta independência³⁶, tendo liberdade para alocar os seus recursos de acordo com seu mandato, objectivos e percepção de riscos³⁷.

Os poderes do Organismo de Regulação e Supervisão emanam do Estado, uma vez que aquele é parte integrante deste, ou seja, «*independência não significa soberania*» (Ferreira et. al, 2024: 45). Neste sentido, ser independente não significa que o Organismo de Regulação e Supervisão não se subordine aos princípios aplicáveis à actividade pública administrativa, nomeadamente, aos princípios democráticos da separação de poderes, bem como aos princípios gerais da actividade administrativa, designadamente da prossecução do interesse público, da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade. A independência verifica-se face ao mercado mas também face ao poder político *lato sensu*, onde se inclui o poder executivo e o poder legislativo (Ferreira, 2010)³⁸. A maior aproximação ao poder legislativo deve ocorrer apenas em face da nomeação do órgão de administração e referente à prestação de contas “*accountability*” e nunca num plano de dependência do face ao poder político (Ferreira, 2010).

A independência exige que a competência referente à nomeação do conselho de administração seja partilhada entre o poder executivo e o poder legislativo, cabendo ao primeiro a indicação/nomeação e ao segundo ratificação/confirmação da nomeação, podendo tal ser precedida da realização de uma audição, com vista a analisar o perfil do “candidato”. No mesmo sentido, o

36 Cfr. Insurance Core Principle (IAS), “*the supervisor should be financed in a manner that does not undermine its independence. A wide variety of financing models exist, such as financing by government, levies imposed on supervised entities and combinations thereof. To help ensure the supervisor’s independence is not compromised, the method in which it is financed should be stable, predictable and transparent, and prevent interference from its funding source.*” <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf>.

37 Insurance Core Principle (IAS), “*operational independence of the supervisor includes having the discretion to allocate its resources, including financial and human resources, and to carry out the supervisory process in accordance with its objectives and the risks the supervisor perceives. Having this discretion, which underpins operational independence, should be recognised in primary legislation.*” <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf>.

38 No mesmo sentido a Insurance Core Principle considera “*in addition to independence from the government, the supervisor should not permit excessively close relationships, or even the appearance thereof, with industry participants, in particular supervised entities. Such relationships can compromise the supervisor’s ability to enforce the law strictly or to control the behaviour of supervised entities as intended by law. These relationships can also lead the supervisor to make policy or operational decisions to benefit supervised entities, whether a particular entity or supervised entities as a whole, rather than in furtherance of its supervisory objectives. The supervisor’s policies, for example, post-employment, anti-corruption and accountability in decision-making, should seek to avoid such close relationships*”. Disponível em: <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf>

conselho de administração não poderá ser exonerado³⁹ fora dos casos legalmente admissíveis⁴⁰.

A final, a independência cria credibilidade, estabilidade e permite o desenvolvimento do sector como um todo⁴¹.

A independência da ARSEG é, certamente, o ponto mais crítico no que se refere ao correto modelo institucional, uma vez que se trata de um Organismo Público dependente do Executivo (Governo).

39 O Supremo Tribunal Federal dos Estados Unidos da América, no acórdão de 27 de Maio de 1935 - *Humphrey's Executor v. United States*, Vol. 295, p. 602, considerou que o Presidente não pode demitir membros de organismos administrativos com funções “quase legislativas” ou “quase judiciais” fora das condições fixadas pelo Congresso, disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/295/602/>. Contudo, num caso mais recente, o mesmo tribunal no acórdão de 29 de Junho 2020, *Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*, Vol. 591, p. 197, no acórdão de 29 de junho de 2020, *Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*, 591 U.S. 197, veio densificar os limites ao poder presidencial de exoneração. Nesse, o Tribunal considerou inconstitucional a estrutura do Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), por violação do princípio da separação de poderes, na medida em que previa a existência de um diretor único apenas destituível “por justa causa”.

Ainda, o Tribunal formulou um critério inovador para aferir em que circunstâncias o Congresso pode restringir a autoridade do Presidente dos Estados Unidos para remover titulares de cargos públicos, partindo do pressuposto de que tal poder reveste, em regra, natureza discricionária. Ainda assim, identificou duas exceções: por um lado, a possibilidade de limitação quando estejam em causa membros de agências independentes com características análogas às da *Federal Trade Commission*, conforme reconhecido em *Humphrey's Executor v. United States* (1935); por outro, a admissibilidade de restrições relativamente a *inferior officers* com funções limitadas e sem poder decisório, nos termos do entendimento sufragado em *Morrison v. Olson* (1988). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/591/19-7/>.

40 Insurance Core Principle (IAS), “*procedures regarding the appointment and dismissal of the head of the supervisor and members of its governing body (if such a governing body exists) are transparent. Public procedures regarding the appointment and dismissal of the head of the supervisor enhance independence, as they limit the potential for government interference in the management of the supervisor. Those procedures should be codified in legislation. Those procedures should disclose, for example, who appoints the head of the supervisor and members of the governing body, the length of those appointments and the reasons for which the head of the supervisor or members of the governing body can be dismissed before the end of their term, if applicable. Legislation should disclose the general criteria for appointing members of a governing body, including that they possess relevant qualifications, knowledge and experience to oversee the activities of the supervisor, as well as the mechanism for their remuneration (for example, salary, daily allowance or voluntary work). The procedures regarding the appointment of the members of the governing body should result in a balance of skills, knowledge and experience amongst the members of the governing body as a whole*”, <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf>

41 Cfr. Nascimento (2023: 132): “*evitar a dependência na tomada de decisões dando mais espaço à capacidade de pensar por si, para o interesse da organização, é o que se pretende atingir com a criação da figura das entidades administrativas independentes, estabelecendo o efeito inverso de uma Administração concentrada para uma Administração mais centralizada e promissora*”.

5. DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM CORRECTO MODELO INSTITUCIONAL

Uma efectiva análise ao desenho institucional estaria incompleta se não se mencionasse que a efectiva concretização de esta pluralidade de requisitos e instrumentos representa uma tarefa hercúlea para qualquer Estado.

A título comparado, em Portugal, tendo em conta o regime legal e a realidade, apesar da independência proclamada por lei (nos termos do n.º 3 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 45.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto - Lei Quadro das Entidades Reguladoras (LQER)), conclui-se que os reguladores e supervisores portugueses gozam de um regime de “independência mitigada face ao Governo” (Ferreira et. al, 2024: 59), uma vez que, nos termos do artigo 9.º, da LQER, cada entidade reguladora está “*adstrita a um ministério responsável*”.

Apesar das vantagens práticas ao nível da gestão e de partilha de informação, não deixa de representar um risco para o exercício pleno da independência⁴², havendo quem chegue mesmo a considerar, em tom eminentemente mais crítico, que a chegada do modelo de agências reguladoras a Portugal encontrou “*uma cultura hostil, uma apetência pela governamentalização, a preponderância da opacidade e da falta de transparência, um sistema judicial ineficiente e incapaz de lidar com os desafios da regulação económica. Foi, portanto, um transplante incómodo destinado a falhar.*”⁴³

42 Cfr. Ferreira (2010: 59): “*sendo que estes poderes vão para além da tutela de legalidade, conferindo ao governo um ‘certo controlo discricionário’ sobre os principais instrumentos de gestão dos reguladores e supervisors*”.

43 Segundo Garoupa (2016), em Portugal “*o Estado-regulador morreu antes de começar. Os sucessivos governos lidaram mal com a independência dos reguladores e, rapidamente, decidiram que são despojos partidários. Invalidaram a possibilidade de contratação internacional de reguladores, fugiram das boas práticas (não há nenhum concurso digno desse nome), integraram os reguladores no grande esquema do aparelho do Estado sujeito às conveniências políticas do momento. A primazia da cultura administrativa portuguesa (deferente e amiga da governamentalização) manteve-se inalterável. Os tribunais não desempenham qualquer papel minimamente relevante. A captura privada dos reguladores merece alguma atenção na comunicação social, mas longe de irritar o poder político. Num país que cultiva a fidelização pessoal ou partidária dos cargos públicos em detrimento da qualidade técnica, do mérito profissional ou da independência institucional, não há espaço para um modelo de agências reguladoras (...). Defendo, por isso, dentro do Direito Comunitário, o regresso ao modelo das direções-gerais. Tem mais legitimidade democrática, mantém o capital humano necessário ao Estado-intervencionista, é mais barato orçamentalmente e adere à realidade cultural das elites políticas e económicas portuguesas. Quando o país político pensar seriamente em autoridades independentes, desgovernamentalizadas, sujeitas a controle judicial efetivo, com reguladores contratados por concurso internacional transparente, então sim, penso que devemos voltar ao modelo das agências reguladoras. Até lá não vejo qualquer benefício líquido relevante*”.

Por sua vez, em Moçambique, o organismo de regulação e supervisão de seguros de Moçambique, o Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique, também possui natureza jurídica de instituto público. Contudo, em 2025, foi aprovada a proposta de lei que cria a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões de Moçambique, na senda das recomendações do *Financial Action Task Force* (FATF/GAFI), com vista a contribuir para a saída da lista cinzenta⁴⁴.

Em Angola, a aplicação de um correto desenho institucional também tem sido alvo de significativos desafios, mormente no que se refere à independência do Organismo de Supervisão em relação ao poder público, o que é compreensível porque não é fácil reduzir a interferência estatal na economia, mesmo quando se admite que a natureza jurídica de entidade administrativa independente é a que melhor protege o interesse dos consumidores (tomadores, segurados e beneficiários), sendo este o fim último de toda a intervenção estatal na economia.

Apesar de adoptar a natureza jurídica de Instituto Público, a Lei atribui uma panóplia de poderes *quase judiciais*⁴⁵, com destaque para o poder de declarar a insolvência ou de revogação da autorização e consequente entrada em liquidação das instituições financeiras perante os organismos de regulação e supervisão de seguros⁴⁶ numa lógica de exceção à “judicialidade do processo da insolvência”⁴⁷. Entretanto, no que tange a insolvência das instituições financeiras, onde se incluem as empresas de seguros, o “regime de insolvência” possui uma natureza essencialmente administrativa⁴⁸. Este intervencionismo

44 Para mais informações consulte <https://opais.co.mz/aprovada-criacao-da-autoridade-de-supervisao-de-seguros-e-fundos-de-pensoes/> (consultado em Janeiro de 2026).

45 Expressão com origem do actual direito público britânico.

46 Com a entrada em vigor da Lei n.º 13/21, de 10 de Maio - Lei que aprova o Regime Jurídico da Recuperação de Empresas e da Insolvência - deixou de existir em Angola o denominado direito falimentar e passou a vigorar o direito insolvencial. Sobre o Regime Jurídico da Recuperação de empresas e da Insolvência em Angola *vide* Almeida (2024, p. 52).

47 A Lei n.º 13/21, de 10 de Maio - Lei que aprova o Regime Jurídico da Recuperação de Empresas e da Insolvência - estabelece nos termos dos artigos 126.º e seguintes o regime regra do processo da insolvência que é o regime judicial. Contudo, este mesmo diploma, nos termos da al. b), do n.º 4, do artigo 1.º, estabelece um âmbito negativo de aplicação, ou seja, o referido não se aplica “as instituições financeiras bancárias e não bancárias ligadas à moeda e ao crédito, à actividade seguradora, ao mercado de capitais e que prestem serviços que impliquem a detenção de fundos ou de valores mobiliários de terceiros e os organismos de investimento colectivo, na medida em que a sujeição ao processo de insolvência seja incompatível com os regimes especiais revistos para tais entidades”.

48 Nos termos do artigo 325.º da LRGIF, “independentemente do seu fundamento, a decisão de revogação da autorização constitui, para todos os efeitos, declaração de falência da Instituição Financeira Bancária”. Em

apenas é (deve ser) tolerado devido à equidistância destas entidades administrativas em relação ao poder político, aliada à independência destes organismos de regulação e supervisão. Por este facto, conclui-se que a panóplia de competências que o organismo de regulação e supervisão de seguros possui é incompatível com a sua actual natureza jurídica de instituto público.

6. CONCLUSÃO

1. A origem e evolução da actividade seguradora em Angola está umbilicalmente ligada à origem e à evolução da própria economia e do País;
2. O Organismo de Regulação e Supervisão de Seguros passou por várias alterações, desde a Comissão de Coordenação da Indústria Seguradora em Angola, o Instituto de Supervisão de Seguros à Agência Angolana de Regulação e Supervisão de Seguros. Em todas as alterações, o legislador procurou reforçar a panóplia de poderes que atribuiu a estes organismos, com vista a densificar as suas atribuições e competências no sector de seguros;
3. A ARSEG possui a natureza jurídica de Instituto Público, contudo devido aos relevantes poderes (*quase-judicial power*) que possui, urge a necessidade de adoptar a natureza jurídica de Entidade Administrativa Independente, o que vai ao acordo do plasmado na Lei do Regime Geral das Instituições Financeiras, na Lei da Actividade Seguradora e Resseguradora, na doutrina nacional e internacional, na jurisprudência, bem como em conformidade as melhores práticas internacionais do sector;
4. Com a mutação da natureza jurídica da ARSEG teríamos um organismo de regulação e supervisão dos seguros mais objectivo, isento de pressões políticas, bem como adequado à legislação nacional e aos padrões internacionais.

primeiro lugar, é necessário efectuar uma análise correctiva do artigo, uma vez que, desde a aprovação da Lei n.º 13/21, de 10 de Maio - Lei que aprova o Regime Jurídico da Recuperação de Empresas e da Insolvência - deixou de existir em Angola o instituto jurídico da *falência*, e, em segundo lugar, o disposto no mencionado artigo leva a uma conclusão clara: a revogação da autorização, competência dos organismos de regulação e supervisão das instituições financeiras e, no caso em concreto, do organismo de regulação e supervisão de seguros, produz os mesmos efeitos que a declaração judicial de insolvência.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Ana Edith Viegas
2014 *100 anos de Legislação de Seguros em Angola*, Chá de Caxinde
- ALLEN, Franklin & GALE, Douglas
2001 *Comparing Financial Systems*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts
Longon, England
- ALMEIDA, Imisi
2024 “A Morte das Empresas no Direito Angolano: o Chamado REJUREI-Regime Jurídico da Recuperação de empresas e da Insolvência”, in *Jornal Expansão*, 19 de maio (ed.), p. 52
- ALMEIDA, Nádía Cardoso de
2011 *O Sistema Financeiro Angolano: Uma Análise ao Desenvolvimento dos Seguros*, Dissertação de Mestrado de Finanças do Instituto Superior de Economia e Gestão. Disponível em <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/3373>. (Consultado em 26 de Janeiro de 2026)
- AMARAL, Diogo & FEIJÓ, Carlos
2016 *Direito Administrativo Angolano*, Almedina
- CARRIDO, Álvaro
2022 *Breve História do Mutualismo em Portugal*, União das Mutualidades Portuguesas
- DIAMVUTU, Lino,
2013 “Para uma Melhor Compreensão do Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel”, in *Revista Angolana de Direito*, Ano 6.º, n.º 6, Editora Casa das Ideias, p. 31 -77
- 2022 *Direito dos Seguros, Contrato de Seguros, Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel e Seguro Petrolífero: Apontamentos do Mestrado em Direito da Empresa*, ano lectivo 2022/2023 (Policopiado)
- DILOLWA, Carlos Rocha
1987 *Seguros e Resseguros*, Luanda. Colecção Estudos & Documentos
- FERREIRA, Eduardo Paz
2010 “Em torno da regulação económica em tempos de mudanças”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, Ano I (1), 31-54
- FERREIRA, João Pateira; CABUGUEIRA, Manuel; SILVA, Miguel Moura; MARQUES, Nuno Castro & MARCELO, Paulo Lopes
2024 *Manual de Regulação e Concorrência*, Almedina

GAROUPA, Nuno

2016 *O Estado-Regulador Portuguese Style*, in <https://eco.sapo.pt/opiniaio/o-estado-regulador-portuguese-style/> (consultado em 26 de Janeiro de 2026)

GUERRA, José Armando Morais

2016 “As Autoridades Administrativas Independentes na Ordem Económica da Constituição Angolana de 2010” in *Juris: Estudos em Homenagem ao Professor Adérito Correia*, Católica Editora, p. 207-241

KANIYAKI, Henrique

2024 “Governo volta a tentar privatizar a ENSA e reduz para 30% as acções a negociar”, in *Jornal Expansão*, Disponível em: <https://expansao.co.ao/empresas/detalhe/governo-voltar-a-tentar-privatizar-a-ensa-e-reduz-para-30-as-accoes-a-negociar-61667.html> (Consultado em 26 de Janeiro de 2026)

MANUEL, António dos Santos Guimarães

2025 “Regulação e Supervisão de Seguros em Angola: Desafios e Perspectiva”, in *Revista sobre Perspectiva Histórica das Finanças Públicas nos 50 Anos de Independência*, Ed. Ministério das Finanças, p. 517-528

MANUEL, José Cesaltino Victoriano

2020 “O Seguro Obrigatório”, in Câmara, Paulo (coord.), *O Sistema Financeiro Angolano*, Almedina, p. 457-469

MARTINS, Maria Inês de Oliveira; ANJOS, João Neto; VICENTE, Joana; ASSUNÇÃO, Gabriela Lacerda & RIBEIRO, Geraldo Roch

2022 *Insurance Law in Portugal*, Wolters Kluwer

MONTEIRO, Joana Pinto

2020 “As Instituições Seguradoras”, in *O Sistema Financeiro Angolano*, Câmara, Paulo (coord.), Almedina, p. 449-456

NASCIMENTO, Manuel Carlos do

2023 “Entidade Administrativa Independente à luz da Actual Reforma Administrativa em Angola”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto*, n.º15, WA Editora

NAZARÉ, Domingas Miguel

2008 *A ENSA e a Reforma do Sector segurador*, Edições Chá de Caxinde.

QUINTYN, Marc & TAYLOR, Michael W.

2002 *Regulatory and Supervisor Independence and Financial Stability*, International Monetary Fund Paper, disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0246.pdf> (consultado em 26 de Janeiro de 2026)

WADE, H. W. R.

1949 “Quasi-Judicial’ and its Background”, in *The Cambridge Law Journal*, 10 (2), pp. 216–240 Disponível: <https://doi.org/10.1017/S0008197300012368> (Desde 16 de Janeiro de 2009), Ed. Cambridge Press

DAWN RAIDS AND THE SEIZURE OF EVIDENCE UNDER THE FOREIGN SUBSIDIES REGULATION: BETWEEN INVESTIGATIVE EFFECTIVENESS AND JURISDICTIONAL LIMITS*

*Joana Tomaz Hilbrich***

ABSTRACT *In response to the gap identified in the supervision of financial support granted by third countries to companies operating in the European market, which falls outside the scope of traditional State aid rules, the Foreign Subsidies Regulation (FSR) was adopted. The FSR has thus established itself as an instrument of the Union's economic governance, combining the protection of the internal market with strategic autonomy in an increasingly geopolitical and interdependent global context. Particularly significant are Articles 14 and 15, which confer upon the Commission investigative powers both within and beyond the Union's territory, projecting extraterritoriality. The recent Nucotech case illustrates the tensions between investigative effectiveness and jurisdictional limits, highlighting the need for deeper reflection on the legal contours of this new European enforcement model.*

TABLE OF CONTENTS 1. Introduction. 2. The Foreign Subsidies Regulation: brief notes. 3. Ex officio investigations: inspections within and outside the territory of the Union. 3.1. Inspection within the territory of the European Union: Article 14 of the FSR. 3.1.1. Dawn raids in the context of the FSR. 3.2. Inspections outside the territory of the European Union: Article 15 of the FSR. 4. Seizure of evidence and data under the FSR. 4.1. The particular case of the seizure of emails as evidence. 4.2. Dawn raids and safeguards in the context of digital evidence collection. 4.3. Article 16 of the FSR: an expression of the European Union's regulatory power. 5. The Nucotech case. 6. Final remarks.

KEY-WORDS Foreign Subsidies – Extraterritoriality – Fundamental Rights – Data Protection – European Enforcement

JEL E500, F130, F550, H290, K220, K330, K420, P450

* This article is based in part on the PhD report submitted for the seminar on European Economic and Monetary Law in August 2025, within the PhD program in Law and Economics at the Faculty of Law of the University of Lisbon. The content of this article, including any subsequent modifications, and the views expressed herein are the sole responsibility of the author.

** PhD Candidate and Master in law and legal practice from the Faculty of Law, University of Lisbon; Lawyer.

1. INTRODUCTION

The current geoeconomic context is characterized by increasing volatility and interdependence, factors that have driven the strengthening of Union legal instruments with the aim of protecting its internal market from potentially unfair economic practices originating in third countries. The growing intensification of economic flows, combined with the (re)emergence of economic models strongly supported by industrial policy-oriented strategies, has highlighted significant regulatory gaps in the legal order of the European Union (“the Union”), particularly in the field of control of State aid granted by non-EU jurisdictions. Against this backdrop, the adoption of Regulation (EU) 2022/2560¹ (“the Foreign Subsidies Regulation”, or “FSR”), concerning distortions of the internal market caused by subsidies granted by third countries, constitutes a normative response to the need to address the asymmetries and distortions arising from such practices.

Among the various mechanisms enshrined in the Regulation, particular relevance attaches to the inspection powers laid down in Articles 14 (inspections within the territory of the Union) and 15 (inspections outside the territory of the Union), which allow the European Commission to gather evidence both within and outside the Union’s territory, with Article 15 inspections being carried out subject to the consent of the undertakings concerned. This clear extension of the Union’s investigative powers raises complex legal questions, notably as regards the compatibility of these mechanisms with the General Data Protection Regulation (“GDPR”)², the Charter of Fundamental Rights of the European Union (“Charter of Fundamental Rights”), and the foundational principles of Public International Law. The possibility of accessing data located in third-country jurisdictions – often subject to legal restrictions on their transfer – poses additional challenges in terms of legality, proportionality, and mutual respect between distinct legal orders.³

Accordingly, the present study proceeds from the recognition that the inspection model enshrined in the Regulation goes beyond the physical borders of the Union, projecting itself, in effect, as an instrument for the assertion of the European Union’s regulatory sovereignty, with extraterritorial

1 Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market.

2 Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance).

3 Michalek, 2014: 129-157.

reach. The possibility of requesting data located in third countries is a clear example of this projection, with the case law of the Court of Justice of the European Union (“CJEU”) and the principles of Public International Law (such as those of sincere cooperation and international comity) constituting indispensable normative parameters for delimiting the Commission’s action. The tension between investigative effectiveness and respect for the sovereignty of third States is not a merely theoretical issue, but one with clear operational consequences: the Nuctech case, the first instance of the practical application of Article 14 of the Foreign Subsidies Regulation, paradigmatically illustrates the legal challenges posed by this new regime.

Accordingly, the present study is structured into five main chapters, in addition to this introduction. The second chapter provides a brief overview of the Foreign Subsidies Regulation and situates its objectives within a broader framework of strategic autonomy. The third chapter is devoted to an analysis of the investigation and inspection mechanisms provided for in Articles 14 and 15, examining their legal basis, scope, and practical application. The fourth chapter discusses the legal challenges associated with the collection of evidence and data in light of the GDPR and the Charter of Fundamental Rights. Chapter five is dedicated to Article 16 of the Regulation, as an expression of the Union’s regulatory power in situations of non-cooperation. The final chapter undertakes a more in-depth analysis of the Nuctech case, as a paradigmatic test of the concrete application of the Regulation, offering elements for a critical reflection on the challenges and limits of the new legal framework. Finally, the concluding remarks aim to summarize the main findings of the research, seeking to offer a critical contribution to the study and refinement of the new European legal framework in this field.

2. THE FOREIGN SUBSIDIES REGULATION: BRIEF NOTES

In recent years, the European Union has been marked by an intensification of efforts to assert its strategic autonomy in the economic domain, materialized through the adoption of various legal instruments aimed at correcting asymmetries arising, in particular, from practices originating in third countries whose effects are felt within the territory and the market of the European Union.⁴ The geopolitical tensions that have been felt confirm the need to

⁴ European Commission, 2020a.

ensure economic autonomy vis-à-vis trading partners and the need to reduce economic dependencies that undermine the Union's autonomy.⁵

The single market constitutes the European Union's greatest economic advantage⁶, which is why the preservation of fair and neutral conditions of competition is understood as a strategic priority.⁷ The Joint Communication of the Commission and of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2023, p. 6) identified four types of risks faced by economies, namely: (i) risks to the resilience of supply chains (including energy security); (ii) risks to the physical security and cybersecurity of critical infrastructure; (iii) risks related to technological security and technology leakage; and (iv) risks arising from the use of economic dependencies as a weapon or as a form of economic coercion.

In this context, subsidies granted by third States thus emerge as a real threat to the integrity of the internal market, insofar as they create undue competitive advantages for certain undertakings⁸. They therefore form part of the European Union's Economic Security Strategy (presented by the European Commission and the High Representative), given that economic dependence on trading partners may jeopardize economic security and, consequently, the Union's autonomy.⁹ Notwithstanding the existence of the State aid regime laid down in Articles 107 to 109 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFUE), that regime does not apply to support granted by third countries, thereby creating a significant regulatory gap, which is further exacerbated by the conduct of public or private undertakings benefiting from such support, particularly in strategic sectors such as infrastructure or green technologies.¹⁰

The adoption of the Foreign Subsidies Regulation represents, in this sense, a turning point in the Union's external economic policy, filling the identified legal vacuum. The Regulation established an autonomous mechanism for the investigation and correction of market distortions caused by foreign subsidies,

5 In this regard, European Commission, 2023a:1.

6 European Commission, 2020a:5-8.

7 European Commission, 2023b:17.

8 As Bauman notes (2023: 200), "*investment controls may [...] be advocated for reasons of competitive neutrality [...] so that no enterprise operating in such an (economic) market is subject to undue competitive advantages or disadvantages*".

9 Van Damme, 2024:4.

10 European Commission, 2020a:6.

enabling the Commission to review, prohibit, or condition concentrations or public procurement procedures where they involve external State support with harmful effects on competition within the Union. It is a hybrid instrument, combining elements of competition law, merger control, and State aid control, and it applies on the basis of the territorial effects principle. That is to say, even where a subsidy is granted outside the Union, its distortion is addressed because it materializes within it, which justifies the Regulation's tripartite structure: (i) a system of mandatory notifications of concentrations (Articles 19 to 26); (ii) notifications in public procurement procedures (Articles 27 to 33); and (iii) *ex officio* investigations (Articles 9 to 18).

It is important to note that the Foreign Subsidies Regulation forms part of a broader trend towards the assertion of the Union as a global normative power, within a world economic context that is highly interdependent and competitive. This reconceptualization of the Commission's role, with an extraterritorial vocation constrained by the functional logic of effects on the internal market, represents a new generation of the Union's regulatory and legal instruments. These instruments are now shaped by—and directed towards—a logic of economic resilience, strategic autonomy, and active enforcement, thereby repositioning the Union as a central normative actor in the current international geopolitical and economic landscape.

In this evolving regulatory context, the European Commission has sought to further structure the application of the FSR through the adoption of its 2026 Guidelines 2026¹¹. While not altering the normative content of the Regulation, these Guidelines clarify key analytical concepts, most notably the notion of *distortion*, the operation of the balancing test, and the conditions for the exercise of the Commission's investigative powers, thereby contributing to the consolidation of a more predictable and operational enforcement framework. The adoption of the Guidelines confirms the progressive densification of the FSR as a living instrument of the Union's economic governance.

Against this background, central importance is assumed by the instruments set out in Articles 14 and 15, which establish the inspection mechanisms in the context of investigations initiated *ex officio* by the Commission, as well as to the possibility of adopting decisions on the basis of the best information available where there is a lack of cooperation on the part of the

11. Communication from the Commission C(2026) 42 final, Guidelines on the application of certain provisions of Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and the Council on foreign subsidies distorting the internal market.

entities concerned, in accordance with Article 16. When examined together, these provisions make it possible to observe that they equip the Commission with the necessary tools to gather evidence from undertakings under investigation, notably where there are suspicions that they have benefited from foreign subsidies. They thus enable the Commission to act pursuant to a logic of active enforcement, distinct from reactive models or those dependent on notification. The significance of this regime is further justified by the fact that it reflects a structural transposition of competition law enforcement mechanisms into the field of foreign subsidies, with substantial legal and practical implications that merit in-depth examination – an exercise that will be undertaken in the following chapters.

3. *EX OFFICIO* INVESTIGATIONS: INSPECTIONS WITHIN AND OUTSIDE THE TERRITORY OF THE UNION

3.1. Inspections within the territory of the European Union: Article 14 of the FSR

Within the framework of *ex officio* investigations provided for in Chapter 2 of the Foreign Subsidies Regulation (Articles 9 to 18), the Commission is empowered to carry out inspections within the territory of the Member States of the Union, of a nature similar to the powers already conferred under Article 20 of Regulation (EC) n.º 1/2003¹² in the field of competition law. This mechanism, enshrined in Article 14 of the Regulation, must be read in the light of a broader framework aimed at strengthening the Union's strategic autonomy and consolidating its supervisory capacity in economic matters. It enables the Commission to conduct direct inspections – including unannounced inspections (dawn raids) – at the premises of undertakings established in the internal market, whenever there are sufficient indications of the granting of a subsidy by a third State with potentially distortive effects on competition (Article 9(1)).

The provision in question confers on the Commission a broad range of investigative powers, enabling it to access the premises, land, and means of transport of the undertakings concerned (Article 14(2)(a)); to seal premises or documents in order to ensure the preservation of evidence (Article 14(2)

¹² Council Regulation (EC) n.º 1/2003 of December 16, 2002, on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (text with EEA relevance).

(d)); and to conduct on-site interviews (Article 14(2)(c)). Recitals 27 and 28 of the Regulation expressly acknowledge that these powers are intended to ensure the effectiveness of investigations, allowing the Commission to gather relevant information whenever there are substantiated suspicions of the existence of a foreign subsidy. Unlike what occurs in most national legal systems – where the exercise of such powers frequently depends on prior judicial authorization, as is the case with the Portuguese Competition Authority (AdC)¹³ – the Foreign Subsidies Regulation, and Article 14 in particular, establishes a direct and autonomous power of the Commission, with immediate and binding application in all Member States.

The exercise of the powers conferred by the Regulation does not depend on any prior authorization from the national authorities of the Member State concerned, nor on any form of legislative intermediation. Ultimately, this reflects the affirmation of the principle of the primacy of EU law,¹⁴ which ensures the precedence of Union rules over any conflicting national provisions, including those of constitutional rank. This does not, however, preclude the obligation of the authorities of the Member State concerned to aid whenever this proves necessary, as provided for in Article 14(6) of the Regulation. This normative and institutional configuration thus rules out any possibility of internal constitutional blocking by Member States of the execution of an inspection validly decided by the Commission under Article 14, insofar as the Commission acts on the basis of its own institutional mandate conferred by the Treaties, exercising that power within an autonomous legal order.

It is particularly relevant to observe the transposition, into the field of foreign subsidies control, of a supervisory model already well established in competition law, which demonstrates the Union's capacity to extend its classic regulatory instruments to new domains while preserving the internal coherence of its legal system. In this context, Article 14 does not operate merely as a procedural provision, but rather as a genuine instrument of geopolitical projection, reflecting the Union's ambition to safeguard its regulatory autonomy vis-à-vis State interventions originating in third countries. It embodies a logic of internal sovereignty – inasmuch as it is confined to the territory of the Union – while simultaneously assuming a defensive posture externally, in

13 Article 18 of Law n.º 19/2012 of 8 May (“Novo Regime Jurídico da Concorrência”).

14 As established by the classic case law of the CJEU, since Case C-6/64, *Costa v. ENEL*, EU:C:1964:66.

that it seeks to protect the internal market and European economic operators against unfair practices supported by foreign public entities.

The application of Article 14 of the Regulation reveals an extraterritorial dimension, insofar as the object of the investigation – a subsidy granted by a foreign entity – does not originate within the internal market, but nonetheless produces distortive effects on its functioning, with the Commission acting as a guardian of the integrity of the internal market. Article 14 thus constitutes an expression of one of the most sophisticated dimensions of the Union's regulatory model: the exercise of jurisdiction not on the basis of the place of origin of the act, but rather on the place where its effects materialize, namely within the European economic area. Strictly speaking, although the inspection takes place within the territory of the Union (pursuant to Article 14, which is the focus here), the impetus for the investigation lies in exogenous conduct, thereby assuming the nature of a regulatory response to normative externalities.¹⁵

The element of extraterritoriality inherent in Article 14 reflects the overarching logic that runs throughout the Regulation: the recognition that the European Union's regulatory sovereignty must actively accompany the globalization of markets, while simultaneously shielding itself from external State interventions which, although legitimate within their respective legal systems, may infringe the foundational principles of fair and neutral competition within the European economic space. In this framework, Article 14 emerges as a genuine instrument of geoeconomic rebalancing, enabling the Commission to intervene in the internal market with a view to neutralizing the effects generated by external practices. It thus constitutes a form of defensive regulatory projection, legally grounded in the competence conferred on the Union to ensure the effective functioning of the internal market (Article 3(1)(b) TFEU). Article 14 accordingly assumes the role of a point of contact between internal enforcement and the European normative response to exogenous phenomena of global economic governance.

The exercise of the power conferred on the Commission by Article 14, although coercive in nature, may require the cooperation of national authorities, particularly in order to secure, where necessary, physical access to the premises of undertakings – especially in situations in which employees or representatives of the entity concerned obstruct the conduct of the inspection (Article 14(6)). Such cooperation constitutes a concrete expression of

¹⁵ Hornkohl, 2022:3-29. Cunha Rodrigues, 2021:197-227.

the principle of sincere cooperation enshrined in Article 4(3) TEU, which obliges Member States to facilitate the achievement of the Union's tasks and to refrain from adopting measures liable to jeopardize their effectiveness. Even within this framework of cooperation, however, the Commission acts directly and autonomously, retaining responsibility for the coordination and direction of the operation. This underscores the depth of the Union's regulatory power, the exercise of which is subject exclusively to the common guarantees of the EU legal order, in particular those laid down in the Charter of Fundamental Rights, as interpreted by the Court of Justice of the European Union.

Article 14 of the Regulation, as a central element of the supervisory mechanism, must be understood within the broader context of the Union's economic policy and interpreted in conjunction with Articles 13, 16, and 17 of the same instrument. Those provisions govern, respectively, the formal requests for information that may precede an inspection, the Commission's ability to adopt decisions on the basis of the best information available in cases of non-cooperation, and the imposition of sanctions for the provision of incorrect information or for obstruction of the investigation.

Taken together, these provisions form a coherent enforcement framework, equipping the Commission with the legal and operational means necessary to act effectively, proportionately, and expeditiously, while ensuring the protection of the internal market against unfair practices of external origin. This broad enforcement architecture is consistent with the approach subsequently reflected in the 2026 Guidelines, which confirm the flexible, effects-based and case-specific nature of the assessment of foreign subsidies, as well as the corresponding breadth of the Commission's investigative action.

Notwithstanding the fact that Article 14 confers robust intervention mechanisms on the Commission, its practical application must be subject to critical reflection, particularly in light of the principles of the rule of law. This includes considerations relating to the limits of investigative powers, the democratic legitimacy of the Commission's decisions, and the extraterritorial reach of its actions. These aspects, which are fundamental to understanding the balance between regulatory effectiveness and respect for fundamental rights, will be examined in the following chapters.

3.1.1. Dawn raids in the context of the FSR

Dawn raids, or surprise inspections – a mechanism provided for in the field of European competition law – are intended to ensure the collection of evidence

in investigations into anticompetitive practices, such as cartels, abuses of a dominant position, or non-notified concentrations.¹⁶ Traditionally associated with the powers laid down in Article 20 of Regulation (EC) n.º 1/2003, these operations have acquired new contours with the entry into force of the Foreign Subsidies Regulation, under which a dawn raid has already been carried out in the Nuctech case, which will be examined in greater detail later in this study. Such inspections represent one of the most effective mechanisms for obtaining evidence and ensuring the enforcement of competition law rules.¹⁷ However, they may also constitute an area in which investigations can, at times, exceed the limits of undertakings' procedural rights.¹⁸

Within the field of competition law, dawn raids enable the Commission to access premises, IT equipment, correspondence, and any relevant documents, regardless of their format. Such operations are legitimized by a judicial warrant where required and may, in certain cases, involve the cooperation of the national authorities of the Member States. The purpose of dawn raids, as the term itself suggests, is to ensure immediate and unfiltered access to information that might otherwise be destroyed, concealed, or manipulated. At the same time, the CJEU has progressively reinforced the principles of proportionality and legality governing such actions by establishing limits on their execution, while nonetheless acknowledging their utility as an effective investigative tool.¹⁹

The entry into force of the Foreign Subsidies Regulation and the inclusion of Article 14 (which mirrors Article 20 of Regulation (EC) n.º 1/2003) confirm this investigative mechanism as one of the tools available to the Commission, now in the context of controlling support granted by third countries to undertakings operating in the Union's internal market, even though the legal bases of competition law and foreign subsidies control are distinct. Nevertheless, the parallel is undeniable, insofar as both reflect the Commission's increasing assertiveness in the exercise of its supervisory functions, as well as a broader trend towards the strengthening of the Union's strategic autonomy. In this regard, the extension of the dawn raid logic to the field of foreign subsidies control reveals the Union's concern with safeguarding the neutrality of

16 Pursuant to Article 1 thereof, Regulation (EC) n.º 1/2003 applies to Articles 101 and 102 TFEU, formerly Articles 81 and 82 respectively.

17 Jalabert-Doury, 2023.

18 Idem.

19 Jalabert-Doury, 2023; Andersson, 2024.

its internal market, signaling the Commission's intention to apply competition rules with equal rigor to both internal and external actors, in accordance with a principle of regulatory neutrality.²⁰

As such, the possibility for the Commission to carry out dawn raids under Article 14 of the Foreign Subsidies Regulation should be understood as a natural evolution of its competences and of the need to adapt traditional enforcement instruments to new economic and geopolitical realities. In this context, that mechanism acquires a renewed scope of application in an environment marked by the globalization of markets and the increasing interference of third States in the Union's economy.

3.2. Inspections outside the territory of the European Union: Article 15 of the FSR

Following the analysis of Article 14, it is necessary to address Article 15, which constitutes a natural – albeit distinct – extension of the investigative powers conferred on the European Commission. While Article 14 governs the conduct of inspections within the territory of the Union, Article 15 extends the Commission's investigative action beyond its borders, directly engaging with the sensitive issue of extraterritorial jurisdiction.

Article 15 provides that the Commission may request undertakings located outside the Union to supply information deemed relevant in the context of an *ex officio* investigation into foreign subsidies distorting the internal market. In order to ensure the effectiveness of the investigations it conducts, the Commission may need to access data and evidentiary material located outside the Union's jurisdiction – whether under the control of undertakings established in third countries or even directly held by public entities. Article 15 confers that possibility, on the basis of cooperation mechanisms. In this sense, like Article 14, Article 15 also reflects an assertion of regulatory ambition with an external dimension, the scope of which inevitably raises legal, institutional, and diplomatic questions.

Unlike Article 14, the provision in question does not confer on the Commission any coercive powers outside the territory of the Union. Instead, it is based on a fundamentally voluntary model, consisting of requests for cooperation addressed both to undertakings and, where necessary, to the public authorities of third States. Article 15 of the Regulation thus merely creates the possibility of requesting information, without imposing unilateral

²⁰ Andersson, 2024:256-258; Bauman, 2023: 199-218; Cunha Rodrigues, 2021:216-225.

legal obligations on entities located outside the Union's territory, leaving the Commission dependent on the voluntary cooperation of the parties concerned. This cooperative and non-coercive design is likewise aligned with the approach reflected in the 2026 Guidelines, which emphasize a flexible and context-sensitive assessment, thereby reinforcing the functional (rather than strictly territorial) logic underlying the Regulation.

Where the cooperation mechanism functions properly, the Commission is thus able to obtain the elements necessary for its investigation without exceeding any jurisdictional limits. If an undertaking located in the territory of a sovereign State outside the Union decides not to cooperate, whether in whole or in part, such refusal does not, per se, constitute a direct infringement of the Regulation, even though Articles 16 and 17 of that legal instrument provide for consequences flowing from such refusal, both in the context of Article 15 and of Article 14.

The mechanism established by Article 15 is, in essence, a compromise solution and an expression of the Union's regulatory extraterritoriality, insofar as the Commission cannot carry out coercive inspections outside its territory, out of deference to the rules of public international law concerning respect for the sovereignty of third States. Accordingly, the principle of State sovereignty constitutes a structural legal limit on the direct extraterritorial exercise of the Union's authority.

Accordingly, any action by the Commission aimed at collecting evidence, accessing premises, or directly addressing entities located in foreign territory without having obtained the prior consent of the State concerned constitutes a direct violation of that State's sovereignty. Such conduct undermines not only the principle of the sovereign equality of States, but also calls into question the European Union's external legitimacy as an actor under international law. This principle is confirmed by multiple international instruments and decisions, with the case law of the International Court of Justice ("ICJ") having consistently emphasized that any interference with the exclusive competences of another State amounts to a breach of international law.²¹

Nevertheless, Article 15 should not be read as a practical limitation, but rather as an explicit manifestation of the Union's characteristic legal

21 In this regard, by way of example, reference may be made to Article 2 of the Charter of the United Nations and to the case law of the International Court of Justice in the *Oil Platforms* case (*Islamic Republic of Iran v. United States of America*), 2003. Likewise, the United Nations International Law Commission (2021), in its *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, recognizes that a breach of sovereignty constitutes, in itself, a fact giving rise to international responsibility.

self-restraint. By recognizing that any material action on foreign territory requires consent, the Union avoids falling into the trap of regulatory unilateralism and preserves its integrity as a legal system that seeks to be exemplary. Consequently, the incorporation of a mechanism based on cooperation and respect for the sovereignty of third States represents a strengthening of the legal and political standing of the Commission's action, clearly demonstrating that the force of the Union's regulatory activity lies in legitimacy rather than in coercion.

Recourse to a non-coercive approach outside the territory of the Union does not stem from institutional weakness but rather reflects a regulatory authority that is conscious of its own limits and that embodies a deliberate compromise between the defence of the internal market and respect for the fundamental principles of public international law. In this specific context, the principle of international comity functions as an ethical and legal point of reference, guiding the manner in which the Union engages with external jurisdictions. Accordingly, when the Commission addresses a request for information to an undertaking or an authority in a third country, it does so with a view to avoiding any undue interference or normative friction.²²

4. SEIZURE OF EVIDENCE AND DATA UNDER THE FSR

The issue of data seizure in the context of investigations carried out by the Commission has undergone a profound evolution, largely driven by the technological transformations of recent decades. Whereas paper long served as the exclusive medium for institutional and commercial information held by undertakings, that model has increasingly been replaced – particularly in recent decades – by integrated digital systems, collaborative platforms, cloud-based servers, and mobile devices.²³ Moreover, the majority of these elements are no longer physically located on the premises of the undertakings subject to inspection, revealing a transformation in the geography of information, which has become decentralized, distributed, and, above all, legally fragmented.²⁴

In this context, the Commission is confronted with new obstacles in the exercise of its investigative and inspection powers, which inevitably affects

²² Cunha Rodrigues, 2024:188-195.

²³ Autio, 2020: 482.

²⁴ Idem.

its action under the FSR. With regard to Article 14, there is a geographical limitation on the exercise of the powers conferred by that provision, insofar as the undertakings concerned must be physically located within the territory of the Union. However, the real difficulty arises in relation to digital evidence: in that context, the geographical limitation gives rise to substantial practical implications in terms of data protection, administrative proportionality, and fundamental rights.²⁵

Given that contemporary corporate information is profoundly characterized by both geographical and technological dispersion, it appears reasonable to interpret Article 14 of the FSR, which allows the Commission to access IT systems, as also encompassing – albeit without an explicit reference to access to data stored outside the territory of the Union – the access to digital content, provided that such content is accessible through the undertaking’s devices at the time of the inspection and, according to the President of the General Court of the European Union in the *Nuctech* case, is data used by employees in the performance of their day-to-day functions within the territory of the Union. In such circumstances, where data stored on remote servers can be easily viewed, transferred, or copied locally, they should likewise be regarded as accessible to the Commission and may therefore be lawfully seized in the context of *ex officio* investigations under the FSR, subject to compliance with certain limits.²⁶

The concept of the place of seizure thus undergoes a transformation that is both profound and legally significant, in that it ceases to be purely physical and instead assumes a functional and virtual character, inevitably shifting the legal focus from location to accessibility. In this regard, European case law has progressively consolidated a functional concept of accessibility, according to which the physical location of data becomes irrelevant where the undertaking subject to inspection has practical, direct or indirect access to the information relevant to the investigation.²⁷ Accordingly, criteria such as the operational use of data, their integration into compliance systems, access by employees of the European subsidiary, or their use in business decision-making

25 Michalek, 2014: 129-157.

26 Jalabert-Doury, 2023. Issues relating to the seizure and processing of data and their limits, in particular those concerning fundamental rights, will be addressed in greater depth in Chapter 4.1 below.

27 European Commission, 2024. As an example, see cases T-284/24, *Nuctech*, EU:T:2024:564 and T-188/24, *Michelin*, EU:T:2025:686.

within the internal market are regarded as sufficient connecting factors to impute to the undertaking under inspection a duty of cooperation.²⁸

However, it is important to emphasize that, in this particular area, the Commission does not enjoy an absolute power but rather operates on the basis of a rebuttable presumption. The undertaking concerned may – and, where appropriate, must – demonstrate that the evidence at issue is not accessible, whether for technical or documentary reasons. One of the arguments that may be put forward by the undertaking under investigation – as occurred in the Nuctech case – is that certain information is subject to local legal restrictions, which is, beyond dispute, one of the main points of contention in this field.

If one looks to jurisdictions such as China or the United States of America – by way of a brief exercise in comparative law – it is possible to identify the imposition of significant limitations on access by foreign authorities to strategic data. In the United States, the *CLOUD Act* authorizes the U.S. Government to access data stored abroad by companies subject to its jurisdiction, while not conferring reciprocal powers on foreign authorities.²⁹ Chinese legislation, for its part, imposes restrictions requiring prior approval for the transfer of certain categories of data, non-compliance with which may entail criminal penalties.³⁰ At the level of the European Union and the United Kingdom in the post-Brexit context, courts have approached with a degree of skepticism the generic invocation of foreign laws as a justification for non-cooperation in investigative and inspection proceedings. An illustration of this approach is the decision of the UK High Court in *Thomas John Hoshua and Others v Renault S.A. and Others* (case n.º QB-2021-004141), in which arguments that French legislation prohibited the transfer of certain data – and that this, in itself, constituted a valid ground for refusing to disclose the requested information – were rejected.³¹ Similarly, in the Nuctech case, the General Court of the European Union (“GC”), in the context of an interlocutory decision, held – inter alia – that a generic invocation of Chinese criminal law provisions was insufficient, and required concrete evidence demonstrating that compliance with the obligation imposed by the

28 This was subsequently confirmed by the President of the General Court of the European Union in the context of the Nuctech case, discussed in Chapter 5 below.

29 Cochrane, 2021:153-210; European Parliament, 2012.

30 Köstner & Nonn, 2023:81-95.

31 In this regard, Stannard & Congdon, 2024.

Commission would entail an imminent, serious, and unavoidable risk of legal sanctions.

This legal environment – largely shaped by the dematerialization and delocalization of information – has placed both EU institutions and multinational undertakings in a particularly delicate dilemma. While undertakings are subject to duties of cooperation vis-à-vis the Commission, compliance may simultaneously expose them to significant legal risks in their States of origin or in the jurisdictions of their parent companies, by virtue of domestic rules on digital sovereignty, national security, or data protection. In light of this current context, the need for effective mechanisms to resolve conflicts of laws has become pressing, such as, for example, specific safeguard clauses within the FSR. Although not expressly provided for in the Regulation, such mechanisms may prove essential in addressing situations of dual liability to which undertakings may be exposed, while at the same time ensuring and reinforcing the principles of legal certainty and regulatory predictability that underpin the Union’s internal and external action in a number of fields.³²

One of the most relevant collateral effects of the foregoing is the creation of a perverse incentive: if having a legal presence within the Union exposes undertakings to potential sanctions to which they would not be subject in another jurisdiction, the rational response may be to avoid establishing subsidiaries within the Union altogether. This argument was expressly raised in the judgment of the UK Court of Appeal in the *BMW/Volkswagen* case, in which the court warned of the risk that the existence of a local legal presence may create a jurisdictional bridge enabling the imposition of sanctions in a disproportionate manner.³³ This logic may readily be transposed to the Union’s model of extraterritorial regulation: if applied in an excessively assertive manner, it risks undermining its own strategic objectives of attracting foreign direct investment. By imposing extensive and potentially conflicting obligations on undertakings with links outside the Union, the EU may – even if inadvertently – discourage the establishment of a legal presence within its territory, thereby transforming a space intended to offer regulatory predictability into one characterized by exposure to asymmetric risks.

The collection of digital data in the context of inspections carried out under Article 14 of the FSR is not a neutral act, as it frequently involves access to personal data of employees and customers, protected correspondence,

32 European Commission, 2020a; European Commission, 2023a; Cunha Rodrigues, 2024.

33 Cunha Rodrigues, 2024:147-148;

trade secrets, or documents subject to confidentiality regimes. This places heightened obligations on the Commission, inter alia, with regard to the application of the principle of proportionality enshrined in Article 52 of the Charter of Fundamental Rights. The case law of the CJEU expressly condemns so-called “fishing expeditions”, requiring that any digital intrusion be clearly delimited, duly reasoned, and accompanied by appropriate legal safeguards.³⁴ In summary, access to and use of digital evidence obtained in the context of inspections under Article 14 – and, accordingly, the legality of such evidence – depend on the Commission’s scrupulous compliance with both formal and substantive requirements. The Commission must therefore conduct its actions by applying appropriate technical filtering, safeguarding the fundamental rights of the parties concerned, ensuring the integrity of the chain of custody of the evidence, and allowing for the full exercise of rights of defense.³⁵ If the protection of personal data – and, consequently, of fundamental rights – has traditionally been treated as a technical subtopic, in recent years it has come to assume the role of a condition of legitimacy for the European Commission’s inspection activities.³⁶

In this sense, the Commission cannot conduct the enforcement of Article 14 as though it were an unlimited exercise³⁷, but must instead be legally guided by principles of international comity, proportionality, and restraint, particularly where a clear extraterritorial dimension is present. This requirement of proportionality also resonates with the broader analytical framework clarified in the 2026 Guidelines, in which the assessment of foreign subsidies entails a structured balancing of their negative and positive effects, thereby reinforcing the need for a comprehensive evidentiary basis. Article 15 of the

34 By way of example, reference may be made to cases C-583/13 P, *Deutsche Bahn*, EU:C:2015:404; C-682/20, *Les Mousquetaires* and *IMT Enterprises SAS*, EU:C:2023:170; and C-693/22 P, *Intermarché Casino Achats*, EU:C:2023:172, all of which concern the procedural safeguards that must frame a dawn raid. The European Court of Human Rights (“ECtHR”) addressed these issues in *UAB Kesko Senukai Lithuania v. Lithuania*, Application n.º 19162/19, offering a perspective which, in certain respects, appears to set a higher threshold than that adopted by the CJEU with regard to the design and execution of such measures. In its judgment in Case C-511/18, *La Quadrature du Net and Others*, EU:C:2020:791, the CJEU upheld the retention of metadata, including IP addresses, but imposed strict limits: (i) access only subject to prior judicial review or review by an independent authority; (ii) separation of civil identity data; (iii) use solely for authorized purposes; and (iv) safeguards to protect individual privacy. This approach demonstrates that the Court requires a clear and legally grounded delimitation for any intrusion into digital data. On the practice of so-called “fishing expeditions”, see Michaleck, 2014, pp. 135–144.

35 Andersson, 2024; Sousa Mendes, 2024: 9-51; Jalabert-Doury, 2023.

36 Veronese, 2021: 371-385; Di Nuzzo, 2022: 119-149.

37 Jalabert-Doury, 2023.

FSR may be regarded as an interesting and complementary alternative to this regime, insofar as it promotes voluntary cooperation by entities located outside the Union within a model of soft enforcement, thereby helping to mitigate potential diplomatic frictions and to respect the sovereignty of third States' legal systems.

The exercise of the powers conferred on the Commission under Article 14 is therefore subjected to a test of legitimacy, both legal and political, when it involves the seizure of documents and digital data which, although accessible from within the territory of the Union, are formally and materially stored outside it. It should be noted that the complexity of this issue is neither purely formalistic nor merely technical in nature but rather reflects a tension between the Union's regulatory effectiveness and the limits imposed by respect for the sovereignty of other legal orders. By accessing extraterritorial data through terminals located within the Union, there is, in effect, a projection of authority beyond the Union's physical borders, based on a criterion of functional accessibility which, although legally defensible, nevertheless requires solid justification and careful implementation. The legitimacy of the Union's enforcement action in this context will be all the greater the more it is exercised in accordance with the guiding principles of proportionality, transparency, and respect for international normative balances. In this sense, Article 14 does not operate as a mandate for automatic extraterritoriality, but rather as a point of contact between the Union's regulatory ambitions and the legal limits of its global action.

It is relevant at this stage to provide a broader framework for the inspection powers and the seizure of evidence and data in this context, insofar as their legality also depends on their consistency with the broader EU legal order. This includes, in particular, Regulation (EU) n.º 2018/1725 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data³⁸; the Charter of Fundamental Rights, which has had binding legal force for all Union institutions since the entry into force of the Treaty of Lisbon; and the case law of the CJEU and of the ECtHR, which impose substantive and procedural limits on the collection and processing of

38 Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) n.º 45/2001 and Decision n.º 1247/2002/EC (Text with EEA relevance).

data, ensuring that the exercise of those powers is carried out in accordance with the principles of legality, necessity, and proportionality.³⁹

Against this background, it is necessary to delineate which data and documents may be lawfully seized and which must be excluded by virtue of enjoying enhanced protection. This delineation amounts, in substance, to a normative affirmation of the limits to the Commission's administrative investigative powers in the context of the control of foreign subsidies. Both European legal doctrine and case law allow for a categorization of data susceptible to seizure: (i) freely seizable documents, such as accounting records, contracts with direct relevance to the investigation, public procurement bids, and non-sensitive institutional communications; (ii) conditionally seizable documents, such as emails, internal communications, and other documents or data of a similar nature, the collection of which is subject to prior technical and legal screening; and (iii) protected documents, including lawyer-client communications covered by legal professional privilege, which enjoy absolute protection – as established in *Akzo Nobel*⁴⁰ – and must be excluded from seizure, being reviewable only by independent entities.

Since the seizure of evidence – and, more specifically, the collection of data – is also subject to the GDPR and to the provisions of the Charter of Fundamental Rights, particularly as regards the protection of fundamental rights, this entails that the Commission must make every effort to ensure data minimization, purpose limitation, confidentiality, and limited retention of the data seized. Failure to do so may result in the invalidation of the investigative acts deriving therefrom. The seizure of sensitive business data, such as trade secrets or strategic information, *inter alia*, requires the implementation of appropriate technical protection mechanisms, the purpose of which is to ensure that only information strictly relevant to the proceedings at issue is used.

With regard to the Charter of Fundamental Rights and its applicability to the exercise of the Commission's inspection and data-gathering powers, it should be recalled that the Charter has had binding legal force since the Treaty of Lisbon and, as such, imposes on the Commission an obligation to respect rights such as data protection (Article 8), private life (Article 7),

39 Case Law of the CJEU, cases C-184/20, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, ECLI:EU:C:2022:601 and C-394/23, *Mousse*, ECLI: EU:C:2025:2; Case Law of the ECHR, *Petition Zakharov v. Russia* and *Petition Barbu-lescu v. Romania*.

40 Case law C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akros Chemicals Ltd*, ECLI:EU:C:2010:512.

and the rights of defense and effective judicial protection (Article 47). The case law is clear in holding that investigative powers, even where expressly provided for by law, may not be exercised without limits. In particular, the judgment in *Digital Rights Ireland*⁴¹ emphasized that any interference with fundamental rights must be accompanied by robust safeguards against abuse.

Within this framework, the legal architecture governing inspections carried out by the Commission – particularly under the FSR – must be grounded in a system of safeguards based on the principle of proportionality. The Commission must justify acts of seizure on the basis of objective criteria, avoid indiscriminate access, and ensure the security and proper storage of sensitive data. Such a structure of safeguards must be in place from the very outset of the inspection, failing which the validity of the procedure itself may be compromised, as illustrated, for example, by the judgment in *Deutsche Bahn*⁴². Safeguarding these balances – which is not always an easy task – must rest on a procedural framework for inspections that ensures planning based on objective criteria, provides for *ex ante* screening of sensitive data, and makes use of appropriate forensic technologies, while guaranteeing the availability of *ex post* adversarial review.

This reasoning has likewise been reaffirmed in the case law of the European Court of Human Rights, as illustrated by *Delta Pekárny A.S. v. República Checa*⁴³, in which it was held that administrative inspections carried out without prior judicial authorization may infringe the right to respect for private and professional life, as protected by Article 8 of the Charter of Fundamental Rights, where they are not accompanied by robust legal safeguards against potential arbitrariness.⁴⁴

It is within this framework of legal rigor that the tension between enforcement effectiveness and the legitimacy of the means employed must be understood. While the Commission's action must be swift and effective – particularly in the context of a dawn raid, where undertakings may seek to conceal evidence or destroy data – such effectiveness cannot justify indiscriminate access to IT systems, nor the seizure of irrelevant or excessive data.

41 C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd. Seitlinger and others*, ECLI:EU:C:2014:238, pursuant to which the CJEU held that an EU directive requiring Internet service providers (ISPs) to retain telecommunications data, with a view to facilitating crime prevention and prosecution, was invalid in light of Articles 7 and 8 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

42 Case law C-583/13 P, *Deutsche Bahn*, ECLI:EU:C:2015:404.

43 *Petition Delta Pekárny A.S. c. República Checa*.

44 Martinho, 2014: 279-304.

4.1. The particular case of the seizure of emails as evidence

In the context of the seizure of documentation and evidence in investigations carried out by the Commission, in particular under the Foreign Subsidies Regulation, it is necessary to address in greater detail the central role that electronic communications play in commercial and personal relations. As such, they have posed significant challenges to legal systems, particularly with regard to criminal and administrative investigations, in terms of ensuring compliance with fundamental rights.⁴⁵

The seizure of electronic mail (emails) as a means of evidence has been one of the most controversial issues in the field of evidence and data seizure, particularly in investigations conducted by administrative, regulatory, or judicial authorities. Within the Union, the seizure of emails is a common practice in competition law proceedings, anti-money laundering enforcement, and, more recently, in foreign subsidies investigations.⁴⁶ The legitimacy and legal basis for such action may be found in various EU regulations, such as Regulation (EC) n.º 1/2003 and the Foreign Subsidies Regulation, which confer on the Commission the power to examine documents and correspondence regardless of the medium in which they are stored. In this regard, and from a jurisprudential perspective, the CJEU has generally accepted the admissibility of the collection of emails as a means of evidence, provided that the principles of legality, proportionality, necessity, and respect for fundamental rights (Articles 7 and 8 of the Charter of Fundamental Rights) are observed. The decisive criterion is the relevance of the material to the investigation being carried out, rather than the form or medium of the communication concerned.⁴⁷ In the specific case of dawn raids – whether conducted with or without prior judicial authorization – which allow the Commission to seize emails directly from the servers or computers of the undertakings under investigation without prior notice, such practice has been regarded as lawful, provided that it is duly accompanied by procedural safeguards, such as the

45 Di Nuzzo, 2022: 139-143.

46 Andersson, 2024; Di Nuzzo, 2022:119-149.

47 De Bellis, 2021: 416-440. Although it does not concern dawn raids, the CJEU's judgment in case C-470/21, *La Quadrature du Net*, EU:C:2024:370, addresses precisely the issue of balancing privacy and security in the context of data retention. In that judgment, the Court reiterated that such measures must be appropriate, strictly proportionate, and accompanied by effective safeguards—principles that are applicable to any interference with electronic communications.

right to be assisted by legal counsel and the availability of effective ex post judicial review.⁴⁸

By again resorting to a brief exercise in comparative law, the United States legal system imposes far more stringent constitutional constraints on the seizure of emails, relying on the Fourth Amendment to the Constitution, which protects individuals against unreasonable searches and seizures. U.S. case law has evolved so as to include emails and other electronic communications within the concept of “persons, houses, papers, and effects”, thereby placing them under constitutional protection. This approach is particularly evident in the landmark decision of the United States Court of Appeals for the Sixth Circuit in *United States v. Warshak*⁴⁹, which held that individuals enjoy a reasonable expectation of privacy in respect of their emails stored on third-party servers. Consequently, the Government lacks the authority to access such emails without a duly justified judicial warrant. The Court considered that constitutional protection extends to digital correspondence by analogy with physical letters.⁵⁰ Mere public interest or administrative convenience in obtaining emails or electronic communications does not justify the infringement of a constitutional guarantee. This stands in contrast to the European regime, which is more flexible and permits limitations on fundamental rights, provided that such limitations are laid down by law and are proportionate to the objectives pursued or the results sought.⁵¹

In practice, the divergence between the European and the US legal frameworks entails significant implications for cross-border investigations and for cooperation between authorities. Requests addressed by European authorities to technology companies established in the United States consistently encounter resistance based on the alleged unconstitutionality of their execution in the absence of a warrant issued by a competent judicial authority. This situation raises concerns both as regards the effectiveness of investigations and the normative sovereignty of the legal systems involved. It should be emphasized that undertakings with a presence in both jurisdictions, and

48 Articles 20 and 21 of Regulation (EC) n.º 1/2003. European Commission, 2024. De Bellis, 2021: 417-418.

49 Case n.º 10-3776, judgment of December 14, 2010 – *United States c. Warshak*, United States Court of Appeal for the Sixth Circuit.

50 Weinberg & Goldstein, 2014: 38.

51 In this regard, reference should be made to the cases before the CJEU C-293/12, *Digital Rights Ireland*, EU:C:2014:238, and C-594/12, *Seitlinger and Others*, joined to the former case; as well as to the cases before the ECtHR, *Vinci Construction and Others v. France* and *Delta Pekárny A.S. v. the Czech Republic*. Also, De Bellis, 2021: 424-428.

therefore subject to both EU law and US law, may be exposed to sanctions to the extent that compliance with a request under one legal order entails non-compliance with the rules of the other. This very scenario recently led to the conclusion of the EU-US agreement on electronic evidence (e-evidence) in criminal proceedings, an instrument whose scope of application may in the future be extended to other areas in which access to electronic communications is likewise required for the purposes of administrative proceedings.⁵²

The seizure of emails as a means of evidence is illustrative of the growing complexity at the intersection of public investigation, fundamental rights, and digital technology. The divergent approaches to this issue across jurisdictions reflect profound differences in the protection of privacy and in the definition of the legitimate limits of public investigative powers. In the context of the globalization of digital communications, it has therefore become imperative to identify coordinated legal solutions that do not compromise the effectiveness of law enforcement.

4.2. Dawn raids and safeguards in the context of digital evidence collection

Even if it is not possible, at this stage, to undertake an exhaustive analysis, given the nature and scope of this study, it is nevertheless important to mention – due to its relevance – the contribution of the Opinion of Advocate General Laila Medina (“AG Medina”) regarding the legality of the seizure of corporate email during an inspection carried out by a national competition authority on the basis of EU law, in Joined Cases C-258/23, C-259/23 and C-260/23⁵³, delivered on 20 June 2024. Although the case at issue did not arise under the Foreign Subsidies Regulation, AG Medina’s Opinion is of cross-cutting legal significance, insofar as it addresses structural issues of compatibility between administrative investigative powers and the

52 Regulation (EU) n.º 2023/1543 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 on European Production Orders and European Preservation Orders for electronic evidence in criminal proceedings and for the execution of custodial sentences following criminal proceedings. According to the information provided by the Commission, the new rules entered into force on 17 August 2023. However, Directive (EU) n.º 2023/1544 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023, which lays down harmonised rules on the designation of designated establishments and the appointment of legal representatives for the purposes of electronic evidence in criminal proceedings, entered into force earlier than Regulation (EU) n.º 2023/1543. The latter, although formally in force, will only produce legal effects from August 2026.

53 According to §19 of the Opinion of Advocate General Laila Medina delivered on 20 June 2024, “*by decision of the President of the Court of Justice, Cases C-258/23, C-259/23 and C-260/23 were joined for the purposes of the written and oral procedures, as well as for the judgment.*”

fundamental rights of the parties concerned, particularly as regards the collection of digital evidence.

The European Commission's investigative mechanisms, in particular dawn raids, require a rigorous assessment of their compatibility with the fundamental rights recognized by the Union in the Charter of Fundamental Rights, especially the right to respect for private and family life (Article 7), the protection of personal data (Article 8), and the right to an effective remedy (Article 47). Ensuring such compatibility constitutes one of the most delicate issues in the specific context of the application of Article 14 of the FSR. Any inspection, even where carried out within the territory of the Member States and based on powers conferred by a regulation – which, by its nature, is directly applicable – inevitably entails a certain degree of interference with protected spheres of corporate autonomy, private life, and the integrity of communications. As such, inspections represent moments of friction between the fundamental values of effective European administrative action and the safeguarding of fundamental rights.

Advocate General Medina's position (2024), which does not call into question the legitimacy of inspections per se – acknowledging the Commission's essential role in the control of anticompetitive conduct and, by analogy, of practices distorting the internal market through foreign subsidies – proceeds from recognition of the Charter of Fundamental Rights as a binding normative instrument that frames and constrains inspections. No matter how justified such inspections may be from the perspective of pursuing public policy objectives, they must always comply with the foundational principles of EU law.⁵⁴ Indeed, Advocate General Medina (2024) takes the view that investigative powers must always be exercised within a framework of robust procedural safeguards, failing which they risk being disproportionate and in breach of the fundamental rights enshrined in the Charter. Her Opinion, which addresses the three preliminary questions referred, is of particular relevance to the present study, notably insofar as it acknowledges that professional electronic communications – specifically emails exchanged by employees of an undertaking under investigation – are also protected by the Charter of Fundamental Rights. This interpretation departs from the view, still present in certain legal systems, that the professional nature of a communication automatically excludes it from protection, as was the case, for example, under

⁵⁴ Sousa Mendes, 2024: 9-51.

the practice of the Portuguese Competition Authority (AdC).⁵⁵ In Advocate General Medina's view (2024), the existence of protected privacy is not determined by the nature of the device or the email account, but rather by the content of the communication itself and the (reasonable) expectation of confidentiality on the part of the sender. For that reason, she considers that the seizure of business emails by the Commission, where it is unfiltered and not based on prior screening mechanisms, constitutes a significant interference with fundamental rights, which requires specific and concrete justification.

It should be noted, however, that this position does not conflict with the view that national legal systems, in the context of the application of European regulations, may impose enhanced procedural requirements – such as prior judicial authorization for the seizure of certain categories of digital information – provided that such requirements do not undermine the substantive effectiveness of EU action. That is to say, when applying EU law, which includes the Charter of Fundamental Rights, Member States may afford a higher level of protection, so long as they respect the primacy of EU law.⁵⁶

Another essential aspect of Advocate General Medina's conclusions (2024) is the defense of effective *ex post* judicial review.⁵⁷ Even where no prior authorization exists, it must always be ensured that a national or European court is able to assess, in a substantive manner, the legality of the seizure, the relevance of the data, and the proportionality of the intervention. This principle is particularly significant where the documents concerned involve third parties, contain high-risk personal data, or are protected by professional secrecy.

The position adopted by Advocate General Medina (2024) forms part of a line of case law which, while not disregarding the requirements of the Union's institutional effectiveness, nevertheless emphasizes that no institutional objective may be pursued at the expense of fundamental rights. Inspections carried out either by national authorities or by the Commission are not an exception to this principle. On the contrary, inspections constitute one of the areas in which the resilience of the Union's legal model is tested against contemporary challenges relating to data protection, the digitalization of

55 Sousa Mendes, 2024: 9-51.

56 In this regard, reference should be made to Article 53 of the Charter of Fundamental Rights, which provides that “*nothing in this Charter shall be interpreted as restricting or adversely affecting human rights and fundamental freedoms as recognized [...] by the constitutions of the Member States (...)*”. Also, Lenaerts, 2012: 375-403.

57 In this regard, §42 of the Opinion of Advocate General Laila Medina delivered on June 20, 2024.

evidence, cross-border cooperation, and the procedural safeguards of the entities concerned. The strength of her contribution in the field of inspections and the collection of evidence – particularly electronic correspondence (emails) – is capable of being transposed to the logic governing inspections carried out under Article 14 of the FSR. Such inspections must therefore be conceived, organized, and executed in accordance with principles of restraint, transparency, and adequate justification. The Commission must carry out its functions in strict compliance with formal and substantive legality, as defined by case law and legal doctrine, since the protection of fundamental rights in these contexts constitutes a genuine condition of legitimacy of the Commission's action, as well as of that of national authorities. The true regulatory power of the European Union derives from the fact that it is bound by a grammar of legality, which requires it to justify itself in light of the rights it seeks to respect, even when acting to protect them. It is this commitment – between regulatory effectiveness and legal rigor – that renders the European model not only functional, but normatively exemplary.

4.3. Article 16 of the FSR: an expression of the European Union's regulatory power

In the context of the seizure of data and evidence in foreign subsidies investigation proceedings, in particular under Articles 14 and 15 of the FSR, it is necessary to devote some consideration to Article 16, which constitutes one of the most recent – and illustrative – examples of the strengthening of the European Union's regulatory power.

That provision, which addresses the consequences of non-cooperation by the undertakings concerned and thus reflects the Union's approach to strategic autonomy in the legal and economic sphere, broadly sets out the consequences of refusal, obstruction, or the provision of incomplete information requested by the Commission in the course of an investigation. Accordingly, Article 16 provides that the Commission may adopt a decision on the basis of the facts available, applying the methodology commonly referred to as the best information available. This methodology ensures that a failure by the undertaking to provide information or data does not impede the continuation of the procedure, expressly authorizing the Commission to take decisions on the basis of partial evidence, indirect indicia, or even (reasoned) estimates. This approach closely parallels that already applied in EU competition law – namely under Articles 18 (requests for information), 20 (the Commission's powers of inspection), and 21 (inspections of other premises)

of Regulation (EC) n.º 1/2003 – as well as the practices of the World Trade Organization (WTO) in the context of anti-dumping proceedings.⁵⁸

In broad terms, Article 16 of the FSR represents a safeguard mechanism for the administrative effectiveness of procedures, preventing the strategic or omissive conduct of the undertaking or undertakings concerned from undermining the objectives of the Regulation. It therefore embodies a balance between cooperation and authority by establishing clear consequences in the event of non-cooperation and by conveying an unequivocal message: participation in the internal market entails regulatory obligations, even for external actors or for undertakings with external links to the Union.⁵⁹ This explains the reinforcement brought about by Article 16 of the FSR in terms of what has come to be described as the EU’s “regulatory power” (or the Brussels effect), pursuant to which the Union exports its normative standards and, consequently, extends its authority beyond its borders through the attractiveness of its market and the sophistication of its rules. That power is operationalized by conditioning the behaviour of undertakings operating in – or seeking to operate in – the internal market through the possibility of adverse decisions in cases of non-cooperation.⁶⁰ Strictly speaking, the possibility for the Commission to decide solely on the basis of incomplete information operates as an incentive to voluntary cooperation, by transforming what would otherwise be a reputational and economic risk associated with non-compliance into a regulatory factor in its own right. Nevertheless, the application of Article 16 is not exempt from oversight, since the Commission must rely on reasonable and objectively verifiable information, notwithstanding the absence of cooperation or the provision of information. Decisions adopted on the basis of the facts available remain subject to judicial review by the CJEU, thereby ensuring a balance between administrative effectiveness and the rights of defense and effective judicial protection.⁶¹

It should further be added, in light of the foregoing, that decisions based on the facts available cannot be arbitrary or punitive in nature, since the mechanism laid down in Article 16 is, by its very nature, a subsidiary safeguard designed to preserve the integrity of the investigative process, rather

58 Paragraph 8 of Article 6 and Annex II “*Best Information Available in Terms of Paragraph 8 of Article 6*” of the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994.

59 Cunha Rodrigues, 2024; Cunha Rodrigues, 2021: 197-227; European Commission, 2020a.

60 Bradford, 2019: 25-66; Cunha Rodrigues, 2024: 109-116; European Commission, 2020b.

61 De Bellis, 2021: 416-440. Andersson, 2024.

than a mere instrument of retaliation. As such, it must comply with the principles of proportionality, transparency, and adequate reasoning governing the Commission's decision. In this context, the mechanism provided for in Article 16 of the Foreign Subsidies Regulation is characterized both as a technical instrument and as a symbol of the Union's legal authority and global regulatory power, influencing conduct while simultaneously protecting its strategic interests.

At this juncture, and precisely because it is closely related to issues of non-cooperation, it is necessary to address – albeit briefly – the right against (self-)incrimination of third States or of undertakings subject to investigation by the Commission. The principle of the privilege against self-incrimination precludes an undertaking from being compelled to provide information that would directly or indirectly reveal the commission of an infringement by itself. Accordingly, in the full exercise of its investigative powers, the Commission must strike a balance between the public interest in establishing the truth and its obligation to respect the fundamental rights of the entities concerned, in particular their freedom not to actively contribute to their own liability.⁶² Similarly, respect for the privilege against self-incrimination – enshrined in Article 48 of the Charter of Fundamental Rights – constitutes an unavoidable requirement in this context, insofar as the Commission lacks the legitimacy to require an undertaking or a State to produce evidence against itself, especially where the disclosure of data may entail a tacit confession or be used to sanction the cooperating entity.⁶³ The admissibility of evidence is, moreover, always contingent upon the manner in which such cooperation was obtained. This issue assumes particular significance in the context of cross-border relations, where access to data frequently depends on technical or organizational decisions taken by third parties.

The Commission investigates, sanctions, and acts exclusively vis-à-vis the economic operator that benefits from the subsidy and which, by introducing it into the European economic area, contributes to distorting competition. The third State remains, from a legal standpoint, a neutral entity, even where it is the source of the subsidy. This normative choice is not merely a matter of diplomatic caution, but a requirement inherent in EU law itself, which does

62 Directive (EU) n.º 2016/343 of the European Parliament and the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings. Van Cleynenbreugel, 2024: 979-997; Veenbrink, 2015: 119-142.

63 Van Cleynenbreugel, 2024: 979-997; Veenbrink, 2015: 119-142. In the specific context of dawn raid, Anderson, 2024.

not confer on its institutions any competence to adjudicate upon, sanction, or characterize as unlawful a sovereign act of a foreign State. Moreover, that choice is also dictated by public international law, which expressly prohibits international legal subjects – such as the Union – from engaging in any form of unilateral interference in the sovereign decisions of other States. The sovereign equality of States and the principle of non-intervention require the Union to calibrate its regulatory powers so as not to exceed the functional limits of its external jurisdiction.

An examination of the very architecture of the Regulation makes it clear that European enforcement is not directed through or against the third State, but rather against the undertaking benefiting from the subsidy. Illustrative of this is the fact that Article 14, in authorizing inspections within the territory of the Union, confers upon the Commission only the power to collect information from undertakings established therein; the Commission cannot, in the context of its investigations, conclude that any unlawful conduct has been committed by the State granting the subsidy. Accordingly, the investigation may relate solely to the conduct of the undertaking and its effects, and never to the motives or intentions of the State granting the subsidy. The same reading applies to Article 15, under which the Commission may request voluntary cooperation from an undertaking located outside the Union, without being endowed, for that purpose, with any coercive mechanism.

The issue becomes particularly acute where non-cooperation does not stem from the undertaking's own will or express refusal, but rather from the third State's refusal to provide relevant information, or from a legal prohibition imposed on the economic operator. In such cases, a significant legal dilemma arises for the undertaking concerned, namely whether to cooperate with the Commission and thereby infringe the law of its State of origin, or to shield itself from domestic criminal liability and risk European administrative sanctions. It should be noted that the FSR does not directly resolve this conflict. However, Article 16 allows the Commission to take decisions even in the absence of complete information, in an effort to ensure the functionality of the system, albeit at the cost of effectively transferring the risk to the undertaking, even where it does not control the means necessary to ensure the required transparency.

Notwithstanding this apparent severity, the FSR does not provide for strict or automatic liability, and undertakings retain procedural guarantees at all times, including rights of defense, the submission of evidence, and the opportunity to demonstrate that the subsidy does not produce distortive effects on

the internal market. This is because the Commission is bound by the principles of proportionality and reasonableness and must consider the specific context of each case, including legal obstacles to full cooperation. Non-cooperation does not automatically give rise to an irrebuttable presumption but rather operates as a procedural basis for the exercise of the Commission's discretionary powers, which remain subject to judicial review.

5. THE NUCTECH CASE

The Commission carried out its first inspection at the premises of two subsidiaries, located in Poland and the Netherlands, of a company established in a third State, pursuant to the powers conferred by Article 14 of the Foreign Subsidies Regulation. In July 2023, the European subsidiaries of Nuctech Company Limited – a Chinese undertaking supplying security and detection equipment (such as scanners for airports and ports) and regarded as a global leader in the sector—were subjected to dawn raids on the basis of alleged State subsidies granted by the People's Republic of China, capable of giving rise to distortive effects on competition within the Union's internal market.⁶⁴ The fact that the investigation concerned a Chinese State-owned enterprise operating in “sensitive” sectors – and that it was conducted under Article 14 of the FSR – heightens the political and strategic dimension not only of the investigation itself but, above all, of the scope of the Regulation, bringing into sharp focus its growing role as an instrument of economic defense.

The investigation conducted by the Commission in this case may be understood from two perspectives: first, as an inaugural test of the Regulation's practical effectiveness; and second, as a clear political signal of the Union's willingness to fully exercise its regulatory competences. Both perspectives share a common underlying rationale, namely the protection of the European internal market against forms of economic interference liable to affect not only competition, but also areas of strategic interest.

Following the inspection decision adopted by the Commission, Nuctech and its subsidiaries brought an action and applied for interim measures pursuant to Articles 278 and 279 TFEU and Articles 156 and 157 of the Rules of Procedure of the GC, giving rise to case T-284/24 R, opposing *Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o.* and *Nuctech Netherlands B.V.* to

⁶⁴ Camesasca & Sideri, 2025: 33-34.

the Commission.⁶⁵ In the context of those proceedings, the applicants sought the immediate suspension of the enforcement of the Commission's decision, with a view to preventing irreparable harm and safeguarding their procedural rights.⁶⁶ The main arguments relied upon may be grouped into three categories: (i) an alleged infringement of public international law, inasmuch as the Commission was said to be exercising, indirectly, coercive powers outside its territorial jurisdiction without any formal request for cooperation addressed to the State concerned (China), contrary to the principle of State sovereignty; (ii) the absence of effective access by the European subsidiaries to the requested data, given that such data were under the control of the Chinese parent company and stored on servers located in China; and (iii) the existence of Chinese criminal legislation prohibiting the unauthorized transfer of data to foreign entities, thereby exposing the applicants to the risk of criminal and administrative sanctions in their State of origin.⁶⁷

Notwithstanding the arguments put forward, they were not upheld by the General Court, the President having found that, in the circumstances of the case, the Commission's interest prevailed over that of the applicants, since the effectiveness of investigations could be jeopardized if undertakings were permitted to store data outside the Union—particularly data passing through the email accounts used by company employees of undertakings controlled by Member States and used to conduct their day-to-day activities within the territory of the European Union. Accordingly, the applicants' request for the grant of interim measures was dismissed.⁶⁸

The order of the President of the General Court, in the legal reasoning section following a brief summary of the facts, is structured into four parts: (i) general considerations (paras 13-17); (ii) the condition relating to the establishment of a *prima facie* case (paras 18-49); (iii) the condition relating to urgency (paras 50-75); and, finally, (iv) the balancing of interests (paras 76-89).⁶⁹ In particular, the Court held that there was no manifest breach of public international law, since the Commission, in acting vis-à-vis entities legally established within the territory of the Union, was acting within

65 Case T-284/24 R, *Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o and Nuctech Netherlands BV*, EU:T:2024:564.

66 Decision in case T-284/24 R, *Nuctech Warsaw Company Limited and InsTech Netherlands*, EU:C:2025:205.

67 *Idem*.

68 Decision in case T-284/24 R, *Nuctech Warsaw Company Limited and InsTech Netherlands*, EU:C:2025:205, §86-87.

69 Case T-284/24 R, *Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o and Nuctech Netherlands BV*, EU:T:2024:564.

its jurisdiction. The fact that the documents at issue were stored on servers located in China was not sufficient to exclude the Commission's competence, given that the relevant criterion is the accessibility of the information by the inspected entity, rather than its physical location. The principle of territoriality is therefore not regarded as absolute and may be relativized where the effects of the conduct occur within the territory of the Union. In this regard, the Court relied on the effects doctrine, already established in EU case law in the fields of competition and data protection, according to which the Union may apply its rules to extraterritorial situations whenever the effects are substantial, immediate, and foreseeable on the internal market.⁷⁰

Considering that the appellants failed to provide sufficient proof of the inaccessibility of the data, the Court observed that the undertakings neither explained nor substantiated that they lacked access to the information stored on servers located in China. This amounts to a reversal of the burden of proof, requiring the undertakings to demonstrate, in a detailed and technical manner, the impossibility of accessing the requested documents.

Although it is a decision of a provisional nature, with merely interlocutory effect, the order of the President of the General Court contains elements with potential structural normative impact, insofar as it: (i) validates, albeit indirectly, the application of the effects doctrine in the context of the FSR, reinforcing the notion that the physical location of data is not, in itself, decisive, provided that a functional link exists with activity on the internal market; (ii) strengthens the Commission's inspection powers by consolidating the interpretation that extraterritorial data may be required where they are under the control of a European subsidiary, thereby substantially expanding the practical scope of Article 14 of the Regulation; (iii) weakens the effectiveness of blocking statutes and foreign legal regimes by requiring an almost insurmountable demonstration of an actual risk of sanctions—an approach that may be subject to criticism insofar as it arguably downplays conflicts of laws and the chilling effects of foreign criminal legislation; and (iv) creates a significant legal paradox, in that, had the Commission sought to obtain the same data directly in China, it would have been required to resort to formal channels of international cooperation, respecting the sovereignty of the third State, whereas by accessing the data through a European subsidiary it circumvents those mechanisms and, in practice, exercises an indirect form of extraterritorial jurisdiction.

⁷⁰ Behrens, 2021:9-10; 18-25.

Dissatisfied with the order of the President of the General Court, Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o. and InsTech Netherlands B.V., formerly Nuctech Netherlands B.V., brought an appeal against that order, thereby giving rise to Case C-720/24 P(R).⁷¹ By judgment delivered on 21 March 2025, the Vice-President of the CJEU dismissed the appeal brought against the decision of the President of the General Court, thereby confirming the decision rejecting the application for interim measures lodged by the undertakings concerned. In their appeal, the applicants relied on three main pleas: (i) the alleged infringement of public international law, arguing that the Commission exercised coercive powers outside its territorial jurisdiction without the prior consent of the Chinese State, in clear violation of the principle of State sovereignty; (ii) the absence of effective control over the requested data, which were stored on servers belonging to the parent company based in China; and (iii) the risk of administrative and criminal sanctions under Chinese law in the event that the data were transmitted to the Union authorities without the requisite State authorization.

The CJEU rejected the arguments put forward, in line with those raised in the first appeal, finding that the applicants had failed to demonstrate, to the required standard of proof – having regard to settled case law, such as *Commission v Atlantic Container Line and Others*⁷² and *Antonissen v Council and Commission*⁷³ – the existence of serious and irreparable harm capable of justifying the adoption of interim measures. The Vice-President of the CJEU held that the alleged pecuniary sanctions did not constitute irreparable harm, although they could do so in duly substantiated exceptional circumstances. Accordingly, the Court found that no conclusive evidence had been provided of a concrete risk of criminal sanctions, nor of an actual refusal by the Chinese authorities to authorize the disclosure of the electronic correspondence at issue. In sum, the Court confirmed the absence of urgency, concluded that the appeal was unfounded, and upheld the validity of the Commission's decision and its subsequent requirements.

The significance of this case – which assumes particular relevance in the context of the application of Article 14 of the FSR, as it illustrates both the legal and practical challenges associated with the collection of evidence located in third countries – has been further reinforced by developments

⁷¹ Decision in case T-284/24 R, *Nuctech Warsaw Company Limited e InsTech Netherlands*, EU:C:2025:205.

⁷² C-149/95 P(R), *Atlantic Container Line AB and others*, EU:C:1995:257.

⁷³ C-393/96 P(R), *Antonissen*, EU:C:1997:42.

occurring after the conclusion of the interim-measures litigation. The European Commission decided to move its *ex officio* investigation to the in-depth phase under the FSR, having publicly announced, on December 11, 2025, the opening of the second phase of the procedure, thereby making the first *ex officio* FSR investigation conducted by DG COMP to reach that stage, and the third overall FSR case to proceed beyond the preliminary review. This procedural escalation must be read in continuity with the judicial decisions rendered in 2024 and 2025, under which Nuctech and its European subsidiaries were left with no realistic alternative but to comply with the Commission's investigative measures, under the possibility of fines or periodic penalty payments. The judicial validation of the Commission's inspection powers under Article 14 of the FSR removed the principal procedural obstacle to the continuation of the administrative investigation, enabling the Commission to gather the information it deemed necessary to assess the existence and potential distortive effects of alleged foreign subsidies.

From the limited information available at the time of writing, it appears that the Commission's preliminary review yielded sufficient indications of a distortive foreign subsidy to justify the opening of the in-depth investigation. As in previous Phase II decisions under the FSR – such as those adopted in *e&P/PPF Telecom Group* and *ADNOC/Covestro* – the formal decision to open the second phase is expected to be published in the Official Journal and to shed light on the Commission's initial assessment of both the nature of the subsidy and its effects on competition within the internal market. While the substantive outcome of the investigation remains uncertain, the procedural milestone itself confirms that Article 14 inspections may serve as an effective gateway to full-scale enforcement action.

The opening of the in-depth investigation also appears to have coincided with a shift in Nuctech's strategic posture. Following the unsuccessful judicial challenge, the undertaking adopted a more conciliatory tone, publicly expressing its willingness to cooperate with the Commission. This change of approach stands in contrast to the initial litigation strategy, which had centered on arguments drawn from public international law, conflicts of jurisdiction, and exposure to criminal liability under Chinese law. By contrast, recent FSR practice suggests that cooperation and the possible offering of commitments may represent a more expedient path towards a favorable resolution of proceedings, as illustrated by earlier cases in which the undertakings concerned were ultimately able to complete their transactions.

From a systemic perspective, these developments confirm that the Nuctech case is not merely a procedural skirmish over interim measures, but a test case illustrating the full enforcement trajectory of the FSR: from intrusive inspections under Article 14, through judicial validation of the Commission's investigative powers, to the opening of an in-depth substantive investigation. They also lend empirical support to the view that the Regulation equips the Commission with a means of examining foreign subsidy practices even in the absence of cooperation by the subsidizing State, thereby functioning, at least in part, as an alternative mechanism to the limited transparency offered by WTO subsidy disciplines

While it remains to be seen whether the Commission will ultimately adopt redressive measures, accept commitments, or close the proceedings without action, the procedural consolidation already achieved has important implications. The Nuctech case demonstrates that foreign undertakings active on the internal market may find it increasingly difficult to resist FSR enforcement through jurisdictional or sovereignty-based arguments alone. More broadly, it confirms the emergence of a model of functional extraterritoriality in EU economic law, in which judicially endorsed investigative powers enable the Commission to project its regulatory authority beyond the Union's physical borders, subject – at least in principle – to the constraints imposed by public international law

The final decision in the Nuctech investigation, and any subsequent proceedings, will therefore be decisive in determining whether this model can be sustained without exacerbating conflicts of laws and geopolitical tensions. For the time being, however, the case stands as a landmark in the early application of the FSR, illustrating both its enforcement potential and the legal and political challenges inherent in its use.

6. FINAL REMARKS

The analysis carried out throughout the present study leads to the conclusion that the Foreign Subsidies Regulation constitutes a response to the imbalances introduced by foreign subsidies granted by third countries with an impact on the Union's internal market. By establishing a normative framework for the control of such practices – which were not previously covered by any other legal regime – the Union strengthens its ability to protect competition, an element essential to the proper functioning of its internal market and to the integrity of its economic area.

As noted, although Article 14 confers broad inspection powers within the territory of the Union, its application encounters resistance whenever relevant data are physically located outside the Union's jurisdiction, as occurs when such data are stored on servers located in third countries.

Within this framework, the Nuctech case assumes particular relevance. Although Article 14 of the Regulation confers broad inspection powers within the territory of the Union, its application encounters practical and legal resistance when relevant data are physically located outside the Union, notably on servers situated in third countries. As the first inspection carried out under Article 14, the case is paradigmatic of the tensions generated by an enforcement model based on the logic of effects rather than strict territoriality. In this respect, it clarifies – at least at an interim stage – the position of the CJEU as to the scope of the Commission's investigative powers.

The case law of the CJEU has consistently held that the exercise of such powers must remain subject to the rules and principles of international law, including State sovereignty, non-interference, and sincere cooperation between legal orders. At the same time, the Court has not excluded – and indeed appears to have validated – the possibility for the Commission to access information that, although physically located outside the Union, is considered accessible from within its territory, provided that the limits imposed by international law are respected. The Nuctech case thus illustrates the complexity of transnational economic governance, where the legitimacy and sustainability of Union enforcement action depend on a careful balancing of proportionality, reasonableness in evidentiary requirements, international comity, and mutual respect between legal systems.

Although it may be premature to draw definitive conclusions, several implications may nonetheless be inferred from the Court's reasoning. First, it suggests an evolving understanding of the territorial scope of EU law, one that is capable of extending beyond the Union's physical borders and thereby consolidating the effectiveness of the Commission's regulatory powers in the fields of competition and economic control. At the same time, this approach inevitably raises concerns relating to sovereignty and conflicts of laws. While digital accessibility may serve as a jurisdictional connecting factor, the limits of its exercise must be clearly defined, particularly in light of the constraints imposed by international law. In this sense, the case signals the emergence of a legal paradigm in which functional extraterritoriality becomes a legitimate – albeit carefully circumscribed – instrument of EU law enforcement.

This paradigm is further reflected in the investigative powers conferred by the Regulation, notably under Articles 14 and 15, which embody a deliberate choice to project the Union's regulatory authority beyond its borders. These provisions mark a turning point in the Union's positioning as a global regulatory actor alongside other major powers, such as the United States and China. However, the possibility of accessing data and evidence located outside the Union, even where subject to the cooperation of the undertakings concerned, raises complex legal issues requiring a delicate balance between effective enforcement and respect for international law, personal data protection, and the fundamental rights enshrined in the Charter of Fundamental Rights.

Article 16 of the Regulation, in turn, also emerges as an expression of the Union's regulatory power, particularly in scenarios of non-cooperation, granting the Union the legitimacy to take decisions on the basis of the best information available. The practical relevance of this provision becomes apparent in situations in which the collection of evidence is constrained by legal or geopolitical obstacles, as was evident in the Nuctech case. That case revealed not only the technical and legal complexity of the new investigative model, but in particular the true extent of the powers conferred on the Commission by Article 14 and the operational limits of their application in situations of conflict of laws – namely, Chinese legislation on data transfers and the protection of State secrets.

While the Foreign Subsidies Regulation fills a legal gap, it also introduces a new stage in the Union's enforcement approach, grounded in a more assertive and integrated logic within the global legal architecture. However, its practical application requires a careful balance between authority and legitimacy, investigative effectiveness and respect for foreign norms and jurisdictions. The consolidation of this model will depend on the Union's ability to assert its regulatory power without relinquishing the principles that underpin its legal order. The recent adoption of the 2026 Guidelines further confirms that the FSR remains a developing and adaptive instrument, the contours of which continue to be progressively shaped through practice and interpretation.

BIBLIOGRAPHY

- ANDERSSON, Helene
2024 *Dawn Raids Under Challenge: Due Process Aspects on the European Commission's Dawn Raid Practices*, Bloomsbury Publishing.

AUTIO, Riina

2020 “Explaining Dawn Raids: A Soft Law Perspective into European Competition Authorities’ Explanatory Notes on Unannounced Inspections”, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 11, n.º 9, available at <https://academic.oup.com/jeclap/article/11/9/475/5894459?login=true#219096079> [accessed on 27.06.2025]

BAUMAN, Phil

2023 “EU Foreign Subsidies Regulation: The Final Piece of the Regulatory Puzzle to Ensure Competitive Neutrality in Cross-Border M&A?”, in Pohl *et al.* (ed.), *Weaponising Investments Vol. I*, Springer, pp. 199-218

BEHRENS, Peter

2021 “Unilateral Application of Competition Laws to Transnational Business Transactions: The Development of the “Effects” Doctrine in the US and the EU, in Cunha Rodrigues (ed.), *Extraterritoriality of EU Economic Law: The Application of EU Economic Outside the Territory of the EU*, Springer, pp. 9-28

BELLIS, Maurizia De

2021 “Multi-level Administration, Inspections and Fundamental Rights: Is Judicial Protection Full and Effective?”, in *German Law Journal* – Cambridge University Press, n.º 22, available at <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/multilevel-administration-inspections-and-fundamental-rights-is-judicial-protection-full-and-effective/4C7D60E818ADAA50734B61156F089FDA> [accessed on 03.07.2025]

BRADFORD, Anu

2021 *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press

CAMESASCA, Peter & SIDERI, Konstantina,

2025 “European Commission’s inspection powers under the EU FSR outside the European Union: Case T-284/24 R Nucotech”, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 16, n.º 1, January 2025, available at <https://academic.oup.com/jeclap/article-abstract/16/1/33/7906534> [accessed on 15.06.2025]

CLEYNENBREUGEL, Pieter van

2024 “The Right to Avoid Self-Incrimination: Yet Another Elephant in the Automated Competition Law Enforcement Room?”, in *Artificial Intelligence and EU Law Enforcement*, vol. 9, n.º 3, available at https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2024_3_SS1_4_Pieter_Van_Cleyenbreugel_00795.pdf [accessed on 23.07.2025]

COCHRANE, Tim

2021 “Hiding in the eye of the storm cloud: how Cloud Act Agreements Expand U.S. Extraterritorial Investigatory Powers”, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 32, available at <https://djcl.law.duke.edu/article/hiding-in-the-eye-of-the-storm-cloud-cochrane-vol-32-iss1/> [accessed on 15.06.2025]

CUNHA RODRIGUES, Nuno

2024 *A Globalização do Poder Regulatório da União Europeia*, Coimbra: Almedina Editora

2021 “Filling the regulatory gap to address foreign subsidies: The EC’s search for a level playing field within the internal market”, in Cunha Rodrigues (ed.), *Extraterritoriality of EU Economic Law; The application of EU economic law outside the territory of the EU*. Springer, pp 197–227

DI NUZZO, Viviana

2022 “Search and Seizure of Digital Evidence: Human Rights Concerns and New Safeguards”, in Winter, Lorena & Ruggeri, Stefano (eds.), *Investigating and Preventing Crime in the Digital Era: New Safeguards, New Rights*, Springer, pp.119-149

EUROPEAN COMMISSION

2020a *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, COM(2020) 253 final, of 17.06.2020.

2020b *Shaping Europe’s Digital Future*

2023a *Joint Communication to the European Parliament the European Council and the Council of the European Economic Security Strategy*, JOIN (2023) 20 final, of 20.06.2023

2023b *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 2023: Strategic Foresight Report Sustainability and people’s wellbeing at the hear of Europe’s Open Strategic Autonomy*, COM(2023) 376 final, of 06.07.2023

2024 *Explanatory Note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation (EC) No 1/2003*, of March 2024, available at https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-03/inspections_explanatory_note_en.pdf

2026 *Communication from the Commission, Guidelines on the application of certain provisions of Regulation (EU) n.º 2022/2560 of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal marker*, C(2026) 42 final, of 9.1.2026

EUROPEAN PARLIAMENT

2012 *The Extraterritorial Effects of Legislation and Policies in the EU and US*, available at [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2012/433701/EXPO-AFET_ET\(2012\)433701_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2012/433701/EXPO-AFET_ET(2012)433701_EN.pdf) [accessed on 17.06.2025]

HELWIG, Nikklas & SINKKONEN, Ville

2023 “Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term”, in *European Foreign Affairs Review*, n.º 27, available at https://www.researchgate.net/publication/359939327_Strategic_Autonomy_and_the_EU_as_a_Global_Actor_The_Evolution_Debate_and_Theory_of_a_Contested_Term [accessed on 27.06.2025]

HORNKOHL, Lena

2022 *The Extraterritorial Application of Statutes and Regulations in EU Law*. MPILux Research Paper 2022(1), available at <https://ssrn.com/abstract=4036688> [accessed on 02.07.25]

JALABERT-DOURY, Nathalie

2023 “Competition Investigations & Daw Raids: An Overview of EU and National Case Law”, in *Concurrences*, available at <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/dawn-raids/competition-investigations-dawn-raids-an-overview-of-eu-and-national-case-law-115620> [accessed on 02.07.2025]

KÖSTNER, Dominic & NONN, Marcus

2023 “The 2020 Chinese export control law: a new compliance nightmare on the foreign trade law horizon?”, in *China-EU Law Journal*, vol. 8, available at <https://link.springer.com/article/10.1007/s12689-021-00092-4> [accessed on 07.06.2025]

LENAERTS, Koen

2012 “Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, n.º 3, Outubro 2012, available at <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/exploring-the-limits-of-the-eu-charter-of-fundamental-rights/44E09CF275FAB8530096667DB525E2E6> [accessed on 14.07.2025]

LAPRÉVOTE, François-Charles; Lin, Wanjie

2022 *Between state aid, trade and antitrust: the mixed procedural heritage of the foreign subsidies regulation and the overarching principle of non-discrimination*, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien ZEuS* 25, available at

<https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/1435-439X-2022-3-443.pdf>
[accessed on 14.07.2025]

MARTINHO, Helena

2014 “Comentário de Jurisprudência: Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 2 de outubro de 2014, Petição Delta Pekárny A.S. c. República Checa”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, ano V, 17 (jan-mar 2014). Available at https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/imported-magazines/Revista_CR17.pdf [accessed on 30.07.2025]

MEDINA, Laila (AG)

2024 “Conclusões da Advogada-Geral Laia Medina apresentadas em 20 de junho de 2024 nos Processos apensos C-258/23 a C-260/23 IMI – Imagens Médicas Integradas, S.A. (C-258/23), Synlabhealth II, S.A. (C-259/23), SIBS – Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A., SIBS, Cartões — Produção e Processamento de Cartões, S.A., SIBS Processos — Serviços Interbancários de Processamento, S.A., SIBS International, S.A., SIBS Pagamentos, S.A., SIBS Gest, S.A., SIBS-Forward Payment Solutions, S.A., SIBS MB, S.A. (C-260/23), contra Autoridade da Concorrência” in *Coletânea de Jurisprudência*, ECLI:EU:C:2024:537

MICHALEK, Marta

2014 “Fishing Expeditions and Subsequent Electronic Searches in the Light of the Principle of Proportionality of Inspections in Competition Law Cases in Europe”, in *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 7, n.º 10, available at https://www.researchgate.net/publication/315024257_Fishing_Expeditions_and_Subsequent_Electronic_Searches_in_the_Light_of_the_Principle_of_Proportionality_of_Inspections_in_Competition_Law_Cases_in_Europe, [accessed on 17.06.2025]

ONU

2001 *Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, available at https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf [accessed on 17.06.2025]

SOUSA MENDES, Paulo

2024 “Acórdãos n.ºs 91/2023, 314/2023 e 533/2024: Apreensão de Emails pela Autoridade da Concorrência em Processo Contraordenacional”, in *Revista Portuguesa de Direito Constitucional*, n.º 4, pp. 9-51

STANNARD, Barney & CONGDON, Jack

2024 *The “Long Losing Streak” – Joshua v. Renault and the French Blocking Statute*, available at <https://www.traverssmith.com/knowledge/>

knowledge-container/the-long-losing-streak-joshua-v-renault-and-the-french-blocking-statute/ [accessed on 22.07.2025]

VAN DAMME, Isabelle

2024 “Understanding the Foreign Subsidies Regulation”, in *University of Bologna Law Review*, 9(1): 1-6, Obiter Dictum, available at <https://doi.org/10.6092/issn.2531-6133/19378> [accessed on 02.08.2025]

VEENBRINK, Marc

2015 “The Privilege against Self-Incrimination in EU Competition Law: Deafening Silence?”, in *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 42, available at <https://doi.org/10.54648/leie2015008> [accessed on 02.08.2025]

VERONESE, Alexandre

2021 “Personal Data and Transborder Flows Between the EU and the US: Dilemmas and Potential for Convergence”, in Cunha Rodrigues (ed), *Extraterritoriality of EU economic law: The application of EU economic law outside the territory of the EU*, Springer, Cham, pp. 371-385

WEINBERG, Martin & GOLDSTEIN, Robert

2014 “Search & Seizure: Warshak 4 Years Later, in *The Champion*®, Issue June 2014, available at <https://www.nacdl.org/Article/June2014-SearchSeizureCommentaryWarshak> [accessed on 19.07.2025]

CASE LAW OF THE GENERAL COURT OF THE EUROPEAN UNION

Judgement of the General Court of July 12, 2024 – *Nuctech Warsaw*, T-284/24 R, ECLI:EU:T:2024:564

Judgement of the General Court of July 9, 2025 – *Michelin*, T-188/24, ECLI:EU:T:2025:686

CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

Judgement of the Court of Justice of February 15, 1964 – *Flaminio Costa v. ENEL*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66

Judgement of the Court of Justice of July 19, 1995 – *Commission v. Atlantic Container Line AB and others*, C-149/95 P(R), ECLI:EU:C:1995:257

Judgement of the Court of Justice of September 14, 2010 – *Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akros Chemicals Ltd v. Commission*, C-550/07 P, ECLI:EU:C:2010:512

Judgement of the Court of Justice of April 8, 2014 – *Digital Rights Ireland Ltd. Seitlinger and others*, C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238

Judgement of the Court of Justice of June 18, 2015 – *Deutsche Bahn and others v. Commission*, (joint cases) C-583/13 P, ECLI:EU:C:2015:404

Judgement of the Court of Justice of October 6, 2020 – *La Quadrature du Net and others v. Prime Minister and others*, C-511/18, ECLI:EU:C:2020:791

Judgement of the Court of Justice of May 6, 2021 – *Commission v. Bayer CropScience AG and others*, C-499/18 P, ECLI:EU:C:2021:367

Judgement of the Court of Justice of August 1, 2022 – *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601

Judgement of the Court of Justice of March 9, 2023 – *Les Mousquetaires and IMT Enterprises SAS v. Commission*, C-682/20, ECLI:EU:C:2023:170

Judgement of the Court of Justice of March 9, 2023 – *Intermarché Casino Achats v. Commission*, C-693/22 P, ECLI:EU:C:2023:172

Judgement of the Court of Justice of April 30, 2024 – *La Quadrature du Net and others v. Prime Minister and others*, ECLI:EU:C:2024:379

Judgement of the Court of Justice of January 9, 2025 – *Mousse v. Commission*, C-394/23, ECLI:EU:C:2025:2

CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Judgement of the European Court of Human Rights of 2 October 2014 – *Delta Pekárny A.S. v. Czech Republic*

Judgement of the European Court of Human Rights 4 December 2015 – *Roman Zakharov v. Russia*

Judgement of the European Court of Human Rights 4 April 2023 – *UAB Kesko Senukai Lithuania v. Lithuania*

Judgement of the European Court of Human Rights 5 September 2017 – *Bărbulescu v. Romania*

CASE LAW OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

Judgement of 6 November 2003 – *Islamic Republic of Iran v. USA (Oil Platforms case)*

INTERNATIONAL CASE LAW

Judgment of the United States Court of Appeals for the Sixth Circuit of December 14, 2010 – *United States c. Warshak*, case n.º 10-3776

Judgement of the High Court of Justice, Queen's Bench Division of June 11, 2024 – *Thomas John Hoshua and Others v. Renault S.A. and Others*, case n.º QB-2021-004141

Judgement of the Court of Appeal (Civil Division) of January 17, 2024 – *Competition and Markets Authority v. Volkswagen Aktiengesellschaft & Competition and Markets Authority v. Bayerische Motoren Werke AG*, case n.º CA-2023-00581 & CA-2023-000582

THE FOREIGN SUBSIDIES REGULATION – A NEW TOOL TO PROTECT THE LEVEL PLAYING FIELD IN THE INTERNAL MARKET*

*Ariadna Blanco Casares***, *Nefeli-Efthymia Limpantoudi****,
*Iveta Stoyanova*****, *Nuno Carrolo dos Santos******

1. INTRODUCTION

The European Union has long been committed to ensuring a fair, competitive, and open internal market. For decades, EU State aid rules have prevented Member States from granting subsidies that distort competition. Yet, until very recently, there was a major blind spot: subsidies granted by non-EU governments to companies operating in the Union were not subject to equivalent scrutiny. In a global economy, marked by the rise of state-driven economic models, foreign public authorities increasingly support their domestic industries through grants, loans, guarantees, tax exemptions, and other forms of financial assistance that allow firms to expand abroad, acquire competitors, or underbid rivals. When such resources are used to compete in EU markets, they can undermine companies that rely solely on market-based financing.

It is against this backdrop that Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market, commonly known as the Foreign

* Key-Words: foreign subsidies; internal market; distortion of competition; competition policy; public procurement

** Case handler at European Commission, DG GROW, Unit G3 – Foreign Subsidies.

*** Case handler at European Commission, DG GROW, Unit G3 – Foreign Subsidies.

**** Case handler at European Commission, DG COMP, Directorate K – Foreign Subsidies.

***** Counsellor for Competition, State aid and Public Procurement at the Permanent Representation of Portugal to the EU.

The information and views set out in this article are those of the authors and do not necessarily reflect the official opinion of the European Commission or the Permanent Representation of Portugal to the EU.

Subsidies Regulation (FSR), was adopted. Applicable since July 2023, the FSR empowered the European Commission to identify, assess and, where necessary, redress distortions caused by foreign subsidies. That said, it is very important to highlight that the purpose of the FSR is *not* to prevent foreign investment or restrict access to the EU market, but to make sure that all businesses that engage in an economic activity in the EU, do so on equal footing.

2. OBJECTIVES OF THE FOREIGN SUBSIDIES REGULATION

The FSR pursues several interlinked objectives. Its primary purpose is to ensure a level playing field in the internal market by guaranteeing that EU and non-EU undertakings compete on equal terms. Fair competition encourages business investment in research, technological development and productive capacity, ultimately strengthening the European economy.

It also closes a regulatory gap in EU law. Before the FSR, the EU could address distortions caused by Member State subsidies through State Aid rules or subsidized imports through Trade Defense Instruments (TDI). However, the existing framework did not fully address distortions in the internal market caused by subsidies granted by third countries. The FSR fills this gap, allowing the Commission to investigate whether foreign subsidies confer an unfair advantage and to act where such distortions are identified.

The FSR further supports broader strategic goals. By enabling the EU to remain open to trade and investment while preventing distortive practices, it fosters resilience and competitiveness and contributes to the EU's open strategic autonomy. By safeguarding fair competition, it also complements industrial policy initiatives, such as the Critical Raw Materials Act, the Clean Industrial Act, and other sectoral strategies.

Given its importance, keeping the FSR fit for purpose is key. This entails, *inter alia*, requiring triennial reviews and ongoing refinement where necessary. For such purpose, a public consultation (August–November 2025), alongside a call for evidence, gathered market feedback. The contributions (already made public) will feed into the Commission's review report due by July 2026.

Additionally, considering the instrument's novelty and the importance of FSR's main substantive concepts (discussed below), on 9 January 2026 the Commission adopted Guidelines clarifying the notions of distortion and balancing, as well as its powers to require prior notifications in concentrations and public procurement. The Guidelines enhance predictability and

transparency, particularly at this early stage, and establish an initial assessment framework to be further developed through Commission practice and jurisprudence of the EU Courts.

3. MAIN SUBSTANTIVE NOTIONS

The FSR applies to all undertakings that engage in economic activity in the internal market that may have received distortive foreign subsidies. This entails the assessment of two notions – *foreign subsidy* and *distortion*.

A *foreign subsidy* will be deemed to exist where four cumulative conditions are met: i) an undertaking has received a financial contribution; ii) granted directly or indirectly by a third country; iii) which confers a benefit; and iv) which is limited to certain undertakings or groups of undertaking. A foreign subsidy can be granted through various forms of financial contributions: direct transfer of funds (such as provision of grants, loans, guarantees, or capital injections), the foregoing of revenue (such as debt forgiveness or exemptions or reductions in tax due) and the provision or purchase of goods or services by third countries.

Unlike State aid, which is prohibited unless explicitly found compatible, foreign subsidies are not prohibited *per se*, but insofar as they are liable to distort competition.

A subsidy will be considered *distortive* where it meets two cumulative conditions: i) it is liable to improve the competitive position of the beneficiary in the internal market and, in doing so, ii) it actually or potentially negatively affects competition. The FSR sets a non-exhaustive list of indicators to assess whether a foreign subsidy is distortive, including amount and nature of the subsidy, purpose and conditions attached to it, as well as actual use in the internal market. In addition, the FSR contains a list of foreign subsidies considered most likely to distort the internal market. Those include subsidies to an ailing company, unlimited state guarantees, export financing measures, subsidies directly facilitating an acquisition or subsidies facilitating the submission of an unduly advantageous tender.

When assessing the scope of the distortion, the Commission may subsequently apply a *balancing test*, weighing the negative effects on competition in the internal market against any positive effects on the development of the subsidized activity on the internal market. The outcome of the balancing test could therefore influence the outcome of the Commission's assessment.

4. FSR ENFORCEMENT PROCEDURES

The Commission can rely on three enforcement procedures under the FSR – a general power to conduct *ex officio* investigations for any economic activity in the internal market and two notification-based procedures for concentrations and public procurement procedures (*ex ante* assessments).

4.1. Notification Obligation in Concentrations

A concentration needs to be notified under the FSR, where:

- (a) at least one of the merging undertakings, the acquired undertaking or the joint venture is established in the EU and generates at least EUR 500 million annual turnover in the EU, and
- (b) the undertakings involved in concentration were granted more than EUR 50 million foreign financial contributions in the 3 years preceding the conclusion of the transaction.

To enhance legal certainty, the FSR concentration module aligns key concepts with Council Regulation 139/2004 on the control of concentrations between undertakings (EUMR), notably *concentration* and *control*⁹. Review deadlines mirror the EUMR and notifiable concentrations are also subject to a standstill obligation (i.e. Commission clearance before implementation). Notifying parties must submit a form detailing the transaction and foreign financial contributions received in the previous three years, with reporting detail proportional to their type and amount. The Commission then investigates whether foreign subsidies could actually or potentially lead to a distortion either to the acquisition process or to the activities of the combined entity post-transaction.

4.2. Notification Obligation in Public Procurement

In public procurement procedures, the notification obligation exists, where:

- (a) the estimated contract value is at least EUR 250 million and,
- (b) the economic operator, including its subsidiaries without commercial autonomy, its holding companies and its main subcontractors and suppliers involved in the same tender, was granted foreign financial contributions of at least EUR 4 million in the three years preceding the notification.

If thresholds are met, the economic operator shall submit a notification to the contracting authority or entity listing all the foreign financial

contributions received, which is then forwarded to the Commission for assessment. During the assessment, all procurement procedural steps may continue except for the contract award.

The Commission assesses the presence of distortive foreign subsidies and may require commitments or exclude the bidder. Distortion arises where foreign subsidies enable the submission of an *unduly advantageous* tender that competitors cannot match (on pricing, quality or other competitive parameters) under normal market conditions.

4.3. *Ex officio* investigations

The third FSR enforcement mechanism is quite broad and allows the Commission to launch investigations on its own initiative, even below notification thresholds, when it suspects that foreign subsidies distort the internal market related to specific economic activity. This gives the FSR a flexible and far-reaching character.

Unlike State aid or TDI, there is no formal complaint procedure and the Commission may act on any market information suggesting the presence of potentially distortive foreign subsidies to initiate investigations.

5. ENFORCEMENT AT A GLANCE

In concentrations, by end-January 2026, the Commission has received 281 Case Team Allocation Requests to initiate pre-notification discussions. 226 cases were notified, 209 cases have been closed after Preliminary Review Phase, and two cases (in the telecommunications and chemicals sectors) underwent in-depth investigations and were closed with commitments decisions.

In public procurement, by end-January 2026 the Commission had received over 4,000 submissions relating to more than 700 procedures. There is however significant variation across Member States in the number and frequency of submissions, reflecting differences in procurement structures, market size, cross-border activity, or familiarity with the new rules. The Commission is closely monitoring these trends to support a more consistent FSR application across Member States.

By end-January 2026, four in-depth investigations in the railway and solar photovoltaic sectors were opened (three were closed following withdrawal, one remains ongoing at the time of writing). Additionally, the Commission

declared two tenders irregular in the IT and construction sectors and made a request for prior notification (call-in) in the construction sector.

Finally, the Commission has opened two ex-officio in-depth investigations (security equipment sector and wind sector), ongoing at the time of writing.

6. WHY THE FSR MATTERS FOR MEMBER STATES

6.1. Member States play a role in the enforcement

While the FSR enforcement is centralized at EU level, Member States continue to play a critical role. In public procurement, for example, contracting authorities are responsible for ensuring that notifications from bidding economic operators are properly submitted and reach the Commission.

Under the FSR, Member States are informed about on-going investigations, and they have the obligation to share with the Commission any information regarding the presence of potentially distortive foreign subsidies. Even more crucially, Member States are consulted via a dedicated Advisory Committee, which gives its opinion on final decisions in individual cases and certain horizontal acts, such as the FSR Implementing Regulation.

To strengthen cooperation, a network of National Contact Points and an Expert Group on the FSR have been established. These bodies serve as a bridge between national authorities and the Commission, facilitating structured dialogue, feedback, and capacity-building. Their effectiveness, however, depends as well on awareness, training, and engagement at national, regional, and local levels – a joint effort for all involved, to which this article aims to contribute.

6.2. Local effects of a wider competition tool

As internal market actors, Member States inherently benefit from its economic health, resilience, and diversity. Nevertheless, smaller economies, such as Portugal, may have particular incentives to pay close attention to the implementation and enforcement of the FSR.

The FSR plays an important role in protecting the integrity of public spending in the EU. Public buyers are often leaders in sensitive sectors such as construction, transport, energy, ICT and health, where procurement decisions can shape markets and long-term outcomes. While substantially lower offers may appear attractive in the short term, they can entail significant long-term risks. In third countries, public funding is not necessarily granted with transparency or regulatory safeguards. Beneficiaries of such

support may therefore compete in EU tenders on the basis of state backing rather than intrinsic economic merits, potentially distorting competition and reducing market diversity. Over time, this may create structural dependencies on foreign-subsidized providers, weaken security of supply, and undermine the consistent application of EU safety, security and sustainability standards, particularly in sensitive sectors. By enabling scrutiny of economic operators receiving foreign subsidies, the FSR helps mitigate these risks. Alongside national industrial policies, the FSR can help protect sensitive sectors, acting as an additional filter for strategic acquisition funding and rebalancing potential bargaining-power asymmetries.

Subsidies facilitating acquisitions may lead to outbidding, favoring certain acquirers and distorting the level playing field for other (potential) investors. When foreign-subsidized companies enter local markets, the risk is not only that contracts are lost, but that entire sectors could become distorted. Ultimately, this may further lead to consolidating market power, hindering market entry for other players or negatively impacting consumers through reduced choice and potentially higher prices. This can especially harm domestic SMEs or startups, which often compete on quality and innovation rather than state support.

That said, although the FSR does *not* aim to block foreign investment and foreign subsidies are not prohibited per se (only when liable to distort competition), certain investments may be subject to closer scrutiny to uphold the FSR's level-playing-field objectives. In the initial years of enforcement, this may give rise to some friction or discourage non-distortive foreign investments that could generate significant regional or national benefits. This underscores the importance of mitigating unintended consequences in the early enforcement of the FSR.

7. CONCLUSION

The FSR represents a landmark step in adapting EU competition policy to the realities of a global, state-influenced economy. It aims to filter beneficial from distortive foreign investment, safeguarding a fair, competitive, and resilient internal market that wants to remain open to trade and investment.

For businesses, legal advisors and national authorities, understanding and applying the FSR into daily practice is essential. For smaller Member States, including Portugal, the FSR can be a strategic instrument to mitigate distortions, safeguard domestic industries and SMEs, protect public resources, and

strengthen confidence in procurement procedures and competitive markets. For the Commission, entrusted by the Member States to enforce the FSR, this represents a challenging mandate: to implement and continuously refine a new and innovative legal instrument in a complex and ever-evolving global context. Promoting consistent application and actively integrating the FSR into national practices will be key to achieving its objectives and ensuring that the internal market continues to operate on the principles of transparency and fair competition.

PESCA DE ARRASTO E ACESSO A MEIOS DE PROVA:
ALGUMAS QUESTÕES SOBRE O TESTE DA
PLAUSIBILIDADE EM PROCESSOS DE *PRIVATE
ENFORCEMENT*. COMENTÁRIO AO ACÓRDÃO DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA *MÉLIA HOTELS* (PROC.
C-286/24), DE 29 DE JANEIRO DE 2026 – PARTE I*
*João Pateira Ferreira, Margot Lopes Martins e Tomás Cunha***^{***}

ABSTRACT *The judgment of the Court of Justice of the European Union of 29 January 2026, delivered in Case C-286/24, Meliá Hotels International, S.A., on a reference for a preliminary ruling from the Portuguese Supreme Court of Justice, clarifies the disclosure regime under Article 5(1) of the Private Enforcement Directive (2014/104/EU) on two essential levels. First, it confirms that this regime applies to pre-action disclosure proceedings when provided for under national law. Second, it defines the concept of “plausibility of the claim for damages”, clarifying that it encompasses, cumulatively, the infringement, the harm and the causal link, and drawing a clear distinction between the binding effect of European Commission decisions as regards the infringement and the autonomous burden on the claimant to demonstrate the plausibility of*

* O presente artigo constitui a primeira parte de um comentário em duas partes: na primeira parte, que agora se publica, os Autores comentam o acórdão do TJUE *Mélia Hotels*; na segunda parte, a publicar no próximo número desta revista, os Autores analisam o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 17 de abril de 2026, proferido na sequência do reenvio prejudicial, tendo julgado improcedente a ação por insuficiência de alegação da plausibilidade dos danos.

** João Pateira Ferreira é responsável pelo Grupo de Direito da Concorrência e Investimento Estrangeiro da sociedade de advogados Linklaters Portugal, e docente universitário; Margot Lopes Martins é advogada coordenadora e Tomás Cunha é advogado associado no mesmo Grupo. As opiniões expressas no presente artigo são pessoais dos autores. A co-autora Margot Lopes Martins esteve diretamente envolvida, enquanto advogada, numa fase inicial do litígio subjacente ao acórdão comentado, tendo posteriormente deixado de ter qualquer interesse, direto ou indireto, ou qualquer ligação às partes ou ao litígio. Os demais Autores não têm qualquer interesse, direto ou indireto, nem qualquer ligação às partes ou ao litígio subjacente ao acórdão comentado, embora enquanto advogados possam representar partes em litígios onde questões análogas às suscitadas no Acórdão comentado possam ser colocadas. O presente artigo não beneficiou de qualquer fonte de financiamento externa. Esta declaração é prestada em conformidade com os princípios da *ASCOLA Declaration of Ethics*.

*** Os Autores agradecem a Carlos Pinto Correia os seus valiosos comentários e sugestões, de que o presente texto muito beneficiou.

harm, a burden which, unlike in cartel cases, benefits from no legal presumption in the context of vertical restrictions.

PALAVRAS-CHAVE: Private enforcement; acesso a meios de prova; plausibilidade; cartéis; restrições verticais; presunção de danos; Diretiva 2014/104/UE; Meliá.

KEYWORDS: Private enforcement; evidence disclosure; plausibility; cartels; vertical restrictions; presumption of harm; Directive 2014/104/EU; Meliá.

JEL CLASSIFICATION CODES: K21 (Antitrust Law); K41 (Litigation Process); L40 (Antitrust Issues and Policies: General).

O Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (“TJUE”) de 29 de janeiro de 2026, proferido no processo C-286/24, Meliá Hotels International, S.A. (“Acórdão Meliá”)¹, em sede de reenvio prejudicial apresentado pelo Supremo Tribunal de Justiça português (“STJ”), debruça-se sobre a interpretação do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104/UE, relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados Membros e da União Europeia (“Diretiva *Private Enforcement*”). Em particular, a norma controvertida determina que os tribunais nacionais devem poder ordenar, perante um pedido fundamentado do demandante, a divulgação de elementos de prova relevantes que se encontrem sob o controlo do demandado ou de terceiros, desde que tal pedido se baseie em factos e meios de prova razoavelmente disponíveis, suficientes para corroborar a plausibilidade do pedido de indemnização. O reenvio prejudicial surgiu no contexto de uma ação declarativa especial de apresentação de documentos, proposta antes da eventual propositura de uma ação coletiva de indemnização.

O problema jurídico central consiste em determinar, por um lado, se o regime de divulgação de prova previsto no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva *Private Enforcement* se aplica a ações prévias de acesso a meios de prova que antecedem uma ação de indemnização (que pode nem vir a ser instaurada) e, por outro, em definir o conteúdo e o alcance do requisito de “*plausibilidade do pedido de indemnização*”.

Perante as questões colocadas pelo STJ, o TJUE confirmou a aplicabilidade do artigo 5.º, n.º 1 da Diretiva às ações prévias, quando estas sejam

1 C-286/24, *Meliá Hotels International*, ECLI:EU:C:2026:49.

previstas pelo direito nacional, e procedeu a uma densificação autónoma do conceito de “plausibilidade”, esclarecendo que o seu preenchimento se verifica perante a existência de uma infração, de danos e de um nexo de causalidade entre ambos, mas sem exigir que se demonstre que os requisitos da responsabilidade se encontrem reunidos. Simultaneamente, o Tribunal pronunciou-se quanto à distinção do valor probatório de uma decisão da Comissão Europeia no que respeita à existência de uma infração, e o ónus que recai sobre o demandante de apresentar uma alegação plausível dos danos e do respetivo nexo de causalidade.

O Acórdão Meliá contribui para esclarecer conceitos centrais no regime de *Private Enforcement* em Portugal, onde os tribunais continuam a operar num contexto de incerteza e com poucos precedentes consolidados, em especial no que respeita aos ónus que recaem sobre os demandantes que pretendam invocar em seu auxílio decisões condenatórias da Comissão Europeia (e, por arrasto, da Autoridade da Concorrência (“AdC”)).

No presente artigo, procuramos determinar as linhas-mestras da decisão do TJUE, com particular enfoque em três domínios: a qualificação das ações prévias de acesso a meios de prova como “*processos relativos a ações de indemnização*”²; a função e o conteúdo do requisito de plausibilidade, nas suas vertentes processual e probatória; e a articulação específica entre o efeito vinculativo das decisões da Comissão, a qualificação da infração como cartel ou restrição vertical, e a consequente (in)aplicabilidade da presunção de danos prevista na Diretiva.

Para esse efeito, iremos organizar a nossa análise sobre os seguintes pontos: (i) o litígio subjacente e o enquadramento das questões prejudiciais submetidas ao TJUE; (ii) a qualificação das ações prévias de acesso a meios de prova como “*processos relativos a ações de indemnização*”, para efeitos do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva; (iii) a distinção entre plausibilidade da infração e plausibilidade dos danos, e a articulação entre o efeito vinculativo das decisões da Comissão, a qualificação da infração como cartel ou restrição vertical, e a consequente aplicabilidade (ou não) da presunção de danos; (iv) a densificação do padrão probatório da plausibilidade, a proibição de *fishing expeditions* e o papel do juiz nacional; e (v) considerações finais, incluindo uma breve nota sobre o desfecho do litígio perante o STJ, cuja análise detalhada será desenvolvida na segunda parte deste comentário.

2 Expressão que reproduz a fórmula utilizada no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva *Private Enforcement*, tal como interpretado pelo Acórdão Meliá.

1. O LITÍGIO SUBJACENTE

Através da Decisão C(2020) 893 final, de 21 de fevereiro de 2020, no processo AT.40528 – *Meliá (Holiday Pricing)*, a Comissão Europeia concluiu que, entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2015, a Meliá teria violado o artigo 101.º TFUE e o artigo 53.º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, ao adotar práticas restritivas, de tipo vertical, que discriminavam os consumidores em função da sua nacionalidade ou país de residência, restringindo as vendas ativas e passivas de alojamento em hotéis por si geridos ou detidos a consumidores nacionais ou residentes em determinados Estados-Membros. A decisão não identifica expressamente os países afetados, limitando-se a referir, de forma genérica, que os países em causa são todos os países do EEE.

A 6 de julho de 2021 foi instaurada, junto do Tribunal de Concorrência, Regulação e Supervisão (“TCRS”), uma ação declarativa especial para apresentação de documentos detidos pela Meliá, com base no artigo 13.º da Lei n.º 23/2018 (“Lei do *Private Enforcement*”). Segundo a autora, tais documentos seriam necessários para conhecer e provar o âmbito e os efeitos da prática anticoncorrencial constatada pela Comissão, bem como os danos causados aos consumidores e a sua quantificação. A ação destinava-se, por isso, a preparar uma eventual ação coletiva de indemnização, em que a autora pretendia exercer o direito de ação popular em nome dos consumidores lesados residentes em Portugal.

O TCRS julgou procedente o pedido, tendo o Tribunal da Relação de Lisboa confirmado integralmente essa decisão; a Meliá interpôs então revista excecional para o STJ onde suscitou, por um lado, a insuficiência da decisão da Comissão (por se tratar de uma decisão de transação relativa a uma infração de natureza vertical, à qual não é aplicável a presunção de danos do artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva *Private Enforcement*), para fundamentar a plausibilidade dos danos e, por outro, a violação dos princípios da necessidade e da proporcionalidade quanto a dois dos pedidos de divulgação de prova da autora, por extravasarem o âmbito temporal e material da infração³.

O STJ, confrontado pela primeira vez com a interpretação dos artigos 12.º e 13.º da Lei do *Private Enforcement* à luz do artigo 5.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva

3 Em concreto, a Meliá referiu-se ao pedido relativo às suas vendas totais entre 2014 e 2021 ao abrigo de todos os contratos de alojamento em hotéis-resort, pedido que extravasaria o âmbito temporal e material da infração, circunscrita aos anos de 2014 e 2015 e aos 4.216 contratos objeto da Decisão, e o pedido relativo à evolução dos preços mínimos, médios e máximos nos seus 140 hotéis até dezembro de 2020, igualmente considerado excessivo quanto ao período temporal e desprovido de relevância para a quantificação do dano sofrido pelos consumidores portugueses.

Private Enforcement, suscitou ao TJUE três questões prejudiciais relativas à aplicabilidade da Diretiva às ações prévias de acesso a provas e aos critérios de plausibilidade, necessidade e proporcionalidade, conforme detalhamos de seguida.

2. QUADRO NORMATIVO E QUESTÕES PREJUDICIAIS SUBMETIDAS AO TJUE

O Acórdão Mélia situa-se na intersecção entre o Regulamento (CE) n.º 1/2003, relativo à execução das regras de concorrência dos artigos 101.º e 102.º TFUE, relativos, respetivamente, à proibição de acordos restritivos da concorrência e de abusos de posição dominante (“Regulamento 1/2003”), e a Diretiva *Private Enforcement*.

O Regulamento 1/2003 visa assegurar a aplicação efetiva dos artigos 101.º e 102.º TFUE, exigindo que os tribunais nacionais respeitem as decisões da Comissão sobre infrações relativas a acordos restritivos da concorrência e abusos de posição dominante⁴.

A Diretiva, por sua vez, estabelece o quadro geral da tutela indemnizatória: define o que se entende por ação de indemnização, fixa as condições em que o alegado lesado pode obter a divulgação de meios de prova e procura assegurar que quem sofra danos decorrentes de uma infração ao direito da concorrência possa exercer efetivamente o direito a uma reparação integral, articulando esta vertente privada com a aplicação pública das regras de concorrência⁵.

Neste contexto, ganha relevo o regime da divulgação de prova, assente numa dupla exigência: o lesado deve apresentar uma justificação fundamentada, com base em factos e elementos de prova razoavelmente acessíveis, que torne plausível o seu pedido, e os tribunais devem limitar a divulgação a meios de prova identificados de forma suficientemente precisa e proporcionada, evitando pesquisas indiscriminadas de informação⁶. A presunção de danos em casos de cartel, justificada pela opacidade típica destes acordos e pela assimetria de informação entre infratores e lesados, reforça este objetivo de facilitar o acesso efetivo à indemnização⁷.

4 Artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento 1/2003.

5 Artigos 1.º e 2.º, ponto 4, e artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva *Private Enforcement*.

6 Artigo 5.º, n.ºs 1 e 3, e artigo 5.º, n.º 2, al. c), da Diretiva *Private Enforcement*.

7 Artigo 17.º, n.º 2, e artigo 2.º, ponto 14, em conjugação com o considerando 47, da Diretiva *Private Enforcement*.

No Direito português, a Lei do *Private Enforcement* segue esta mesma lógica, distinguindo entre pedidos de prova formulados no âmbito de ações já intentadas (artigo 12.º) e pedidos apresentados antes da propositura da ação (artigo 13.º), mas exigindo em ambos os casos um grau mínimo de plausibilidade do pedido, e uma delimitação tão precisa e estrita quanto possível dos meios de prova requeridos⁸.

É à luz deste quadro normativo que o TJUE interpreta o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva *Private Enforcement*, delimitando o regime da plausibilidade e da divulgação de provas no acórdão em análise, em resposta às questões prejudiciais que lhe foram submetidas, e que apresentamos de seguida:

Primeira questão: O artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva *Private Enforcement* é aplicável a uma ação de acesso a meios de prova antes de se intentar uma ação de indemnização no sentido do artigo 2.º, ponto 4, da mesma Diretiva?

Segunda questão (em caso de resposta afirmativa à primeira questão): O requisito da plausibilidade do dano decorrente do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva *Private Enforcement* exige sempre a demonstração por parte do requerente que, no caso, é mais provável que se tenham verificado danos na esfera dos consumidores representados – na circunstância, aqueles residentes em Portugal – do que o contrário?

Terceira questão: Podem os tribunais nacionais fundamentar o critério da plausibilidade dos danos, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva *Private Enforcement*, tão somente na existência de uma decisão pelas autoridades de concorrência competentes? Em particular, como impactará esta análise o facto de se tratar de uma decisão proferida em procedimento de transação, relativa a uma infração vertical, por objeto, ao direito da concorrência europeu?

3. AÇÕES PRÉVIAS DE DIVULGAÇÃO DE PROVA COMO “PROCESSOS RELATIVOS A AÇÕES DE INDEMNIZAÇÃO”

A primeira questão prejudicial visa aferir se as regras sobre acesso a provas em ações de indemnização (artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104) também se aplicam a um processo anterior, autónomo, cujo único propósito consiste na obtenção de documentos e outras provas previamente à propositura da ação de indemnização, quando esse tipo de processo prévio está previsto no direito do Estado-Membro em causa.

⁸ Artigos 12.º e 13.º da Lei do *Private Enforcement*.

Em resposta, o Tribunal adota uma metodologia interpretativa assente em três elementos: literal, contextual e teleológico.

No que respeita ao elemento literal, o TJUE sublinha que existem divergências entre as diferentes versões linguísticas do artigo 5.º, n.º 1 da Diretiva. Algumas dessas versões, incluindo a portuguesa, recorrem à expressão “*processos relativos a ações de indemnização*”, tal como sucede na versão em língua inglesa (“*proceedings relating to an action for damages*”), bem como nas versões em língua francesa, espanhola e italiana. Esta divergência é assinalada pelo Tribunal também em outras línguas nacionais. Ora, esta formulação é suscetível de abranger não apenas a ação de indemnização *stricto sensu*, mas também ações prévias de acesso a meios de prova relacionadas com uma futura ação de indemnização. A redação desta disposição noutras línguas, contudo, como a grega ou polaca, parecem ser mais restritivas, aludindo apenas a “*ações de indemnização*” ou “*processos de indemnização*”. Face a esta divergência, o Tribunal remete para a jurisprudência constante segundo a qual nenhuma versão linguística pode ser considerada isoladamente e a interpretação deve atender à sistemática geral e aos objetivos da regulamentação⁹.

Quanto ao elemento contextual, o TJUE parte do artigo 1.º da Diretiva *Private Enforcement*, que delimita o seu objeto e âmbito de aplicação, para recordar que o âmbito de aplicação material da Diretiva se circunscreve às ações de indemnização por infrações às regras da concorrência. A este propósito, o TJUE refere-se ao acórdão *Repsol Comercial de Productos Petrolíferos* (C-25/21), no qual já havia declarado que a Diretiva se aplica apenas a ações de indemnização por infrações às regras de concorrência, ficando de fora outros tipos de ações, como as ações de declaração de nulidade ao abrigo do artigo 101.º, n.º 2, do TFUE¹⁰.

O TJUE assinala, porém, que, até este caso, ainda não tinha sido apreciada a aplicação da Diretiva a ações prévias destinadas a obter acesso a meios de prova. Para esse efeito, sublinha que várias disposições da Diretiva mostram que o legislador não pretendeu, em princípio, afastar esse tipo de ações prévias, destacando em particular:

- (i) o artigo 6.º, n.º 4, al. *b*), ao referir pedidos apresentados “*no âmbito de uma ação de indemnização perante um tribunal nacional*”;

9 Cfr. Acórdão 29/69, *Stauder*, EU:C:1969:57, parágrafos 2 e 3, e C-222/22, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* (Conversão religiosa posterior), EU:C:2024:192, parágrafo 42.

10 O artigo 101.º, n.º 2 do TFUE prevê que “*são nulos os acordos ou decisões proibidos pelo presente artigo.*”

- (ii) o considerando 22, ao mencionar a divulgação de documentos a quem tem “*intenção de intentar uma ação de indemnização*”;
- (iii) o considerando 27, ao referir o acesso a elementos de prova relevantes necessários “*para instruir as suas ações de indemnização*”.

Com base nestes elementos, o Tribunal conclui que a Diretiva abrange, de forma explícita e pelo menos em certas circunstâncias, pedidos de divulgação de elementos de prova apresentados antes da ação de indemnização, “*com o objetivo de a preparar*”¹¹.

Finalmente, recorrendo ao elemento teleológico, o TJUE recorda que a Diretiva *Private Enforcement* foi adotada no pressuposto de que a aplicação do direito da concorrência por autoridades públicas (o “*public enforcement*”) não basta para assegurar a plena observância dos artigos 101.º e 102.º TFUE, impondo-se facilitar o recurso a ações de indemnização. Um dos instrumentos centrais para tal é a correção da assimetria de informação que, conforme o TJUE reconhece, caracteriza estes litígios, uma vez que, em princípio, as empresas que tenham estado envolvidas numa infração de concorrência terão mais informação sobre a mesma do que os seus lesados. O artigo 5.º, n.º 1, visa precisamente corrigir essa assimetria, conferindo aos tribunais nacionais poderes especiais em matéria de divulgação de elementos de prova. À luz destes objetivos, o Tribunal rejeita uma interpretação que limite o artigo 5.º, n.º 1, às ações de indemnização *stricto sensu*, por considerar que tal finalidade seria prejudicada se se excluíssem ações prévias destinadas a obter acesso a meios de prova.

A sujeição das ações prévias às regras gerais sobre divulgação de prova (artigo 5.º, n.ºs 1 a 3) é apresentada como forma de conciliar dois interesses potencialmente antagónicos: facilitar o exercício do direito à indemnização e evitar o uso abusivo dos mecanismos de acesso à prova. Embora a ação prévia possa aumentar a eficácia da futura ação de indemnização e atenuar a assimetria de informação entre as partes, procura-se evitar eventuais abusos, ao sujeitá-la às exigências de justificação fundamentada, à verificação da proporcionalidade do pedido e à proibição de pedidos genéricos ou dirigidos a obtenção de informação com relevância improvável, prevenindo-se a chamada “*pesca de informações*”¹².

11 Acórdão Meliá, parágrafo 37.

12 Acórdão Meliá, parágrafo 47.

Assim, o TJUE, em linha com as conclusões do advogado-geral Szpunar, esclareceu que, embora a Diretiva não preveja expressamente a possibilidade de divulgação de meios de prova antes da propositura de uma ação de indemnização, os Estados-Membros podem, não obstante, consagrar essa possibilidade nos respetivos ordenamentos jurídicos¹³. No caso em apreço, o direito português admite pedidos de divulgação de prova antes da ação principal, e o Tribunal considerou que, nessas circunstâncias, o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva tem de ser aplicado, uma vez que esta disposição deve ser interpretada de forma ampla, à luz da sua letra, do contexto e dos seus objetivos.

Segundo o TJUE, uma interpretação em sentido contrário arriscaria comprometer o direito à indemnização e a efetividade do *private enforcement* do direito da concorrência.

4. PLAUSIBILIDADE DA INFRAÇÃO *VERSUS* PLAUSIBILIDADE DOS DANOS: A DISTINÇÃO ENTRE PRESUNÇÃO DE DANOS EM CARTÉIS E ÓNUS DE ALEGAÇÃO EM RESTRIÇÕES VERTICAIS

O critério da plausibilidade é o segundo grande tema abordado no Acórdão, centrado na interpretação da exigência de “*plausibilidade do pedido de indemnização*”¹⁴. O Tribunal articula esta matéria em duas vertentes: a delimitação do objeto da plausibilidade (abrangendo a infração, os danos e o nexo causal, tal como resulta da segunda questão prejudicial)¹⁵, e o nível de prova exigido para que se considere preenchido esse requisito (objeto da terceira questão prejudicial)¹⁶.

Começando pela terceira questão prejudicial, o Tribunal começa por sublinhar que o artigo 5.º, n.º 1, subordina a obtenção das provas à apresentação, por parte do demandante, de uma justificação fundamentada com factos e elementos de prova razoavelmente disponíveis, suficientes para corroborar a plausibilidade do pedido de indemnização, condição que deve ser entendida como plausibilidade da existência de uma infração, de danos e de um nexo de causalidade entre ambos.

13 Conclusões do Advogado-Geral Maciej Szpunar, apresentadas em 12 de junho de 2025, processo C-286/24, *Meliá Hotels International*, ECLI:EU:C:2026:49, parágrafos 23 e 31.

14 Artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, interpretado nos parágrafos 50 e seguintes e 75 e seguintes do Acórdão *Meliá*.

15 Acórdão *Meliá*, parágrafo 49.

16 Acórdão *Meliá*, parágrafo 73.

No que respeita ao efeito de uma decisão da Comissão, o Tribunal recorda, com base no artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento 1/2003, que os tribunais nacionais não podem tomar decisões contrárias a decisões da Comissão que declarem infrações ao artigo 101.º TFUE, mesmo quando estas ainda não sejam definitivas.

O efeito vinculativo das decisões da Comissão impõe ao juiz nacional que conclua pela existência da prática proibida, embora a verificação do prejuízo e donexo direto entre esse prejuízo e a prática permaneça sujeita aos seus poderes de julgamento. Daqui resulta que a decisão da Comissão, uma vez transitada em julgado, demonstra a existência e, *a fortiori*, a plausibilidade da infração, quanto à sua natureza e ao seu âmbito material, pessoal, temporal e territorial. Todavia, essa decisão não é, por si só, suficiente para demonstrar a plausibilidade integral do pedido de indemnização, devendo o demandante demonstrar a plausibilidade dos danos e do respetivo nexode causalidade.

Neste contexto, importa sublinhar que o efeito vinculativo previsto no artigo 16.º do Regulamento 1/2003 não se estende às decisões da AdC. Estas decisões são, naturalmente, recorríveis e inserem-se num quadro em que os tribunais nacionais, designadamente, em primeira instância, o TCRS, mantêm plena competência para as sindicard judicialmente, no âmbito de um recurso de plena jurisdição.

É neste âmbito que o TJUE aprofunda ainda a diferença entre cartéis e restrições verticais, iluminando um elemento essencial (o da qualificação correta da prática) que por vezes ilude demandantes (e até autoridades no âmbito do *public enforcement*), mas que reveste extrema importância pelos efeitos e consequências que desencadeia no plano jurídico.

Com efeito, o Tribunal sublinha que, no caso dos cartéis, existe uma presunção ilidível de que houve danos, sobretudo porque estes resultam, em princípio, de acordos secretos entre concorrentes, o que gera uma forte assimetria de informação em desfavor do alegado lesado. Essa presunção, porém, e como assinala o Tribunal, aplica-se apenas às restrições horizontais entre concorrentes, e não às restrições verticais entre empresas que operam em diferentes níveis da cadeia de produção ou distribuição.

Importa, todavia, assinalar que a formulação adotada pelo Tribunal no n.º 61 do Acórdão, segundo a qual, para efeitos da Diretiva, se entende por cartel uma “*restrição horizontal da concorrência, entre dois ou mais concorrentes*”, é mais ampla do que a definição constante do artigo 2.º, ponto 14, da Diretiva, que exige a coordenação do comportamento concorrencial no mercado ou a influência sobre os parâmetros relevantes da concorrência, “*através de práticas*

tais como, entre outras, fixar ou coordenar os preços de aquisição ou de venda ou outras condições de transação". Esta divergência suscita dificuldades interpretativas que o próprio Acórdão não resolve e sobre as quais se podem identificar, pelo menos, duas leituras possíveis.

Numa primeira leitura, a amplitude da formulação do Tribunal, se não for objeto de uma interpretação sistemática e teleológica que a enquadre à luz do artigo 2.º, ponto 14, da Diretiva, arrisca abrir a porta a que a presunção ilidível de danos prevista no artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva seja invocada em situações que, embora envolvam acordos horizontais entre concorrentes, não apresentam as características típicas de um cartel (designadamente a natureza secreta, a fixação de preços, a repartição de mercados ou a limitação de produção) que justificam, à luz do considerando 47 da Diretiva, a própria existência dessa presunção, afastando-se, assim, do perímetro que o legislador da União deliberadamente traçou no artigo 2.º, ponto 14, da Diretiva, e que resultava já dos trabalhos preparatórios¹⁷. Numa segunda leitura, poder-se-ia argumentar que a formulação mais ampla do Tribunal visaria reforçar a efetividade do *private enforcement*, alargando o âmbito da presunção de danos a outras situações, independentemente da subsunção estrita ao conceito de cartel do artigo 2.º, ponto 14. Esta segunda leitura é, a nosso ver, insustentável. Com efeito, a presunção de danos imputáveis a cartéis (presunção que ainda assim se admite ilidível), surge diretamente em resultado das especificidades e características típicas deste tipo de acordos, em particular, do seu carácter secreto e pouco documentado por parte dos próprios infratores, bem como pela nocividade inerente a estas práticas. Não se verificam estes pressupostos na generalidade das práticas de natureza horizontal, ainda que restritivas da concorrência.

17 Na proposta de Diretiva COM(2013) 404 final, disponível em [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2013\)](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2013)), o conceito de "cartel" é definido como "*an agreement and/or concerted practice between two or more competitors aimed at coordinating their competitive behaviour on the market and/or influencing the relevant parameters of competition, through practices such as the fixing or coordination of purchase or selling prices or other trading conditions, the allocation of production or sales quotas, the sharing of markets and customers, including bid-rigging, restrictions of imports or exports and/or anti-competitive actions against other competitors*". Esta definição, que transitou para o artigo 2.º, ponto 14, da Diretiva final sem alteração do seu núcleo, apresenta uma arquitetura normativa bipartida: um elemento definidor principal, isto é, a finalidade de coordenação do comportamento concorrencial ou de influência sobre os parâmetros relevantes da concorrência, seguido de uma lista expressamente exemplificativa de práticas ("*through practices such as*"). Ao reduzir o conceito de "cartel" a uma mera "restricção horizontal da concorrência entre dois ou mais concorrentes", o Tribunal parece abstrair-se desse núcleo constitutivo, substituindo-o por um critério puramente relacional e estrutural que o legislador nunca adotou.

Pense-se a título de exemplo, nos acordos de cooperação horizontal em matéria de investigação e desenvolvimento, acordos de especialização, acordos de normalização técnica ou mesmo determinados acordos de compra conjunta entre concorrentes, e que podem, em determinadas circunstâncias, ser qualificados como restrições horizontais da concorrência proibidas pelo artigo 101.º TFUE, sem que, por isso, devam necessariamente ser equiparados a cartéis, seja para efeitos de aplicação de uma moldura sancionatória agravada, no contexto do *public enforcement*, seja, neste contexto específico, para efeitos da presunção de danos. Trata-se de tipologias de acordos que não partilham a opacidade, o secretismo nem o grau de nocividade que caracterizam os cartéis clássicos e que fundamentam a *ratio* da presunção ilidível¹⁸. A questão de saber se a formulação do n.º 61 do Acórdão permite ou não estender a presunção de danos a este tipo de acordos permanece, assim, em aberto, e a sua resolução dependerá da evolução jurisprudencial futura.

Feita esta ressalva, e retomando a distinção estabelecida pelo Tribunal, quando existe uma decisão que declara a existência de um cartel proibido, parte-se do princípio de que a existência de danos é plausível, a menos que o demandado consiga afastar essa presunção. Pelo contrário, uma decisão que qualifique uma conduta como restrição vertical, ou que não demonstre tratar-se de um cartel, não basta, por si só, para considerar demonstrada a plausibilidade dos danos.

Seguidamente, o Tribunal assinala que esta conclusão não pode ser alterada pela qualificação da restrição vertical como restrição “por objeto”, sublinhando que a qualificação de uma prática como restrição pelo objeto não implica, por si só, a sua equiparação a um cartel para efeitos da presunção de danos.

A distinção entre restrições “por objeto” e “por efeito” tem impacto na prova da própria infração, desde logo por dispensar a prova dos efeitos

18 Repare-se que a base empírica que sustentou a criação da presunção ilidível de danos foi estabelecida pelo estudo externo encomendado pela Comissão, “Quantifying antitrust damages” (2009), disponível em http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/quantification_study.pdf, que analisou exclusivamente 114 cartéis selecionados por critérios de rigor metodológico (incluídos apenas os cartéis posteriores a 1960, com estimativa de sobrepreço médio calculada segundo método explicitado e publicada em revista científica revista por pares), num universo que incluiu diferentes tipos de conluio, como *bid-rigging*, repartição de mercados e fixação de preços, mas que não são “*non-hardcore horizontal agreements*”. O estudo concluiu que em 93% dos casos os cartéis causam sobrepreço e que a média observada é de cerca de 20%, com cerca de 70% dos casos situados entre 10% e 40%. É precisamente a este resultado, segundo o qual mais de nove em cada dez cartéis geram um sobrepreço, que a proposta de Diretiva COM (2013) 404 final remete para fundamentar a presunção ilidível de ocorrência de danos, posteriormente acolhida na Diretiva 2014/104/UE.

anticoncorrenciais quando o objeto anticoncorrencial está demonstrado, mas não implica que de uma restrição da concorrência pelo objeto resulte necessariamente um dano para uma pessoa ou grupo de pessoas concretas, nem que esteja estabelecido umnexo causal entre a restrição verificada e esse eventual dano. Por isso, mesmo perante uma decisão que qualifique a conduta como restrição vertical por objeto, o demandante continua obrigado a demonstrar a plausibilidade dos danos e do respetivo nexode causalidade.

O Tribunal admite que a decisão da Comissão relativa à conduta em causa possa conter elementos relevantes para apreciar a plausibilidade dos danos e do nexocausal, sobretudo quando conjugados com outros factos e meios de prova razoavelmente acessíveis ao demandante. No caso concreto, a referência, nessa decisão, a contratos que limitaram a capacidade dos operadores turísticos de venderem livremente alojamento em todos os Estados do Espaço Económico Europeu foi considerada pelo Tribunal um indício de possível afetação dos consumidores em Portugal. Todavia, mesmo perante esse indício o Tribunal não dispensa a necessária demonstração da plausibilidade dos danos e do nexode causalidade.

Por fim, o Tribunal entende que o facto de a decisão ter sido adotada na sequência de um procedimento de transação não altera a análise da plausibilidade. Uma decisão de transação é, não obstante as características convencionais do procedimento, ainda uma decisão sancionatória que declara a participação dos seus destinatários numa infração ao direito da concorrência. O Tribunal sublinha, porém, que essa circunstância não modifica o padrão de escrutínio do pedido indemnizatório: uma decisão da Comissão que qualifique a conduta como restrição vertical por objeto não é, por si só, suficiente para considerar plausível o pedido, continuando a ser indispensável que o demandante alegue, de forma plausível, a infração, os danos e o nexode causalidade. O recurso ao procedimento de transação não afrouxa nem reforça este ónus, sendo, portanto, irrelevante para efeitos de apreciação da plausibilidade.

Em suma, o TJUE esclarece que a decisão da Comissão só permite dar por provada a existência da infração (e o respetivo âmbito material, pessoal, temporal e territorial). Já a existência de danos e do respetivo nexocausal continuam a ter de ser alegados e demonstrados pelo autor, com base em factos e provas razoavelmente acessíveis que tornem plausível a ação de indemnização, não beneficiando, nas restrições verticais, da presunção de danos prevista apenas para cartéis. Finalmente, o Tribunal admite que a própria decisão da Comissão possa conter indícios relevantes para essa demonstração, mas

sublinha que o valor probatório da constatação da infração não depende de a decisão ter sido adotada em processo de transação.

5. DENSIFICAÇÃO DO PADRÃO PROBATÓRIO DA PLAUSIBILIDADE: “HIPÓTESE RAZOAVELMENTE ACEITÁVEL”, PROIBIÇÃO DE *FISHING EXPEDITIONS* E PAPEL DO JUIZ NACIONAL

A segunda questão prejudicial interroga-se sobre o grau de prova exigido para demonstrar a plausibilidade do pedido de indemnização, designadamente se é necessário provar que é “*mais provável do que improvável*” que os requisitos da responsabilidade se encontrem reunidos¹⁹. O Tribunal assenta a resposta numa interpretação autónoma do conceito de “plausibilidade” no direito da União, atendendo ao seu sentido habitual, ao contexto normativo e aos objetivos da Diretiva.

Do ponto de vista semântico, o Tribunal toma como ponto de partida o sentido habitual de “plausibilidade” enquanto verosimilhança ou credibilidade, e conclui que, nesta fase processual, necessariamente preparatória de uma ação a propor no futuro, não se impõe ao demandante a demonstração rigorosa de todos os pressupostos da responsabilidade civil, cabendo-lhe outrossim demonstrar uma hipótese que o juiz possa considerar “*razoavelmente aceitável*”. Este juízo de plausibilidade abrange, de forma cumulativa, a existência de uma infração, a ocorrência de danos e o nexo de causalidade entre ambos, exigindo-se a apresentação de indícios suficientes, ainda que sem o grau de demonstração exigível para a apreciação do mérito da ação principal.

O TJUE sublinha que a Diretiva não define o conceito de plausibilidade nem remete a sua densificação para o direito nacional, pelo que se impõe uma interpretação autónoma de direito da União. A partir do texto do artigo 5.º, n.º 1, e do contexto normativo em que se insere, o Tribunal conclui que o objetivo da exigência de plausibilidade, nesta fase, é puramente instrumental: destina-se a decidir se é ou não legítimo acionar o mecanismo excecional de divulgação de meios de prova, sem antecipar qualquer juízo sobre a procedência do pedido indemnizatório.

No plano sistemático, o Tribunal articula este entendimento com os considerandos sobre assimetria de informação e eficácia da tutela indemnizatória

¹⁹ Acórdão Meliá, parágrafos 73 e seguintes.

em matéria de concorrência²⁰. Assim, a plausibilidade deve ser aferida exclusivamente com base nos factos e elementos de prova “razoavelmente disponíveis” ao demandante, de forma a não lhe impor um ónus probatório tão exigente que torne, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício do eventual direito à reparação²¹. Por isso mesmo, o Tribunal afasta expressamente a ideia de que, nesta fase, o demandante tenha de provar que é “mais provável do que não” que os requisitos da responsabilidade se encontram preenchidos.

Contudo, o Tribunal esclarece que a mera existência de uma decisão administrativa que declara uma infração (nomeadamente, uma decisão sancionatória da Comissão) não basta, por si só, para tornar plausível o pedido de indemnização, na medida em que esta apenas comprova o elemento “infração” e não permite concluir pela existência de dano nem de nexo de causalidade. Mantém-se, por isso, sobre o demandante o ónus de expor em que termos a conduta sancionada é apta a ter causado prejuízos aos lesados e por que motivo a divulgação dos meios de prova peticionados se revela adequada e proporcional para demonstrar o dano e o nexo de causalidade.

O Tribunal enquadra esta exigência de plausibilidade no conjunto mais amplo de salvaguardas previstas na Diretiva, sublinhando que o pedido de divulgação deve ser suficientemente específico e claramente delimitado, sujeito a um controlo rigoroso da necessidade e da proporcionalidade, e não pode assumir a forma de pedidos genéricos ou meramente exploratórios (“*fishing expeditions*”, ou “pesca de arrasto”). O juiz nacional conserva, assim, um papel central de controlo, devendo ponderar os interesses legítimos de todas as partes e de terceiros antes de ordenar qualquer medida de divulgação.

A posição do Tribunal permite considerar o juízo de plausibilidade como um filtro que, embora menos exigente do que o padrão probatório aplicável ao mérito, está longe de ser um mero formalismo. Com efeito, a “*hipótese razoavelmente aceitável*” que o demandante tem de apresentar não pode ser uma narrativa abstrata, genérica ou construída *a posteriori*: deve assentar em factos concretos, minimamente individualizados, e em elementos de prova já disponíveis que confirmam consistência à alegação de dano e de nexo causal.

20 Acórdão Meliá, parágrafo 79, que interpreta o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva *Private Enforcement* “à luz nomeadamente dos considerandos 6, 14 e 15” desta; v. também parágrafos 84 e 85 do Acórdão Meliá, que retomam os mesmos considerandos no plano teleológico.

21 Acórdão Meliá, parágrafos 80 e 81, onde o Tribunal sublinha que a exigência de prova limitada aos factos “razoavelmente à disposição do demandante reflete a vontade do legislador da União de não o sobrecarregar com um ónus da prova excessivo”.

Caso contrário, o mecanismo de divulgação de elementos de prova converter-se-ia numa inversão inadmissível do ónus da prova, transferindo para o demandado o encargo de apurar e produzir a factualidade que incumbe ao autor demonstrar e obrigando-o, na prática, a provar o negativo, em clara subversão do princípio segundo o qual cabe a quem invoca um direito provar os factos constitutivos desse direito (vd. artigo 342.º do Código Civil).

Esta densificação do conceito de plausibilidade tem consequências práticas relevantes. Desde logo, impede que a invocação de uma infração de concorrência, ainda que reconhecida em sede de decisão sancionatória de uma autoridade da concorrência ou da Comissão Europeia, se converta automaticamente num livre-trânsito para a obtenção de documentação potencialmente sensível. O TJUE exige que o tribunal nacional verifique se a alegação de danos imputáveis ao demandado está suficientemente substanciada para justificar a compressão da sua esfera jurídica, designadamente em matéria de confidencialidade, informação comercial sensível, segredo de negócio e encargos associados à recolha e produção de tais documentos.

Além disso, a articulação entre plausibilidade, por um lado, e os requisitos de necessidade, proporcionalidade e especificidade do pedido, por outro, reforça um controlo substancial sobre a utilização do mecanismo de divulgação. O demandante não pode valer-se da assimetria de informação para transformar o acesso à prova numa devassa indiscriminada de factos ainda não configurados juridicamente. A exigência de que os elementos de prova sejam delimitados “*de forma tão precisa e estrita quanto possível*”²², e a proibição expressa de *fishing expeditions* funcionam ou deveriam funcionar, na prática, como travões necessários contra pedidos vagos, excessivos ou que prossigam objetivos extrínsecos à tutela indemnizatória.

O enquadramento desenhado pelo TJUE visa assegurar que os demandantes estruturam os seus pedidos de forma rigorosa e ancorada em factos e elementos concretos, ainda que nesta fase do processo, aferidas pela sua plausibilidade, evitando iniciativas meramente exploratórias ou que, pelo grau de amplitude do pedido, possam ser desproporcionadas.

Neste quadro, o papel e responsabilidade do juiz nacional no controlo destes pedidos saem claramente reforçados. Compete-lhe não apenas verificar se o demandante apresenta uma justificação fundamentada, mas também apreciar criticamente a coerência interna da narrativa, a sua compatibilidade com a decisão sancionatória invocada e a existência de um nexo minimamente

22 Artigo 12.º, n.º 3 da Lei do *Private Enforcement* e artigo 5.º, n.º 2 da Diretiva *Private Enforcement*.

articulado entre a prova pedida e os factos alegados. Pedidos de divulgação que se limitem a replicar, em termos genéricos, a conclusão de uma decisão de infração, sem uma construção mínima de dano concreto provável (ainda que a concretizar) e de causalidade, dificilmente poderão superar este crivo. O contrário seria dar, ao demandante, poderes de investigação análogos, se não mais amplos do que os das próprias autoridades da concorrência, as quais estão sujeitas a garantias constitucionais e processuais rigorosas precisamente para evitar investigações sem qualquer fundamento. Ao mesmo tempo, importa, porém, que o exercício deste controlo não se traduza, na prática, numa exigência probatória que antecipe o juízo de mérito da ação principal, sob pena de se esvaziar a utilidade do mecanismo de divulgação prévia, cuja razão de ser reside, precisamente, na impossibilidade de o demandante dispor, nessa fase, de todos os elementos necessários para demonstrar plenamente o dano e o nexo causal.

Por fim, o não acolhimento do TJUE de um critério de “*probabilidade pre-valecente*” (“*mais provável do que não*”) não equivale a uma descompressão ilimitada em favor de quem pede a prova. O TJUE conclui que o requisito da plausibilidade é um conceito autónomo de direito da União, que implica um juízo qualitativo de razoabilidade, não um automatismo judiciário. A obrigação de o tribunal nacional recusar pedidos desproporcionados, não específicos ou assentes em alegações insuficientemente sustentadas deve atuar como contrapeso significativo, limitando o risco de que o mecanismo de divulgação seja utilizado de forma abusiva ou meramente exploratória.

Se esta grelha interpretativa for aplicada de forma exigente pelos tribunais nacionais, o resultado tende a ser um equilíbrio relativamente sólido: o acesso à prova deve ser garantido quando existe uma base factual séria para um pedido de indemnização, mas preserva-se um conjunto de salvaguardas que desencoraja litígios especulativos, protegendo o destinatário do pedido de divulgações meramente intrusivas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Acórdão Meliá densifica, de forma significativa, o regime da divulgação de elementos de prova estabelecido pelo artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva *Private Enforcement*, esclarecendo a sua aplicabilidade às ações prévias de acesso a meios de prova e definindo, com autonomia conceptual, o critério da “*plausibilidade do pedido de indemnização*”, submetendo-o ao mesmo quadro de salvaguardas de proporcionalidade, especificidade e controlo judicial que estrutura

o regime de acesso a prova em ações de indemnização. Nesta primeira parte do comentário, procurámos identificar e sistematizar os contributos centrais do Acórdão nestes domínios.

Ao distinguir entre infrações de natureza horizontal e vertical e ao reconhecer a limitação da presunção de danos aos cartéis, o TJUE preserva o papel central da decisão sancionatória das autoridades nacionais da concorrência e da Comissão como prova da infração, sem, contudo, as converter em instrumentos automáticos de demonstração da plausibilidade de danos e donexo causal, nas práticas que, mesmo quando qualificadas como “por objeto”, não sejam cartéis.

A exigência de que a plausibilidade incida cumulativamente sobre os três requisitos da responsabilidade e seja corroborada com base em factos e elementos de prova razoavelmente disponíveis confirma o carácter instrumental, e não meramente inquisitório, do mecanismo de divulgação.

Em termos dogmáticos, o conceito de “plausibilidade” é construído como um padrão probatório intermédio, situado abaixo do limiar da verosimilhança prevalecente (“*mais provável do que improvável*”), mas ainda assim ancorado numa narrativa factual minimamente concreta e sustentada. Esta solução procura equilibrar a necessidade de corrigir a assimetria de informação que caracteriza os litígios de concorrência com a preservação dos interesses legítimos das partes e de terceiros, evitando “*pesquisas não específicas de informação de relevância improvável*”²³.

O resultado é – ou, na prática, deveria ser, consoante a forma como venha a ser aplicado pelos tribunais nacionais – um modelo de acesso à prova assente num critério de plausibilidade densificado por exigências efetivas de necessidade e proporcionalidade e numa distinção nítida entre o papel das decisões da Comissão na demonstração da infração e a autonomia dos requisitos civis de prova do dano e do nexode causalidade.

Ao mesmo tempo, o Acórdão Meliá deixa questões relevantes por responder. O *standard* de plausibilidade fixado pelo TJUE foi construído a partir de um pressuposto muito específico: a existência de uma decisão da Comissão Europeia que declara a infração. É precisamente sobre este pressuposto que o Tribunal articula a distinção entre o valor probatório da decisão quanto à infração e a necessidade autónoma de demonstrar a plausibilidade dos danos e do nexocausal.

23 Artigo 5.º, n.º 3, al. b), da Diretiva *Private Enforcement* e Acórdão Meliá, parágrafo 47.

Porém, o Acórdão não explica o que sucede quando esse pressuposto não se verifica, já que esta questão não era objeto do reenvio. O efeito vinculativo previsto no artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento 1/2003 aplica-se apenas às decisões da Comissão Europeia. Não se aplica às decisões das autoridades nacionais da concorrência, cujas decisões definitivas apenas constituem presunção inilidível da infração, nos termos do artigo 9.º da Diretiva *Private Enforcement*, quando são confirmadas, definitivamente, pelos tribunais. Esta assimetria de valor probatório constitui um ponto crítico que o Acórdão Meliá não resolve e que será objeto de análise na segunda parte deste comentário.

Num esforço de conciliação entre o que resulta do Acórdão Méliá à luz do efeito vinculativo das decisões da Comissão, com a ausência desse efeito para as autoridades nacionais de concorrência, importa, em particular, recusar uma transposição automática das conclusões relativas à infração para o plano da demonstração dos demais elementos de responsabilidade, a saber, os danos e o respetivonexo de causalidade. Uma decisão de infração, seja da Comissão Europeia seja, no caso português, da Autoridade da Concorrência, será, em regra, pertinente, mas não suficiente para demonstrar a plausibilidade destes elementos, igualmente necessários para sustentar um pedido de indemnização.

É, com efeito, expectável que uma decisão de infração contenha informação relativa à identidade do infrator, bem como ao âmbito material, pessoal, temporal e territorial da infração ao direito da concorrência, este último aspeto já sublinhado pela jurisprudência do TJUE²⁴. Todavia, e sobretudo quando a conduta é qualificada como restrição por objeto, a decisão tende a oferecer poucos, quando não nenhuns, elementos relativos aos danos potencialmente sofridos, os lesados por tais práticas, e o nexode causalidade entre esses danos e a infração identificada.

Impõe-se, assim, traçar com nitidez a fronteira entre o plano da ilicitude, no qual a prova de efeitos anticoncorrenciais pode ser dispensada no contexto de uma restrição por objeto, e o plano da responsabilidade civil, no qual o dano e o nexode causalidade constituem pressupostos autónomos que exigem demonstração própria e independente, a cargo do demandante.

Em suma, o Acórdão Meliá insere-se, assim, na evolução mais ampla da jurisprudência do TJUE sobre *private enforcement* do direito da concorrência, articulando a efetividade do direito à indemnização com a necessidade de evitar que os mecanismos de divulgação se transformem em instrumentos de devassa empresarial. Na segunda parte deste comentário, retomaremos estas

24 Acórdão Meliá, parágrafo 58.

questões à luz do acórdão do STJ, aprofundando, em particular, o conteúdo concreto do ónus de alegação da plausibilidade dos danos, a articulação entre decisões da Comissão e decisões das autoridades nacionais de concorrência, e as consequências práticas que daí podem resultar.

C&R

JURISPRUDÊNCIA

Jurisprudência geral

JURISPRUDÊNCIA DE CONCORRÊNCIA
DA UNIÃO EUROPEIA – DE JULHO
A DEZEMBRO DE 2025*

Elaborado por Filipa Calado Lopes Castanheira

Abuso de posição dominante

Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025, proferido no âmbito do processo C-260/24, ECLI:EU:C:2025:988

Partes: Lukoil Bulgaria EOOD contra Komisia za zashtita na konkurentsia

Descritores: Reenvio prejudicial – Concorrência – Artigo 102 TFUE – Abuso de posição dominante – Mercado grossista dos combustíveis na Bulgária – Compressão das margens dos concorrentes ou efeito de “compressão tarifária das margens” – Definição do mercado de produto – Mercado dividido verticalmente – Consideração do regime dos impostos especiais de consumo.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025, proferido no âmbito do processo C-245/24, ECLI:EU:C:2025:987

Partes: Lukoil Bulgaria» EOOD e «Lukoil Neftohim Burgas» AD contra Komisia za zashtita na konkurentsia

Descritores: Reenvio prejudicial – Concorrência – Artigo 102 TFUE – Abuso de posição dominante – Mercado do armazenamento de combustíveis para veículos automóveis – Exploração abusiva – Recusa de acesso a uma infraestrutura essencial imposta a empresas terceiras – Infraestrutura financiada por fundos públicos – Privatização dessa infraestrutura.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025, proferido no âmbito do processo C-161/24, ECLI:EU:C:2025:985

Partes: OSA, z.s., anteriormente OSA – Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním, z.s., contra Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

* Para obtenção de informação adicional relativamente aos Acórdãos listados nesta secção, consultar o website <https://curia.europa.eu>.

Descritores: Reenvio prejudicial – Concorrência – Artigo 102 TFUE – Abuso de posição dominante – Organismo de gestão coletiva de direitos de autor – Tarificação das remunerações a título da concessão de uma licença de colocação à disposição de obras protegidas por direitos de autor – Estabelecimentos hoteleiros – Método de cálculo – Não tomada em consideração da taxa de ocupação dos quartos – Preços não equitativos.

Acórdão do Tribunal Geral de 10 de dezembro de 2025, proferido no âmbito do processo T-1129/23, ECLI:EU:T:2025:1091

Partes: Intel Corporation Inc. contra Comissão Europeia

Descritores: Concorrência – Abuso de posição dominante – Mercado dos microprocessadores – Decisão que declara uma infração ao artigo 102 TFUE e ao artigo 54 do Acordo EEE – Restrições “não dissimuladas” – Consequências da anulação parcial de uma decisão anterior – Natureza da infração – Montante da coima Orientações para o cálculo das coimas de 2006 – Proporcionalidade – Carácter adequado – Competência de plena jurisdição essencial imposta a empresas terceiras – Infraestrutura financiada por fundos públicos – Privatização dessa infraestrutura.

Acórdão do Tribunal Geral de 15 de outubro de 2025, proferido no âmbito do processo T-306/23, ECLI:EU:T:2025:959

Partes: Red Bull e o. contra Comissão

Descritores: Concorrência – Acordos, decisões e práticas concertadas – Abuso de posição dominante – Setor das bebidas energéticas – Procedimento administrativo – Decisão que ordena uma inspeção – Artigo 20, n.º 4, do Regulamento (CE) no 1/2003 – Dever de fundamentação – Índícios suficientemente sérios – Suspeita de infração – Proporcionalidade.

Acordos, decisões de associações de empresas e práticas concertadas

Acórdão do Tribunal Geral de 10 de dezembro de 2025, proferido no âmbito do processo T-219/23, ECLI:EU:T:2025:1095

Partes: Bategu Gummitechnologie GmbH contra Comissão Europeia

Descritores: Concorrência – Acordos, decisões e práticas concertadas – Componentes para bogies – Decisão de rejeição de uma denúncia – Regulamento (UE) 1302/2014 – Especificação técnica de interoperabilidade para o subsistema “material circulante” – Erro de direito – Erro manifesto de apreciação – Desvio de poder – Princípio da boa administração.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de outubro de 2025, proferido no âmbito do processo C-2/23, ECLI:EU:C:2025:848

Partes: FL und KM Baugesellschaft m.b.H. & Co. KG e S AG.

Descritores: Reenvio prejudicial – Concorrência – Artigo 101 TFUE – Efeito útil – Diretiva 2014/104/UE – Regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia – Artigo 6, n.ºs 6 e 7 – Artigo 7, n.º 1 – Diretiva 2019/1/UE – Atribuição às autoridades da concorrência dos Estados-Membros da competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno – Artigo 31, n.º 3 – Âmbito de aplicação – Mecanismo de cooperação administrativa e judiciária entre autoridades nacionais – Transmissão do processo de uma autoridade da concorrência para uma autoridade que realiza uma investigação criminal – Junção ao processo de investigação criminal das declarações de clemência e das propostas de transação, bem como dos respetivos anexos – Acesso a estes documentos pelos arguidos e outras partes no processo.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de outubro de 2025, proferido no âmbito do processo C-2/24P, ECLI:EU:C:2025:323

Partes: Teva Pharmaceutical Industries e Cephalon contra Comissão

Descritores: Recurso de decisão do Tribunal Geral – Concorrência – Artigo 101 TFUE – Acordos, decisões e práticas concertadas – Mercado do modafinilo – Acordo de transação entre duas empresas farmacêuticas em matéria de patentes com a finalidade de atrasar a entrada no mercado de uma versão genérica do modafinilo – Decisão que declara uma infração ao artigo 101 TFUE – Critérios de apreciação – Restrição por objetivo.

Acórdão do Tribunal Geral de 1 de outubro de 2025, proferido no âmbito do processo T-1026/23, ECLI:EU:T:2025:928

Partes: Laudamotion contra Comissão

Descritores: Concorrência – Acordos, decisões e práticas concertadas – Setor aéreo – Decisão de rejeição de uma denúncia – Artigo 7º do Regulamento (CE) n.º 773/2004 – Prática concertada – Aeronaves em regime de locação com tripulação – Acesso ao processo – Princípio da boa administração – Inexistência de interesse da União – Probabilidade de poder provar a existência de uma infração – Prazo razoável – Erro manifesto de apreciação.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de setembro de 2025, proferido no âmbito do processo C-21/24, ECLI:EU:C:2025:659

Partes: CP/Nissan Iberia SA

Descritores: Reenvio prejudicial – Artigo 101 TFUE – Princípio da efetividade – Ações de indemnização por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia – Prazo de prescrição – Determinação do dies a quo – Conhecimento das informações indispensáveis para a propositura da ação de indemnização – Publicação no sítio Internet de uma autoridade nacional da concorrência da sua decisão que declara uma infração às regras da concorrência – Efeito vinculativo de uma decisão de uma autoridade nacional da concorrência ainda não definitiva – Suspensão ou interrupção do prazo de prescrição – Suspensão da instância no tribunal chamado a conhecer de uma ação de indemnização – Diretiva 2014/104/UE – Artigo 10 – Aplicação no tempo.

Acórdão do Tribunal Geral de 23 de julho de 2025, proferido no âmbito do processo T-84/22, ECLI:EU:T:2025:752

Partes: UBS Group e o./Comissão

Descritores: Concorrência – Acordos, decisões e práticas concertadas – Setor das operações cambiais (Forex) à vista relativas às divisas G10 – Decisão que declara uma infração ao artigo 101 TFUE e ao artigo 53 do Acordo EEE – Intercâmbio de informações – Acordos ou práticas concertadas relativos às atividades de troca de divisas G10 – Restrição da concorrência por objetivo – Infração única e continuada – Princípio da boa administração – Direitos de defesa – Coimas – Montante de base – Determinação do valor das vendas – do artigo 23, n.ºs 2 e 3, do Regulamento (CE) 1/2003 – Competência de plena jurisdição.

Acórdão do Tribunal Geral de 9 de julho de 2025, proferido no âmbito do processo T-188/24, ECLI:EU:T:2025:686

Partes: Compagnie générale des établissements Michelin/Comissão

Descritores: Concorrência – Acordos, decisões e práticas concertadas – Procedimento administrativo – Decisão em que se ordena uma inspeção – Artigo 20, n.º 4, do Regulamento (CE) 1/2003 – Objeto e finalidade da inspeção – Dever de fundamentação – Índícios suficientemente sérios – Proteção da vida privada – Fiscalização jurisdicional.

Controlo de Concentrações

Acórdão do Tribunal Geral de 2 de julho de 2025, proferido no âmbito do processo T-289/24; ECLI:EU:T:2025:655

Partes: Brasserie Nationale e Munhowen/Comissão

Descritores: Concorrência – Concentrações – Mercado da distribuição grossista de bebidas – Artigo 22 do Regulamento (CE) n.º 139/2004 – Pedido de remessa à Comissão apresentado pela autoridade da concorrência de um Estado-Membro sem competência, nos termos da legislação nacional, para examinar a operação de concentração – Decisão da Comissão de examinar a operação de concentração – Prazo para a apresentação do pedido de remessa – Conceito de “comunicação” – Informação das empresas envolvidas sobre o pedido de remessa – Regime linguístico – Prazo de notificação da decisão da Comissão de examinar a operação de concentração – Afetação do comércio entre Estados-Membros – Ameaça de afetação significativa da concorrência – Carácter adequado da remessa.

Auxílios de Estado

Para acesso a Acórdãos respeitantes a *Auxílios de Estado*, consultar o *website* <https://curia.europa.eu>

REVISTA DE CONCORRÊNCIA E REGULAÇÃO

ÍNDICE TEMÁTICO CONSOLIDADO – N.ºS 1 a 56

- Concorrência – Questões gerais
 - *Questões processuais*
 - *Private enforcement*
 - *Nemo tenetur se ipsum accusare*
 - *Outros*
- Concorrência – Práticas restritivas
 - *Geral*
 - *Abuso de posição dominante*
 - *Restrições verticais*
 - *Restrições horizontais*
- Concorrência – Controlo de concentrações
- Concorrência – Auxílios de Estado
- Financeiro e bancário
- Seguros
- Comunicações eletrónicas
- Energia
- Saúde
- Autoridades Reguladoras e Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
- Regulação do comércio e concorrência desleal
- Contratação pública
- Direito contraordenacional e processual penal
- Ambiente
- Transportes
- Artigos transversais e outros

Concorrência – Questões gerais

Questões processuais

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
4	Patrícia Lopes	<i>Segredos de negócio versus direitos da defesa do arguido nas contraordenações da concorrência</i>
4	Helena Gaspar Martinho	<i>Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Setembro de 2010 no Processo C–550/07 P, Akzo Nobel Chemicals Ltd e Akros Chemicals Ltd c. Comissão Europeia</i>
6	Sara Rodrigues/ Dorothee Serzedelo	<i>O Estado português seria condenado? As buscas efetuadas pela Autoridade da Concorrência e o artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem</i>
6	Carla Farinhas	<i>Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de Maio de 2011 no Processo C–375/09 –Tele2Polska</i>
7-8	Alexander Italianer	<i>The European Commission's New Procedural Package: Increasing Interaction With Parties and Enhancing the Role of the Hearing Officer</i>
9	João Espírito Santo Noronha	<i>Impugnação de decisões da Autoridade da Concorrência em procedimento administrativo</i>
9	Helena Gaspar Martinho	<i>Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 27 de setembro de 2011, Petição n.º 43509/08, A. Menarini Diagnostics SLR c. Itália</i>
10	Márcio Schlee Gomes	<i>As buscas e apreensões nos escritórios de advogados de empresas</i>
11-12	Paulo de Sousa Mendes	<i>O problema da utilização de elementos recolhidos em ações de supervisão como meios de prova em processo sancionatório</i>
16	Paulo de Sousa Mendes	<i>Eficácia das sanções e transações</i>
17	Helena Gaspar Martinho	<i>Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 2 de outubro de 2014, Petição n.º 97/11, Delta Pekárny A.S. c. República Checa [Buscas e inspeções]</i>
22	Jeroen Capiiau/Virgílio Mouta Pereira	<i>The Easyjet Case and the rejection of complaints when they have already been dealt with by another Member of the ECN</i>
23-24	Eva Lourenço	<i>O Acórdão Vinci Construction e GTM Génie Civil et Services c. França, do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), de 2 de abril de 2015, n.ºs 63629/10 e 60567/10</i>

25	Francisco Marcos	<i>Blowing hot and cold: the last word of the Supreme Court on setting fines for competition law infringements in Spain</i>
25	Mateusz Blachuki	<i>Judicial control of guidelines on antimonopoly fines in Poland</i>
25	Luís Miguel Romão/ Miguel Alexandre Mestre	<i>Conteúdo e extensão do direito à confidencialidade das comunicações entre advogado e cliente à luz do direito comunitário e do direito nacional – Parte I</i>
26	Margarida Caldeira	<i>Acórdão do Tribunal Constitucional de 8 de junho de 2016, Peugeot Portugal Automóveis, S.A. contra Autoridade da Concorrência – Efeito devolutivo da interposição do recurso de impugnação judicial</i>
31	Patrícia Oliveira	<i>Acesso das visadas a documentação confidencial com potencial valor exculpatório nas contraordenações do Direito da Concorrência: análise jurisprudencial</i>
32	Luís Miguel Romão/ Alexandre Miguel Mestre	<i>Conteúdo e extensão do direito à confidencialidade das comunicações entre advogado e cliente à luz do Direito Comunitário e do Direito nacional (Parte II)</i>
32	Tânia Luísa Faria	<i>Os efeitos dos recursos judiciais em processo de contraordenações da Autoridade da Concorrência: uma interpretação sistemática</i>
33-34	Inês Neves	<i>O lugar da proteção de dados na efetividade necessária ao direito da concorrência</i>
33-34	Rita de Sousa Costa	<i>O direito à portabilidade dos dados pela lente do direito da concorrência</i>
33-34	Maria Gabriela Castanheira Bacha	<i>CADE's application of pecuniary penalties and punitive measures: the need of ascertaining its "state of rightness"</i>
35	Sérgio Martins P. de Sousa	<i>Reflexões "soltas" sobre a jurisprudência do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão em matéria de confidencialidade e acesso à prova</i>
36	Maria José Costeira	<i>Direito da concorrência: o controlo jurisdicional das decisões proferidas em processos sancionatórios</i>
36	Inês Azevedo	<i>A utilização jusconcorrencial de compromissos como mecanismo de regulação</i>
37	Maria João Melícias & Rita Prates	<i>Diretiva ECN+: um processo de transposição pautado pela abertura, transparência e participação</i>

38	Marta Campos	<i>Competência do TCRS em relação à intervenção do Ministério Público na fase organicamente administrativa do processo de contraordenação por práticas restritivas da concorrência</i>
39	Marta Campos	<i>Right of Defence – Article 3 of the ECN+ Directive</i>
40	Irene Moreno-Tapia & Victoria Rivas	<i>Some Thoughts About Fundamental Rights and the ECN+ Directive</i>
41	Daniel Favoretto Rocha	<i>Acordos substitutivos como precedentes administrativos: desafios do CADE e lições para o direito concorrencial europeu</i>
41	Dani de Sousa Moreira	<i>Programas de clemência: a experiência norte-americana versus a experiência europeia</i>
51	Daniel Favoretto Rocha & Schermann Chrystie Miranda e Silva	<i>Inability to Pay sob a Perspectiva do Cade: Dosimetria e Limites das Sanções Pecuniárias Concorrenciais no Brasil e na Europa</i>
53	Nuno Cunha Rodrigues	<i>O regime de proteção de informação confidencial na lei da concorrência</i>

Private enforcement

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
4	Alberto Saavedra	<i>The relationship between the leniency programme and private actions for damages at the EU level</i>
9	Assimakis Komninos	<i>Private Antitrust Damages Actions in the EU: Second Generation Questions</i>
10	Alberto Saavedra	<i>Access by National Courts and Private Plaintiffs to Leniency Documents Held by the Commission</i>
10	Leonor Rossi/Miguel Sousa Ferro	<i>Private Enforcement of Competition Law in Portugal (I): An Overview of Case-law</i>
10	Catarina Anastácio	<i>Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de junho de 2011, no Processo C-360/09, Pfeleiderer AG v. Bundeskartellamt</i>
11-12	José Robin de Andrade	<i>Apresentação sobre a nova Lei de Arbitragem Voluntária e a aplicação do direito da concorrência pelos tribunais arbitrais</i>
11-12	Christopher Hodges	<i>New Modes of Redress for Consumers and Competition Law</i>

11-12	Laurence Idot	<i>Arbitration, European Competition Law and Public Order</i>
11-12	Assimakis P. Komninos	<i>Arbitration and EU Competition Law</i>
13	Leonor Rossi/Miguel Sousa Ferro	<i>Private Enforcement of Competition Law in Portugal (II): Actio Popularis – Facts, Fictions and Dreams</i>
14-15	Fernanda Paula Stolz	<i>A defesa da concorrência no Mercosul e a responsabilidade civil por ilícitos concorrenciais</i>
14-15	Fernando Xarepe Silveiro	<i>Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de junho de 2013, no Processo C-536/11, Bundeswettbewerbshbehörde v. Donau Chemie AG</i>
18	Nuno Calaim Lourenço	<i>The European Commission's Directive on Antitrust Damages Actions</i>
19	João Espírito Santo Noronha	<i>Litigância jurídico-privada e Direito da Concorrência – A Diretiva n.º 2014/104/UE, de 26 de novembro de 2014: divulgação de elementos de prova, efeitos das decisões nacionais, prazos de prescrição e responsabilidade solidária</i>
20-21	Marco Botta/Natalie Harsdorf	<i>The Judgement of the European Court of Justice in Kone: Any Real Added Value?</i>
22	Ricardo Alonso Soto	<i>La aplicación privada del Derecho de la competencia</i>
22	Antonio Robles Martín-Laborda	<i>La Directiva 2014/104/UE sobre daños antitrust y la configuración del Derecho español de daños</i>
22	Leonor Rossi/Miguel Sousa Ferro	<i>O “private enforcement” do direito da concorrência e o acesso a elementos de prova</i>
22	Antonio Davola	<i>Empowering consumers through competition: A study on the creation of a European antitrust claims market</i>
22	Vasil Savov	<i>Quel role du regroupement de creances indemnitaires par voie de cession pour la reparation du prejudice subi en raison d'infractions commises au droit de la concurrence ?</i>
26	Maria João Melícias	<i>The art of consistency between public and private antitrust enforcement: practical challenges in implementing the Damages Directive in Portugal</i>
26	Miguel Sousa Ferro	<i>Workshop consultivo sobre o anteprojeto de transposição da diretiva 2014/104/UE – Relatório Síntese</i>

26	Autoridade da Concorrência	<i>Enquadramento da consulta pública da proposta de anteprojecto de transposição da Diretiva Private Enforcement; Relatório sobre a consulta pública da proposta de anteprojecto de transposição da Diretiva Private Enforcement; Exposição de motivos anexa à Proposta de Anteprojecto submetida ao Governo; e Proposta de Anteprojecto de transposição da Diretiva Private Enforcement</i>
27-28	Maria Elisabete Ramos	<i>Situação do “private enforcement” da concorrência em Portugal</i>
31	Catarina Varajão Borges, Inês Neves, Ricardo Tavares & Tiago Monfort	<i>Sobre o prazo de prescrição e outros aspetos da Diretiva 2014/104/UE</i>
40	Guilherme Oliveira e Costa	<i>Otis: another brick in the wall of EU Competition Law’s private enforcement</i>
44	Marcelo Sequeira de Sousa	<i>Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de novembro de 2020, Processo C-59/19, Wikingerhof GmbH & Co. Kg v. Booking.com BV</i>
45	Nuno Alexandre Pires Salpico	<i>A operacionalidade do private enforcement do direito da concorrência – dissuasão, ações coletivas e third-party litigation funding</i>
46-47	Miguel Sousa Ferro	<i>The reality of access in antitrust private enforcement: overview of 3 years’ experience in Portugal</i>
54	Beppe Micallef Moreno	<i>Are small jurisdictions like Malta squeaking mice?: Opt-out collective redress as a necessary tool for effective enforcement of EU competition law in Malta</i>

Nemo tenetur se ipsum accusare

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
1	Paulo de Sousa Mendes	<i>As garantias de defesa no processo sancionatório especial por práticas restritivas da concorrência confrontadas com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem</i>
1	Helena Gaspar Martinho	<i>O direito ao silêncio e à não auto-incriminação nos processos sancionatórios do Direito da concorrência – Uma análise da jurisprudência comunitária</i>

1	Vânia Costa Ramos	<i>Nemo tenetur se ipsum accusare e concorrência – Jurisprudência do Tribunal de Comércio de Lisboa</i>
1	Catarina Anastácio	<i>O dever de colaboração no âmbito dos processos de contra-ordenação por infração às regras de defesa da concorrência e o princípio nemo tenetur se ipsum accusare</i>
1	Augusto Silva Dias	<i>O direito à não-inculpação no âmbito das contra-ordenações do Código dos Valores Mobiliários</i>
11–12	Diana Alfafar	<i>O dever de colaboração e o nemo tenetur se ipsum accusare no direito sancionatório da concorrência</i>
23–24	Angélica Rodrigues Silveira	<i>“Nemo tenetur se ipsum accusare” e o dever de colaboração: análise do caso Weh c. Áustria da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos</i>
31	Tiago Costa Andrade	<i>Nemo tenetur se ipsum accusare: um novo olhar a partir do Direito da Concorrência, no sentido da sua extensão ao processo contra-ordenacional e às pessoas colectivas</i>
36	Marta Campos	<i>De novo o direito à não autoincriminação em processos de contraordenação por práticas restritivas da concorrência contra pessoas coletivas</i>

Outros

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
1	João Espírito Santo Noronha	<i>Algumas reflexões na perspectiva de uma reforma da Lei da Concorrência</i>
1	Luís Silva Morais	<i>Evolutionary Trends of EC Competition Law – Convergence and Divergence with US Antitrust Law in a Context of Economic Crisis</i>
5	Gonçalo Anastácio	<i>Aspectos normativos decisivos para a modernização do direito da concorrência em Portugal</i>
7-8	Fernando Herren Aguillar/ Diogo R. Coutinho	<i>A evolução da legislação antitruste no Brasil</i>
7-8	Vinícius Marques de Carvalho/Ricardo Medeiros de Castro	<i>Política industrial, campeões nacionais e antitruste sob a perspectiva brasileira: Uma avaliação crítica</i>
10	João Espírito Santo Noronha	<i>A aplicação no tempo do novo Regime Jurídico da Concorrência</i>

10	Paulo de Sousa Mendes	<i>O contencioso da concorrência: Balanço e perspetivas em função da reforma do direito da concorrência português</i>
19	Lúcio Tomé Feteira	<i>Entre eficiência e desenvolvimento: Reflexões sobre o Direito da Concorrência nos países em vias de desenvolvimento</i>
22	Francisco Portugal	<i>Impact of taxes on competition: the legal status quo in the European Union</i>
23-24	António Ferreira Gomes	<i>IV Conferência de Lisboa sobre Direito e Economia da Concorrência: discursos de abertura e de encerramento</i>
26	Miguel Moura e Silva	<i>As operações sobre valores mobiliários e o direito da concorrência</i>
27-28	Mary Catherine Lucey	<i>Economic crisis and competition law in Ireland and Portugal</i>
33-34	Peter Freeman	<i>Things are not what they were – Competition Law in a changing context</i>
33-34	Bruno de Zêzere Barradas	<i>Blockchain e Concorrência – Um novo horizonte de aplicação?</i>
33-34	Danilo Sérgio de Souza	<i>Direito da concorrência e inovação. O uso da tecnologia blockchain e possíveis implicações concorrenciais</i>
35	Marta Borges Campos	<i>Competition Law and the Competition, Regulation and Supervision Court</i>
35	Sofia Oliveira Pais	<i>Considerações de lealdade e equidade no direito da concorrência da União: breves reflexões</i>
35	Abel Mateus	<i>Portugal precisa de uma política de concorrência mais ativa</i>
35	António Ferreira Gomes	<i>Com concorrência todos ganhamos</i>
35	António Saraiva	<i>15 anos ao serviço da concorrência nos mercados</i>
35	Manuel Sebastião	<i>Concorrência. Um valor, uma lei, uma instituição, uma praxis</i>
35	Margarida Matos Rosa	<i>Direito à Concorrência</i>
35	Vasco Colaço	<i>Concorrência, Inovação digital e dados pessoais: os novos desafios das Autoridades de Concorrência</i>
36	José Luís da Cruz Vilaça	<i>Challenges to the judiciary in the enforcement of competition rules in the digital age</i>
36	María Ortiz	<i>Competition enforcement and advocacy in the financial sector in Spain</i>
36	Ana Patrícia Carvalho	<i>Competition compliance: a mudança do paradigma</i>

38	Carlos Pinto Correia	<i>A propósito dos dez anos do Círculo dos Advogados Portugueses de Direito da Concorrência</i>
38	Margarida Matos Rosa	<i>Concorrência e política industrial</i>
38	Ana Ferreira Neves	<i>Impacto do e-commerce na política de concorrência</i>
39	Margarida Rosado da Fonseca	<i>Amendment of the Competition Act. Notes on past experience on the timing, milestones and scope</i>
39	Tânia Luísa Faria	<i>Review of the Portuguese Competition Act – The Seven Year Itch</i>
40	João Torres	<i>Opportunities and challenges</i>
46-47	Nuno Cunha Rodrigues	<i>A cooperação internacional no âmbito das políticas de concorrência dos PALOP</i>
48	Simone Maciel Cuiabano, João Carlos Nicolini de Moraes & Lucas Pinha	<i>Application of time series techniques in relevant market delimitation – the Brazilian experience</i>
51	Philippe Magalhães Bezerra	<i>Economia Digital, Concorrência e vieses cognitivos dos consumidores</i>
53	Evelyne Ameye	<i>How collateral effects of competition law enforcement occasionally impede a full attainment of competition law goals</i>

Concorrência – Práticas restritivas

Geral

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
3	Cristina Camacho	<i>O sistema de competências paralelas e o princípio “non bis in idem”</i>
3	Ana Perestrelo de Oliveira / Miguel Sousa Ferro	<i>The sins of the son: parent company liability for competition law infringements</i>
9	Nuno Carrolo dos Santos	<i>Like running water? The Interplay Between Antitrust and Online Music Licensing</i>
10	Fernando Xarepe Silveiro	<i>O regime jurídico da clemência na nova Lei da Concorrência: Novas valências, novos desafios</i>
13	Stéphane Rodrigues	<i>Les services sociaux d’intérêt général dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l’Union Européenne</i>

18	Harry First/Spencer Weber Waller	<i>Antitrust's Democracy Deficit</i>
26	Francisco Hernández Rodríguez/José Antonio Rodríguez Miguez	<i>La aplicación descentralizada del derecho de la competencia: la experiencia española</i>
37	Francisco Marcos	<i>A desordem judicial e a defesa da concorrência</i>
38	Eduardo Maia Cadete	<i>Artigo 101.º, law in books, law in action e o mundo real</i>
38	João Pateira Ferreira	<i>Old classics die hard. A few comments on vertical restraints as object infringements</i>

Abuso de posição dominante

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
1	João E. Gata/Jorge Rodrigues	<i>Uma perspectiva económica sobre abuso de posição dominante – A distribuição de gelados de impulso a nível europeu</i>
1	Miguel Moura e Silva	<i>A tipificação do abuso de posição dominante enquanto ilícito contra-ordenacional</i>
5	Ioannis Kokkoris	<i>Should the Dominance Test Have Been Changed?</i>
5	António Pedro Santos	<i>Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Fevereiro de 2011 no Processo C–52/09, Telia–Sonera (Abuso de posição dominante sob a forma de esmagamento de margens pela empresa TeliaSonera)</i>
6	Damien Neven/Hans Zenger	<i>Some remarks on pricing abuses and exclusionary conduct</i>
6	João Ilhão Moreira	<i>Preços predatórios: Encontros e desencontros de jurisprudência e pensamento económico</i>
7-8	Vicente Bagnoli	<i>Um balanço crítico do desenvolvimento da política de concorrência no Brasil nos últimos 15 anos e o início da repressão das condutas unilaterais – Abuso de posição dominante</i>
7-8	Carlos Emmannuel Joppert Ragazzo	<i>A eficácia jurídica da norma de preço abusivo</i>
9	Miguel Moura e Silva	<i>Os abusos de exploração sobre os consumidores: Uma revolução silenciosa no novo regime nacional de proibição do abuso de posição dominante?</i>

14-15	Konstantina Bania	<i>Abuse of dominance in online search: Google's special responsibility as the new bottleneck for content access</i>
14-15	Lucas Saretta Ferrari	<i>Google e o direito europeu da concorrência: abuso de posição dominante?</i>
29	Tânia Luísa Faria	<i>Direito da concorrência e big data: ponto da situação e perspectivas</i>
37	John Davies & Jorge Padilla	<i>Another look at the role of barriers to entry in excessive pricing cases</i>
38	Luís do Nascimento Ferreira	<i>Breve apontamento sobre os desafios das plataformas digitais em processos de abuso de posição dominante</i>
52	Eva Oliveira	<i>Restrictions of competition in private blockchains: refusal to deal</i>

Restrições verticais

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
4	Miguel Gorjão-Henriques / Miguel Sousa Ferro	<i>The latest reform of EU Competition Law on Vertical Restraints</i>
4	Laurence Idot	<i>La pratique de l'Autorité française de concurrence en matière de restrictions verticales</i>
4	Ioannis Lianos	<i>Upfront access payment, category management and the new regulation of vertical restraints in EU Competition Law: importing the retail side of the story</i>
5	Jean-François Bellis	<i>The new EU rules on vertical restraints</i>
7-8	Paula Vaz Freire	<i>O poder de compra e as restrições verticais determinadas pela procura</i>
7-8	Nuno Cunha Rodrigues	<i>Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de outubro de 2011, nos Processos C-403/08 e C429/08, Murphy Football Association Premier League Ltd e o. / QC Leisure e o. e Karen Murphy / Media Protection Services Ltd</i>
33-34	Francisco Espregueira Mendes, Leyre Prieto & Daniela Cardoso	<i>Da natureza das restrições à concorrência nos acordos de distribuição seletiva: a influência de Coty Prestige no comércio eletrónico</i>
37	Tânia Luísa Faria, Maria Francisca Couto e Francisco Chilão Rocha	<i>Comércio eletrónico e restrições verticais da concorrência: regresso ao futuro?</i>

45	Sofia Villas-Boas	<i>Bringing competition law into the digital era – selective distribution and marketplace bans: what should change?</i>
52	Tânia Luísa Faria, Tomás Carvalho Guerra	<i>Review of the EU vertical and horizontal block exemption regulations and guidelines – where we are at and what lies ahead</i>

Restrições horizontais

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
1	João Matos Viana	<i>Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Julho de 2008 – Processo T-99/04 (Os conceitos de autor e cúmplice de uma infração ao artigo 81.º TCE)</i>
2	João Pateira Ferreira	<i>Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Junho de 2009 (3.ª secção) no Processo C-8/08, T-Mobile Netherlands BV e o. c. Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Práticas concertadas entre empresas, trocas de informações e infrações concorrenciais por objecto e/ou por efeito)</i>
4	Arianna Andreangeli	<i>Modernizing the approach to article 101 TFEU in respect to horizontal agreements: has the Commission’s interpretation eventually “come of age”?</i>
4	Silke Obst / Laura Stefanescu	<i>New block exemption regulation for the insurance sector – main changes</i>
6	Donald I Baker/Edward A. Jesson	<i>Adam Smith, modern networks and the growing need for antitrust rationality on competitor cooperation</i>
6	Luís D. S. Morais	<i>The New EU Framework of Horizontal Cooperation Agreements</i>
6	Fernando Pereira Ricardo	<i>As infrações pelo objecto do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia na jurisprudência da União Europeia</i>
6	Cristina Camacho/Jorge Rodrigues	<i>Using Economic Evidence in Cartel Cases: A Portuguese Case Study</i>
6	João Pateira Ferreira	<i>A aplicação da Lei da Concorrência às decisões de associações de empresas na jurisprudência do Tribunal do Comércio de Lisboa</i>
13	Imelda Maher	<i>The New Horizontal Guidelines: Standardisation</i>

13	Margarida Caldeira	<i>Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de fevereiro de 2013, no Processo C-1/12, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas v. Autoridade da Concorrência – Aplicação das regras de concorrência a ordens profissionais</i>
16	Margarida Caldeira	<i>Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 7 de janeiro de 2014 e Decisão Sumária do Tribunal Constitucional de 21 de maio de 2014, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas contra Autoridade da Concorrência</i>
18	João Cardoso Pereira	<i>Judgment of the Court (Third Chamber) of 11 September 2014, Groupement des cartes bancaires (CB) v European Commission (Groupement des Cartes Bancaires: Reshaping the Object Box)</i>
19	Margarida Caldeira	<i>Acórdão do Tribunal Constitucional de 16 de Dezembro de 2014, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas contra Autoridade da Concorrência – Aplicação das regras de concorrência a ordens profissionais e foro competente</i>
33-34	Angelo Gamba Prata de Carvalho	<i>Os contratos associativos no direito da concorrência brasileiro</i>
33-34	Marcela Lorenzetti	<i>Contratos associativos no transporte marítimo: análise de VSAs no Brasil</i>
35	Bernardo Sarmento & Jorge Padilla	<i>Another look at the competitive assessment of information exchanges amongst competitors in EU Competition Law</i>
36	Richard Whish	<i>Hub and spoke concerted practices</i>
37	João Miranda Poças	<i>O enquadramento da figura hub-and-spoke na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e dos tribunais britânicos</i>
39	João E. Gata	<i>Controlling Algorithmic Collusion: Short Review of the Literature, Undecidability, and Alternative Approaches</i>
41	Nuno Alexandre Pires Salpico	<i>As restrições à concorrência nas plataformas de cartões de pagamento através das interchange fees</i>

Concorrência – Controlo de concentrações

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
1	António Gomes	<i>Minority Shareholders and Merger Control in Portugal</i>
2	Carlos Pinto Correia / António Soares	<i>Tender offers and merger control rules</i>
4	Fernando Pereira Ricardo	<i>A aquisição de participações ou de ativos da empresa insolvente e o conceito de concentração de empresas</i>
5	Miguel Mendes Pereira	<i>Natureza jurídica e função de compromissos, condições e obrigações no controlo prévio de concentrações</i>
7-8	Pedro Costa Gonçalves	<i>Controlo de concentração de empresas no direito português (uma visão jus-administrativista)</i>
7-8	Ana Paula Martinez	<i>Histórico e desafios do controle de concentrações econômicas no Brasil</i>
10	Luis Ortiz Blanco/ Alfonso Lamadrid de Pablo	<i>Del test de posición dominante al test OSCE (Historia y evolución de los criterios de prohibición y autorización de las concentraciones entre empresas en el Derecho europeo, 1989 – 2004)</i>
31	Maria Teresa Capela	<i>Controlo de concentrações e o n.º 14 do artigo 145.º-N do RGICSF: uma exceção à obrigação de notificação prévia?</i>
33-34	Daniela Cardoso	<i>Comentário ao Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 7 de setembro de 2017, processo C-248/16</i>
35	Carlos Oliveira Cruz & Joaquim Miranda Sarmiento	<i>A fusão da Estradas de Portugal com a REFER: o caso da integração do operador rodoviário com o operador ferroviário</i>
36	Ricardo Bayão Horta	<i>Articulação AdC-ERC no âmbito do artigo 55.º do regime jurídico da concorrência: cenas dos próximos capítulos</i>
37	Alípio Codinha, Mariana Costa, Marta Ribeiro & Pedro Marques	<i>Input foreclosure em concentrações verticais nos média: o caso Altice/Media Capital</i>
37	Rita Prates	<i>Partial implementation and gun-jumping, how original. What will they think of next? – Chapter One</i>
38	Joaquim Caimoto Duarte	<i>Inovação e controlo de concentrações – breves notas sobre a sua prática em Portugal</i>

39	Thomas Hoehn	<i>Challenges in Designing and Implementing Merger Remedies – A Monitoring Trustee Perspective</i>
39	Simone Maciel Cuiabano	<i>Análise Alternativa de Fusões: Indicadores de Preços x Definição de Mercado Relevante</i>
39	Nuno Rocha de Carvalho	<i>European Champions vs. Real Champions: What will it cost you?</i>
41	Rita Prates	<i>Partial implementation and gun-jumping, how original. what will they think of next? – Chapter Two</i>
44	Rita Prates & Ricardo Bayão Horta	<i>Cooperation in multijurisdictional merger filings – the ECA notice mechanism</i>
45	Tânia Luísa Faria, Margot Lopes Martins & Mariana Viana Pedreira	<i>New trends in merger control: the baby, the bathtub, uncertain outlooks and eternal returns</i>
50	Eva Oliveira	<i>Preventing Killer acquisitions: the combination between Article 22 of the EU Merger Regulation and the Digital Markets Act's Merger Rules</i>
52	Joana Tomaz Hilzbrich	<i>The insufficiency of the turnover threshold in merger control in the digital market: the case of killer acquisitions</i>
53	Tânia Luísa Faria, Afonso Marques dos Santos, Maria de São José Bogalho	<i>When a concentration is a restrictive practice: the road ahead and lessons learnt</i>
55-56	Luís Pinto Monteiro	<i>Adapting the EU Merger Control policies in the digital and tech markets: a call for a different approach to merger assessments</i>

Concorrência – Auxílios de Estado

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
3	Piet Jan Slot	<i>The credit crisis and the Community efforts to deal with it</i>
3	Manuel Porto / João Nogueira de Almeida	<i>Controlo negativo, controlo positivo ou ambos?</i>
3	António Carlos dos Santos	<i>Crise financeira e auxílios de Estado – risco sistémico ou risco moral?</i>

3	Ana Rita Gomes de Andrade	<i>As energias renováveis – Uma luz verde aos auxílios de Estado?</i>
3	Marco Capitão Ferreira	<i>Decisão da Comissão Europeia relativa à garantia estatal concedida pelo Estado português ao Banco Privado Português</i>
11-12	Alexandra Amaro	<i>Auxílios de Estado e contratos públicos: Os limites do concurso</i>
17	Ricardo Pedro	<i>Auxílios de minimis 2014–2010: notas à luz do Regulamento (UE) n.º 1407/2013</i>
20-21	João Zenha Martins	<i>Consultoria em inovação e o redesenho dos apoios ao emprego e à formação no Regulamento (UE) n.º 651/2014</i>
27-28	Edmilson Wagner dos Santos Conde	<i>Poderão as decisões dos órgãos jurisdicionais que atribuem indemnizações constituir auxílios de Estado?</i>
27-28	Luis Seifert Guincho	<i>State aid and systemic crises: appropriateness of the European State aid regime in managing and preventing systemic crises</i>
27-28	Mariana Medeiros Esteves	<i>Os auxílios de Estado sob a forma fiscal e o combate da concorrência fiscal prejudicial na União Europeia</i>
27-28	Ricardo Quintas	<i>A incongruência judicativa de uma deliberação positiva de compatibilidade de um auxílio de Estado não notificado</i>
42-43	Miguel Mendes Pereira & Carla Marcelino	<i>Regras sobre auxílios de estado em tempos pandémicos: flexão ou torção?</i>
49	Manuel Queiroz Ribeiro	<i>O regime dos auxílios de estado – reflexões a propósito do quadro temporário covid 19 e da necessidade de flexibilização das regras gerais</i>
51	Beatriz Ribeiro Fernandes	<i>Fiat, Starbucks, Apple e Amazon e a aferição da seletividade do auxílio: Oportunidade desperdiçada?</i>
53	Gonçalo Sá Gomes	<i>Auxílios de estado e o critério da seletividade regional</i>
55-56	Lúcio Tomé Feteira	<i>Linhas Gerais sobre o papel da IGF no controlo das subvenções públicas (em sentido amplo) e das indemnizações compensatórias</i>

Financeiro e bancário

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
2	René Smits	<i>Europe's Post-Crisis Supervisory Arrangements – a Critique</i>
2	José Nunes Pereira	<i>A caminho de uma nova arquitetura da supervisão financeira europeia</i>
2	Pedro Gustavo Teixeira	<i>The Evolution of Law and Regulation and of the Single European Financial Market until the Crisis</i>
2	Paulo de Sousa Mendes	<i>How to deal with transnational market abuse? – the Citigroup case</i>
2	Luís Máximo dos Santos	<i>A reforma do modelo institucional de supervisão dos setores da banca e dos seguros em França</i>
2	José Renato Gonçalves	<i>A sustentabilidade da zona euro e a regulação do sistema financeiro</i>
2	Paulo Câmara	<i>“Say on Pay”: o dever de apreciação da política remuneratória pela assembleia geral</i>
3	Nuno Cunha Rodrigues	<i>Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de julho de 2010 (1.ª secção) no Processo C-171/08 – Comissão c. Portugal (Crónica de uma morte anunciada?)</i>
7-8	Paulo de Sousa Mendes	<i>A derrogação do segredo bancário no processo penal</i>
7-8	Felipe Hochscheidt Kreutz	<i>O segredo bancário no processo penal</i>
7-8	Madalena Perestrelo de Oliveira	<i>As alterações ao Regime Geral das Instituições de Crédito: o fim da era do sigilo bancário?</i>
9	Luís Guilherme Catarino	<i>A “agencificação” na regulação financeira da União Europeia: Novo meio de regulação?</i>
9	Luís Máximo dos Santos	<i>O novo regime jurídico de recuperação de instituições de crédito: Aspetos fundamentais</i>
9	Ana Pascoal Curado	<i>As averiguações preliminares da CMVM no âmbito da luta contra a criminalidade financeira: Natureza jurídica e aplicação do princípio nemo tenetur</i>
9	Miguel Brito Bastos	<i>Scalping: Abuso de informação privilegiada ou manipulação de mercado?</i>
11-12	Helena Magalhães Bolina	<i>O direito ao silêncio e o estatuto dos supervisionados no mercado de valores mobiliários</i>
11-12	Vinicius de Melo Lima	<i>Ações neutras e branqueamento de capitais</i>

13	Bernardo Feijoo Sánchez	<i>El Derecho Penal Español frente a fraudes bursátiles transnacionales – ¿Protege el derecho penal del mercado de valores los mercados financieros internacionales?</i>
14-15	Bernardo Feijoo Sánchez	<i>Imputación objetiva en el derecho penal económico: el alcance del riesgo permitido. Reflexiones sobre la conducta típica en el derecho penal del mercado de valores e instrumentos financieros y de la corrupción entre particulares</i>
17	Joseph Dale Mathis	<i>European Payment Services: How Interchange Legislation Will Shape the Future of Retail Transactions</i>
18	José Gonzaga Rosa	<i>Shadow Banking – New Shadow Entities Come to Light</i>
18	Pedro Lobo Xavier	<i>Das medidas de resolução de instituições de crédito em Portugal – análise do regime dos bancos de transição</i>
18	Sofia Brito da Silva	<i>A notação de risco da dívida soberana: O exercício privado de um serviço de interesse público</i>
20-21	Pablo Galain Palermo	<i>Lavado de activos en Uruguay: una visión criminológica</i>
20-21	Sérgio Varela Alves	<i>Da participação da Banca em Sociedades não Financeiras: Mais do que allfinance</i>
20-21	Rute Saraiva	<i>Um breve olhar português sobre o modelo de supervisão financeira em Macau</i>
20-21	Luís Pedro Fernandes	<i>Dos sistemas de Microcrédito na Lusofonia: Problemas e soluções</i>
20-21	Daniela Pessoa Tavares	<i>O segredo bancário na legislação bancária de Angola, Cabo Verde e Moçambique</i>
20-21	Raluca Ghiurco	<i>As instituições de supervisão financeira em Moçambique</i>
20-21	Francisco Mário	<i>Supervisão bancária no sistema financeiro Angolano</i>
20-21	Catarina Balona/João Pedro Russo	<i>O Banco de Cabo Verde – Principais aspetos orgânicos e funcionais</i>
20-21	José Gonzaga Rosa	<i>União Económica e Monetária da África Ocidental: uma boa ideia, com uma execução pobre</i>
20-21	Tiago Larsen	<i>Regulação bancária na Guiné-Bissau</i>
23-24	Luís Guilherme Catarino	<i>“Fit and Proper”: o controlo administrativo da idoneidade no sector financeiro</i>
23-24	Margarida Reis	<i>A idoneidade dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições de crédito</i>

23-24	Inês Serrano de Matos	<i>“Debt finance”: as obrigações como engodo do investidor e a informação externa como um meio de tutela daquele</i>
23-24	João Andrade Nunes	<i>Os deveres de informação no mercado de valores mobiliários: o prospeto</i>
23-24	João Vieira dos Santos	<i>A união dos mercados de capitais e o Sistema Europeu de Supervisão Financeira</i>
27-28	Bruno Miguel Fernandes	<i>A garantia de depósitos bancários</i>
29	Álvaro Silveira de Meneses	<i>Leading the way through: the role of the European Central Bank as pendulum, shield and supervisor of the euro area</i>
31	Miguel da Câmara Machado	<i>Problemas, paradoxos e principais deveres na prevenção do branqueamento de capitais</i>
33-34	Katerina Lagaria	<i>Towards a single capital markets supervisor in the EU: the proposed extension of ESMA’s supervisory powers</i>
33-34	Ivana Souto de Medeiros	<i>A resolução bancária e a salvaguarda do erário público na União Europeia: do bail-out ao bail-in</i>
33-34	Lucas Catharino de Assis	<i>A liberdade de circulação de capitais e a necessidade de se garantir a eficácia dos controlos fiscais nas situações envolvendo Estados terceiros</i>
33-34	Frederico Machado Simões	<i>Sobre o novo regime do concurso de infrações no Código dos Valores Mobiliários e o Princípio do Ne Bis in Idem</i>
39	Lara Tobías Peña, José Luís Rodríguez López & Pedro Hinojo González	<i>Fintech and its Implications for Competition and Regulation</i>
40	Luís Guilherme Catarino	<i>Ofertas Públicas de Criptomoedas: FinTech, Tokens, Smart Contracts, Blockchain, and all that jazz...</i>
40	Armando Sumba	<i>A Regulação e Supervisão de Instituições de Microfinanças na África Ocidental</i>
41	Joana Vaz Baptista	<i>A adoção de sanções pecuniárias compulsórias pelo Banco Central Europeu no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão</i>
45	Luís Catarino	<i>A cooperação na supervisão financeira da união do mercado de capitais – entre o experimentalismo e a governance</i>
50	Diogo Pina Chiquelho	<i>O whistleblowing interno nas instituições de crédito e as políticas de participação de irregularidades</i>
52	Daniel Favoretto Rocha	<i>From fintechs to instant payment: A comparative approach to fostering competition in the financial sector</i>

Seguros

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
25	Catarina Baptista Gomes	<i>Os danos indemnizáveis no seguro financeiro</i>
25	Celina Isabel Dias Videira	<i>O seguro de responsabilidade civil profissional dos advogados</i>
25	Miguel Duarte Santos	<i>O beneficiário nos seguros de pessoas</i>
36	Maria Elisabete Ramos	<i>Distribuição de seguros, proteção do cliente e arbitragem regulatória</i>

Comunicações eletrónicas

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
7-8	Ana Amante/João Vareda	<i>Switching Costs in the Portuguese Telecommunications Sector: Results from a Customer Survey</i>
11-12	Ana Proença Coelho	<i>Entre o dever de colaborar e o direito de não se autoinculpar: O caso da supervisão do ICP-ANACOM</i>
14-15	Manuel da Costa Cabral	<i>A governação da Internet e o posicionamento de Portugal</i>
14-15	Marta Moreira Dias	<i>Perspetiva sobre os 25 anos da Internet em .pt</i>
14-15	Victor Castro Rosa	<i>Digital Piracy and Intellectual Property Infringement: role, liability and obligations of Internet Service Providers. The evolution of European Case-Law</i>
14-15	David Silva Ramalho	<i>A investigação criminal na dark web</i>
19	João Confraria	<i>Perspetivas de mudança na regulação das comunicações</i>

Energia

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
11-12	Miguel Sousa Ferro	<i>Nuclear Law at the European Court in the 21st Century</i>
13	Orlindo Francisco Borges	<i>Responsabilidade civil das sociedades de classificação por derrames petrolíferos causados por navios inspecionados: em busca de um claro regime entre o port state control e os contratos de classificação</i>
18	Filipe Matias Santos	<i>O comercializador de último recurso no contexto da liberalização dos mercados de eletricidade e gás natural</i>
44	Edson da Graça Francisco Macuácuca & Octávio de Jesus Gonçalves	<i>Regime jurídico da regulação do setor de petróleo e gás em Moçambique</i>
46-47	João Lopes	<i>Choque de preços no gás e tempestade elétrica: reflexos nos consumidores e na segurança de abastecimento</i>
46-47	Lisa Pinto Ferreira	<i>Energy efficiency first: overcoming the hurdles?</i>
51	Edson da Graça Francisco Macuácuca & Noé José Penete	<i>A Regulação do Sector do Petróleo em Moçambique: o Dilema entre o Instituto Nacional de Petróleo e a Alta Autoridade da Indústria Extrativa</i>
53	Filipe Matias Santos e Gonçalo Le Terrien Fragoso	<i>Panorama sobre o redesenho do mercado elétrico europeu</i>

Saúde

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
10	Olívio Mota Amador	<i>Desafios da regulação da saúde em Portugal nos tempos de crise</i>
30	Sofia Nogueira da Silva, Nuno Castro Marques & Álvaro Moreira da Silva	<i>O Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão: visão da regulação em saúde</i>
42-43	Joaquim Miranda Sarmiento & Diogo Nunes da Silva	<i>A eficiência dos hospitais em regime PPP em Portugal</i>

Autoridades Reguladoras e Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
3	João Confraria	<i>Falhas do Estado e regulação independente</i>
6	Jorge André Carita Simão	<i>A responsabilidade civil das autoridades reguladoras</i>
7-8	Victor Calvete	<i>Entidades administrativas independentes: Smoke & Mirrors</i>
17	Luís Silva Morais	<i>Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras – Algumas questões essenciais e justificação do perímetro do regime face às especificidades da supervisão financeira</i>
17	João Confraria	<i>Uma análise económica da Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras Independentes</i>
17	Luis Guilherme Catarino	<i>O Novo Regime da Administração Independente: Quis custodiet ipsos custodes?</i>
17	Tânia Cardoso Simões	<i>Entidades reguladoras: Um ano de Lei-Quadro</i>
29	Nuno Cunha Rodrigues & Rui Guerra da Fonseca	<i>O quadro da responsabilidade civil extracontratual das entidades reguladoras do setor financeiro</i>
30	Francisca Van Dunem	<i>Prefácio ao dossier especial comemorativo do 5.º aniversário do TCRS</i>
30	Carla Câmara	<i>Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão: quo vadis?</i>
30	Fernando Oliveira Silva & Fernando Batista	<i>A regulação dos setores da construção, do imobiliário e dos contratos públicos</i>
30	Luís Miguel Caldas, Marta Borges Campos, Alexandre Leite Baptista & Anabela Morão de Campo	<i>Âmbito e desafios do controlo jurisdicional do Tribunal da Concorrência Regulação e Supervisão: a vida íntima dos processos</i>
30	Miguel Sousa Ferro	<i>Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão: uma análise jurídico-económica no seu 5.º aniversário</i>
30	Pedro Marques Bom & Ana Cruz Nogueira	<i>Cinco anos, cinco desafios</i>
30	Pedro Portugal Gaspar & Helena Sanches	<i>Deverão os recursos de todas as decisões contraordenacionais adotadas pela ASAE catrem na jurisdição do TCRS?</i>
30	Ricardo Gonçalves & Ana Lourenço	<i>Uma proposta de avaliação de impacto da criação do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão</i>

30	Sofia Nogueira da Silva, Nuno Castro Marques & Álvaro Moreira da Silva	<i>O Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão: visão da regulação em saúde</i>
33-34	Raúl Vieira da Silva	<i>A independência orçamental das entidades reguladoras à luz da nova lei-quadro</i>
33-34	Miguel Pena Machete & Catarina Pinto Xavier	<i>Autoridade da Concorrência – dividir para reinar?</i>
33-34	Vicente Bagnoli	<i>Business strategies to improve antitrust compliance in Brazil and the approach of CADE to advocacy: the Car Wash investigation</i>
35	Fernando Pereira Ricardo	<i>As cativações e a autonomia administrativa e financeira das entidades reguladoras independentes (e da AdC em particular)</i>
42-43	José Luís da Cruz Vilaça & Mariana Martins Pereira	<i>Parental liability under the ECN+ Directive and its extension to accessory sanctions</i>
42-43	André Veloso Pedrosa, Francisco Espregueira Mendes & Rui Mesquita Guimarães	<i>O controlo das práticas restritivas da concorrência – nothing else matters?</i>
42-43	Luís Henrique	<i>A transposição da Diretiva ECN+ e o seu impacto no ordenamento jurídico nacional</i>
42-43	Joaquim Vieira Peres & Luís Nascimento Ferreira	<i>Água mole em pedra dura... mais um retoque na noção de empresa</i>
42-43	Nuno Ruiz	<i>A ECN+ não basta</i>
42-43	Luís Silva Morais & Lúcio Tomé Feteira	<i>Algumas notas sobre a Diretiva ECN+ e o seu processo de transposição para o ordenamento nacional</i>
42-43	Miguel Pena Machete, Catarina Pinto Xavier & Beatriz Belo	<i>Direito da concorrência: a necessária reforma por força da Diretiva ECN+</i>
42-43	João Pateira Ferreira	<i>The ECN@2.0. System failure ahead?</i>
44	Gonçalo Anastácio	<i>Projeto de transposição da Diretiva ECN+</i>
44	Inês Neves	<i>On the concept of “court or tribunal” for the purposes of article 267 of the TFEU: the status of National Competition Authorities, after the judgement of the Court of Justice in Case C–462/19</i>
49	Luís Miguel Caldas	<i>Dez anos do tribunal da concorrência, regulação e supervisão – algumas notas e propostas</i>

54	Eugénia Chela Pontes Pereira	<i>Autoridade Reguladora da Concorrência em Angola: da criação à consolidação da cultura da concorrência</i>
55-56	Iacumba Ali Aiuba	<i>Autoridade Reguladora da Concorrência em Moçambique: entre a criação legal e a efectividade regulatória</i>

Regulação do comércio e concorrência desleal

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
2	Jaime Andrez	<i>Propriedade Industrial e concorrência – uma leitura económica da sua inevitável complementaridade</i>
6	Deolinda de Sousa	<i>O alinhamento de preços nas vendas com prejuízo</i>
7-8	Peter Freeman	<i>The UK experience: The Grocery Supply Code of Practice</i>
54	Paulo Fonseca	<i>Os padrões obscuros e a proteção dos consumidores: entre a regulação digital, a consistência dos direitos e a inovação empresarial</i>
55-56	Mariana Bernardino Ferreira	<i>echwashing and Ai-Washing in the context of Portuguese Law</i>

Contratação pública

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
19	António Ferreira Gomes/ Ana Sofia Rodrigues	<i>Enhancing Efficiency in Public Procurement in Portugal: An Overview of the Relevant Competition Issues</i>
19	Nuno Cunha Rodrigues	<i>O princípio da concorrência nas novas diretivas sobre contratação pública</i>
19	Raquel Carvalho	<i>As novas Diretivas da Contratação Pública e a tutela da concorrência na execução dos contratos públicos</i>
27-28	Pedro Matias Pereira	<i>O dever de resolver contratos públicos</i>
27-28	Luís Almeida	<i>A Contratação Pública Verde no quadro da nova Diretiva 2014/24/UE</i>
29	Isabel Andrade & Joaquim Miranda Sarmento	<i>Uma análise contratual às renegociações das PPP e concessões no setor das águas em Portugal</i>
32	Nuno Cunha Rodrigues	<i>Contratação Pública e concorrência: de mãos dadas ou de costas voltadas?</i>

38	Fernando Batista	<i>Apresentação de propostas, num mesmo procedimento concorrencial, por operadores económicos ligados entre si</i>
45	Joaquim Caimoto Duarte & Rui Mesquita Guimarães	<i>Há concorrência e concorrência em contratação pública – uma primeira abordagem à recente comunicação da comissão europeia (2021/C 91/01)</i>
48	Octávio de Jesus Gonçalves	<i>A regulação pública das parcerias público privado em Moçambique</i>

Direito contraordenacional e processual penal

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
7-8	Luís Greco	<i>Existem critérios para a postulação de bens jurídicos coletivos?</i>
9	Ricardo Oliveira Sousa	<i>A comunicabilidade da prova obtida em direito processual penal para o processo contraordenacional</i>
10	André Mauro Lacerda Azevedo	<i>Bribery Act 2010: Um novo paradigma no enfrentamento da corrupção</i>
13	André Paralta Areias	<i>O valor do princípio da presunção de inocência no novo regime da indemnização por indevida privação da liberdade</i>
13	Tiago Geraldo	<i>A reabertura do inquérito (ou a proibição relativa de repetição da ação penal)</i>
14-15	Miguel Prata Roque	<i>O Direito Sancionatório Público enquanto bisetritz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional</i>
14-15	Milene Viegas Martins	<i>A admissibilidade de valoração de imagens captadas por particulares como prova no processo penal</i>
16	Érico Fernando Barin	<i>Alargar a perda alargada: O projeto Fenix</i>
16	José Danilo Tavares Lobato	<i>Um panorama da relação entre abuso e direito, ações neutras e lavagem de dinheiro</i>
16	Mafalda Melim	<i>Standards de prova e grau de convicção do julgador</i>
16	David Silva Ramalho	<i>O uso de malware como meio de obtenção de prova em processo penal</i>
16	Catiuce Ribas Barin	<i>A valoração das gravações de áudio produzidas por particulares como prova no processo penal</i>

16	José Neves da Costa	<i>Do aproveitamento em processo penal das provas ilicitamente obtidas por particulares – O caso BCP</i>
16	Catarina Abegão Alves	<i>Agente infiltrado ou provocador? Um problema de proibição de prova à luz do caso Teixeira de Castro v. Portugal</i>
23-24	Stephen Mason	<i>Towards a global law of electronic evidence? An exploratory essay</i>
23-24	Daniel Diamantaras de Figueiredo	<i>O direito ao confronto e o caso Al-Khawaja e Tahery c. Reino Unido</i>
23-24	Felipe Soares Tavares Morais	<i>O ónus da prova e a presunção de inocência no processo penal brasileiro</i>
23-24	Margarida Caldeira	<i>A utilizabilidade probatória das declarações prestadas por arguido em fase anterior ao julgamento</i>
27-28	Ana Catarina Martins	<i>Imputação subjetiva: como se constrói e se prova o dolo da pessoa coletiva?</i>
27-28	Maria João Almeida Semedo	<i>Imputação subjetiva: como se constrói e prova o dolo da pessoa jurídica – orientação jurisprudencial</i>
27-28	Joana Gato	<i>Identificação de algum dos dirigentes que são agentes do facto coletivo como requisito para a responsabilização da pessoa coletiva</i>
27-28	João Nuno Casquinho	<i>Responsabilidade penal das pessoas coletivas em casos de fusão, cisão ou transformação</i>
27-28	João Pedro Neves Rodrigues	<i>Critérios objetivos de imputação de facto coletivamente típico à pessoa coletiva e o conceito de gerentes de facto e de direito</i>
29	Renzo Orlandi	<i>“Operazione Mani Pulite” e seu contexto político, jurídico e constitucional</i>
29	Antonieta Nóbrega	<i>O jornalista assistente no processo penal português</i>
29	Joana Geraldo Dias	<i>A consagração de um novo paradigma na ordem jurídica: a divisão bipartida dos dados relativos às comunicações eletrónicas</i>
29	Sónia Cruz Lopes	<i>Interceção de comunicações para prova dos crimes de injúrias, ameaças, coação, devassa da vida privada e perturbação da paz e do sossego cometidos por meio diferente do telefone</i>
31	Nivaldo Machado Filho	<i>O agente infiltrado em duelo com o contraditório: aspectos críticos de seu relatório e depoimento</i>
32	Enrico Sanseverino	<i>O crime de corrupção no sector privado e o seu tratamento em uma perspetiva internacional em face dos interesses tutelados</i>

42-43	José Francisco Veiga	<i>O acórdão n.º 123/2018 do Tribunal Constitucional e as suas declarações de voto: breves notas ao efeito da impugnação das decisões contra ordenacionais de entidades reguladoras</i>
46-47	Nuno Ricardo Pica dos Santos	<i>Contraordenações no âmbito económico: sua investigação e a problemática dos meios intrusivos de obtenção da prova</i>

Ambiente

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
2	José Danilo Tavares Lobato	<i>Princípio da subsidiariedade do Direito Penal e a adoção de um novo sistema jurídico na tutela ambiental</i>
5	António Sequeira Ribeiro	<i>A revisão da lei de bases do ambiente (algumas notas sobre a vertente sancionatória)</i>
5	Heloísa Oliveira	<i>Eficácia e adequação na tutela sancionatória de bens ambientais</i>
5	José Danilo Tavares Lobato	<i>Acessoriedade administrativa no direito penal do ambiente e os riscos para o princípio da legalidade</i>
5	Annette Bongardt/João E. Gata	<i>Competition Policy and Environmental Protection: a critical overview</i>
5	Giulio Federico	<i>Climate Change and Environmental Policies in the European Electricity Sector</i>

Transportes

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
26	João E. Gata	<i>A economia de partilha</i>
26	Joana Campos Carvalho	<i>Enquadramento jurídico da atividade da Uber em Portugal</i>
30	João Carvalho & Eduardo Lopes Rodrigues	<i>Regulação económica independente no ecossistema da mobilidade e dos transportes</i>

33-34	Carlos Oliveira Cruz & Joaquim Miranda Sarmento	<i>Concorrência e regulação na privatização dos aeroportos num contexto de finanças públicas sob stress: uma análise das motivações do governo e dos investidores</i>
-------	--	---

Artigos transversais e outros

N.º RCR	Autor	Título do Artigo
1	Manuel Sebastião	<i>The Portuguese Competition Authority and the Portuguese Competition and Regulation Journal – A meeting of the minds</i>
1	Eduardo Paz Ferreira	<i>Em torno da regulação económica em tempos de mudança</i>
16	Nuno Sousa e Silva	<i>The proposed Directive on multi-territorial licensing for online music – Is competition a good idea?</i>
20-21	Miguel da Câmara Machado	<i>“Corrupção: denuncie aqui” – vale tudo no combate à corrupção?</i>
22	Paulo Alves Pardal	<i>O acidentado percurso da Constituição Económica Portuguesa</i>
32	Miguel Moura e Silva e Manuel Cabugueira	<i>The competition impact of extending the activity of waste and water management concessionaires to competitive markets</i>
35	Carlos Pinto de Abreu	<i>Breves notas sobre segurança da informação, acesso a dados e privacidade</i>
38	Luís Catarino	<i>Segredos da Administração: segredos de supervisão e de sanção</i>
42-43	Miguel Pena Machete & Marlene Sennewald Sippel	<i>Crise do princípio da primazia do direito da União Europeia: algumas considerações sobre o acórdão do Tribunal Constitucional Alemão de 5 de maio de 2020</i>
48	Margarida Rosado da Fonseca	<i>O mecanismo português de análise dos investimentos diretos estrangeiros: dos antecedentes da sua criação às perspetivas de modificação em 2022 – Parte I</i>
49	Marc Barennes	<i>Third party funding: an attorney’s perspective on how to choose a funder</i>
49	Sónia Moura	<i>Advocacy and competition impact assessment supporting pro competitive reforms in self regulated professions and the transport sector – the Portuguese competition authority experience</i>

50	Margarida Rosado da Fonseca	<i>O mecanismo português de análise dos investimentos diretos estrangeiros: modificação em 2023? Enquadramento e porquês</i>
50	Rita Prates	<i>ESG e Concorrência</i>
54	Kiana Garjani	<i>Market power and competition law in professional sports: an analysis of case C-333/21 (European Superleague Company)</i>

NOTAS CURRICULARES

ANTÓNIO DOS SANTOS GUIMARÃES MANUEL

Diretor do Gabinete Jurídico da Sol Seguros, S.A., desde fevereiro de 2026. Advogado, inscrito na Ordem dos Advogados em Angola, desde janeiro de 2026. Exerceu, de outubro de 2023 a fevereiro de 2026, a função de Administrador Liquidatário da Triunfal Seguros, S.A.. De maio de 2023 a fevereiro de 2026 foi Técnico Superior do Gabinete Jurídico da Agência Angolana de Regulação e Supervisão de Seguros (ARSEG). Licenciado em Direito, na especialidade de ciências Jurídico-Económicas, pela Universidade Católica de Angola, Pós-graduado em *Corporate Finance, Corporate Governance* e em *Insolvência e Recuperação de Empresas* pelo Centro de Investigação de Direito Privado da Universidade de Lisboa e Mestre em Direito da Empresa pela Universidade Católica de Angola, em parceria com a Universidade Católica de Portugal.

Head of Legal Department at Sol Seguros, S.A., since February 2026. Attorney, admitted to the Angolan Bar Association since January 2026. From October 2023 to February 2026 served as Liquidator of Triunfal Seguros, S.A. From May 2023 to February 2026 was a Legal Department Technician of the Angolan Agency for Insurance Regulation and Supervision. He holds a Bachelor's degree in Law, specializing in legal and Economic Sciences, from the Catholic University of Angola; a postgraduate degree in Corporate Finance, Corporate Governance, and Insolvency and Corporate Restructuring from the Center for Private Law Research at the University of Lisbon; and a Master's degree in Business Law from the Catholic University of Angola in partnership with the Catholic University of Portugal.

ARIADNA BLANCO CASARES

Jurista especialista com experiência em comércio internacional, concorrência e direito societário. Atualmente exerce funções como *Case Handler* na Comissão Europeia, DG GROW, trabalhando na implementação do Regulamento Subvenções Estrangeiras no domínio da contratação pública. Anteriormente, trabalhou na DG TRADE, em vários escritórios de advogados em Bruxelas e Barcelona, e numa grande empresa internacional em Estugarda, adquirindo experiência em instrumentos de defesa comercial e em transações

societárias internacionais. É licenciada em Direito e em Economia e Gestão de Empresas pela Universidade de Barcelona, e obteve um *LL.M.* em Direito Europeu pelo Colégio da Europa.

Legal expert with experience in international trade, competition and corporate law. She currently serves as a Case Handler at the European Commission, DG GROW, working on the implementation of the Foreign Subsidies Regulation in the field of public procurement. Prior to this role, she worked at DG TRADE, in several law firms in Brussels and Barcelona, and at a large international company in Stuttgart, gaining experience in trade defense instruments and international corporate transactions. She holds a Law and a Business Economics degree from the University of Barcelona, as well as an LL.M. in European Law from the College of Europe.

IVETA STOYANOVA

Iveta Stoyanova é licenciada em Relações Internacionais e obteve um *LL.M.* pela Universidade de Sófia, bem como um MSc em Politics and Government in the EU pela London School of Economics and Political Science. Iveta ingressou na Comissão Europeia e na DG Concorrência em 2018, tendo trabalhado com auxílios de Estado antes de transitar para a Task Force *Foreign Subsidies* e, posteriormente, para a Direção K – *Foreign Subsidies*. Esteve diretamente envolvida na redação do Regulamento de Execução do Regulamento Subvenções Estrangeiras (*Foreign Subsidies Regulation* ou FSR) e é autora de várias publicações relacionadas com o FSR, incluindo o primeiro *FSR Brief*, publicado em fevereiro de 2024. A sua experiência abrange tanto processos de notificação de concentrações como processos *ex officio* ao abrigo deste novo instrumento. Iveta participa regularmente em conferências e eventos dedicados ao FSR e é professora convidada sobre o FSR no programa de Estudos Jurídicos Europeus do Colégio da Europa. Antes de ingressar na Comissão, trabalhou como advogada nas áreas fiscal e concorrência numa grande sociedade de advogados internacional.

Iveta Stoyanova holds a BA in International Relations and an LL.M. from Sofia University, and a MSc in Politics and Government in the EU from the London School of Economics and Political Science. Iveta joined the European Commission and DG Competition in 2018, first working in State aid, before moving to the Task Force Foreign Subsidies, and subsequently to Directorate K Foreign Subsidies. She has been directly involved in the drafting of the FSR Implementing

Regulation and is author of several FSR related publications, including the first FSR brief, published in February 2024. Her experience involves both work on concentration notification cases and ex officio cases under the new instrument. Iveta participates regularly in conferences and events dedicated to the FSR and is a guest lecturer on FSR in the College of Europe's European Legal Studies programme. Prior to joining the Commission, Iveta worked as a tax and competition lawyer for a big international firm.

JOANA TOMAZ HILZBRICH

Advogada desde março de 2017. Até à data e desde 2020, dirige o seu próprio escritório de advocacia JTH Advogados | Lawyers. Entre 2022 e 2024, atuou como Legal Manager da Phi Wallet, uma startup portuguesa. Entre 2019 e 2020 foi Advogada Associada da Pais de Vasconcelos & Associados e Advogada Estagiária entre 2015 e 2017. Entre 2017 e 2019 atuou como Specialist Compliance Officer do BNP Paribas em Portugal e em setembro de 2017 do BNP Paribas em Amesterdão. Tutora de Direito da Economia entre 2014 e 2015 na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Foi Advogada Estagiária entre 2013 e 2015 na Ana Cristina Pimentel & Associados. Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, e Mestre em Direito e Prática Jurídica em Concorrência e Regulação pela mesma instituição, fez parte do grupo de investigação em direitos humanos e conduta empresarial da NOVA Knowledge Centre for Business Human Rights and the Environment em conjunto com a Elsa Legal Research Group Network. Encontra-se atualmente na fase de elaboração da tese de doutoramento em Direito da Concorrência, após ter concluído, no ano letivo de 2024/2025 a parte escolar do Doutoramento em Direito e Economia pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Lawyer since March 2017. As of the current date and since 2020, has been managing her own law firm, JTH Advogados | Lawyers. Between 2022 and 2024, served as the Legal Manager at Phi Wallet, a Portuguese startup. From 2019 to 2020, was an Associate Lawyer at Pais de Vasconcelos & Associados and worked as a Trainee Lawyer from 2015 to 2017. Between 2017 and 2019, worked as a Specialist Compliance Officer at BNP Paribas in Portugal, and in September 2017, at BNP Paribas in Amsterdam. Also served as a Law and Economics Tutor from 2014 to 2015 at the Faculty of Law, University of Lisbon and as a Trainee Lawyer from 2013 to 2015 at Ana Cristina Pimentel & Associados. Holds a Law degree from the Faculty of Law, University of Lisbon, and a Master's in Law

and Legal Practice in Competition and Regulation from the same institution. Is currently part of a research group on human rights and corporate conduct at the NOVA Knowledge Centre for Business Human Rights and the Environment, in collaboration with the Elsa Legal Research Group Network. Currently in the process of preparing a doctoral thesis in Competition Law, having completed, in the 2024/2025 academic year, the coursework component of the PhD in Law and Economics at the Faculty of Law of the University of Lisbon.

JOÃO PATEIRA FERREIRA

João Pateira Ferreira é advogado na Linklaters em Lisboa, onde lidera o Grupo de Direito da Concorrência e Investimento Estrangeiro, e docente universitário, tendo igualmente exercido funções na Autoridade da Concorrência (2007–2014). É atualmente coordenador científico do curso de pós-graduação em Concorrência e Regulação do IDEFF (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), e professor auxiliar da Faculdade de Direito da ULHT, sendo sub-diretor do curso de Mestrado em Direito do Mercado da mesma faculdade.

João Pateira Ferreira is a lawyer at Linklaters in Lisbon, where he leads the Anti-trust and Foreign Investment Group, and a university lecturer. He also previously worked at the Competition Authority (2007–2014). He is currently the scientific coordinator of the postgraduate course in Competition and Regulation at IDEFF (Faculty of Law of the University of Lisbon), and an assistant professor at the Faculty of Law of ULHT, where he is also the deputy director of the Master's program in Business Law.

MARGOT LOPES MARTINS

Margot Lopes Martins é Associada no Grupo de Direito da Concorrência e Investimento Estrangeiro da Linklaters em Lisboa, onde ingressou em 2025. Iniciou a sua carreira em 2016 e exerceu funções em escritórios de advogados de referência em Lisboa e Madrid antes de integrar a Linklaters. A sua prática abrange todas as vertentes do direito da concorrência, incluindo práticas restritivas, abusos de posição dominante, controlo de concentrações, auxílios de Estado e *private enforcement*, bem como o investimento direto estrangeiro e o Regulamento das Subvenções Estrangeiras. Tem ainda experiência em contencioso de concorrência perante os tribunais portugueses e o Tribunal de Justiça da União Europeia. É licenciada pela Faculdade de Direito da Universidade de Nice, mestre em Prática Jurídica Europeia (ELPIS II) e

detém pós-graduações em Direito Fiscal, Direito da Concorrência e Regulação (IDEFF, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa) e em Direito da Concorrência da União Europeia pelo King's College London.

Margot Lopes Martins is an Antitrust & Foreign Investment Associate at Linklaters in Lisbon, which she joined in 2025. She began her legal career in 2016 and previously practised at leading law firms in Lisbon and Madrid. Her work covers the full spectrum of competition law, including restrictive practices, abuse of dominance, merger control, State Aid and private enforcement, as well as foreign direct investment screening and the Foreign Subsidies Regulation. She also has experience in competition litigation before Portuguese courts and the Court of Justice of the European Union. She holds a Law Degree from the University of Nice, an LL.M. in European Legal Practice (ELPIS II) and postgraduate qualifications in Tax Law, Competition and Regulation (IDEFF, Lisbon University Law School) and EU Competition Law from King's College London.

NEFELI-EFTHYMIA LIMPANTOUDI

Jurista especialista com experiência em investimento internacional, direito societário e direito da concorrência. Atualmente exerce funções como *Case Handler* na Comissão Europeia, DG GROW, trabalhando na implementação do Regulamento Subvenções Estrangeiras no domínio da contratação pública. Antes desta função, foi estagiária *Blue Book* na mesma Unidade. Trabalhou igualmente na Câmara de Comércio e Indústria de Salónica e no departamento jurídico e de *compliance* de um fundo de investimento internacional no Luxemburgo. É licenciada em Direito e obteve um *LL.M.* em Direito Empresarial e Económico Europeu pela Universidade Aristóteles de Salónica, bem como um *Master 2* em Direito Económico Internacional pela Universidade Paris II Panthéon-Assas.

Legal expert with experience in international investment, corporate and competition law. She currently serves as a Case Handler at the European Commission, DG GROW, working on the implementation of the Foreign Subsidies Regulation in the field of public procurement. Prior to this role, she was a Blue Book Trainee in the same Unit. She has also worked at the Chamber of Commerce and Industry of Thessaloniki and at the Legal & Compliance department of an international investment fund in Luxembourg. She holds a Law degree and an LL.M. in European Business & Economic Law from Aristotle University of Thessaloniki, as well

as a Master 2 in International Economic Law from Paris II Panthéon-Assas University.

NUNO CARROLO DOS SANTOS

Advogado* com mais de duas décadas de experiência, maioritariamente em Direito da Concorrência. Exerce atualmente funções de Conselheiro em assuntos relacionados com Direito da Concorrência, Auxílios de Estado e Contratação Pública na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia, em Bruxelas, desde 2023. Antes de assumir estas funções, assessorou empresas em alguns dos mais relevantes processos de Direito da Concorrência em Portugal, tendo integrado os departamentos de Direito da União Europeia e da Concorrência da VdA – Vieira de Almeida (2015-2023) e da Abreu Advogados (2009-2015). Iniciou a carreira profissional na F. Castelo Branco & Associados, atualmente Eversheds Sutherland FCB (2002-2007). Adquiriu igualmente experiência como advogado *in-house* na Caixa Geral de Depósitos (2007-2008), tendo ainda realizado um destacamento (*secondment*) na Hewlett-Packard Portugal (2004). É licenciado em Direito e pós-graduado em Direito das Sociedades Comerciais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e obteve um *Master of Arts* em Direito da Concorrência da União Europeia pelo King's College London, tendo ainda frequentado formação executiva no INSEAD e na LSE – London School of Economics and Political Science. (*cédula atualmente suspensa, a seu pedido).

Lawyer with over two decades of experience, primarily on competition law, currently serving as Counsellor for Competition, State aid and Public Procurement at the Permanent Representation of Portugal to the European Union, in Brussels, since 2023. Prior to this role, he advised companies in some of the most significant competition law cases in Portugal, practising in the EU and Competition Law departments of VdA – Vieira de Almeida (2015-2023) and Abreu Advogados (2009-2015). He began his professional career at F. Castelo Branco & Associados, now Eversheds Sutherland FCB (2002-2007). He also gained in-house experience at Caixa Geral de Depósitos (2007-2008), and completed a secondment at Hewlett-Packard Portugal (2004). He holds a Law degree and a postgraduate qualification in Corporate Law from the Faculty of Law of the University of Lisbon, a Master of Arts in EU Competition Law from King's College London, and has completed further executive training at INSEAD and LSE – London School of Economics and Political Science. (*professional licence currently suspended at his request)*

TOMÁS CUNHA

Tomás Cunha é Associado no Grupo de Direito da Concorrência e Investimento Estrangeiro da Linklaters em Lisboa, onde ingressou em 2023. A sua prática incide sobre todas as vertentes do direito da concorrência, incluindo práticas restritivas, abusos de posição dominante, controlo de concentrações e auxílios de Estado, bem como sobre contencioso de concorrência perante os tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça da União Europeia. Aconselha clientes nacionais e internacionais em setores tão diversos como as telecomunicações, os serviços financeiros, a saúde, as infraestruturas e a distribuição. É licenciado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, onde foi distinguido por mérito académico, e mestre em Direito Europeu e Risco Global pela Faculdade de Direito da Universidade de Tilburg, Países Baixos.

Tomás Cunha is an Antitrust & Foreign Investment Associate at Linklaters in Lisbon, which he joined in 2023. His practice focuses on competition law, including restrictive practices, abuse of dominance, merger control and State Aid, as well as competition litigation before the Portuguese courts and the Court of Justice of the European Union. He advises domestic and international clients across a range of sectors, including telecommunications, financial services, healthcare, infrastructure and distribution. He holds a Bachelor's Degree in Law from the University of Coimbra, where he received multiple academic merit awards, and an LL.M. in European Law and Global Risk from Tilburg University Law School, the Netherlands.

REVISTA DE CONCORRÊNCIA E REGULAÇÃO

1. A *Revista de Concorrência e Regulação* (C&R) está aberta à colaboração dos seus Leitores, pelo que aceita para publicação artigos (de doutrina ou breves), estudos ou comentários de jurisprudência que se enquadrem na temática geral do Direito e Economia da concorrência e regulação e na temática específica de cada número, de acordo com um duplo critério de interesse informativo e qualidade científica.
2. Todos os textos a publicar na C&R são da responsabilidade exclusiva dos seus Autores. A publicação dos textos não significa a concordância da C&R com as posições neles expressas.
3. Os textos a publicar devem ser inéditos e podem ser apresentados em língua portuguesa, espanhola, francesa ou inglesa. Os textos são publicados no idioma em que foram redigidos.
4. Em casos excepcionais, poderão ser aceites textos não inéditos, devendo o Autor indicar onde foram publicados anteriormente. Se aceite, o texto será publicado no idioma em que, originalmente, foi redigido, devendo – se aplicável – o Autor assegurar a respetiva tradução para um dos 4 idiomas acima referidos.
5. Aos textos, os Autores devem ainda juntar uma breve nota curricular (que não deverá exceder, para cada versão linguística, 950 caracteres, incluindo espaços) em português e inglês, morada e endereço eletrónico.
6. A informação sobre as normas formais de estilo aplicáveis aos textos a submeter à *Revista de Concorrência e Regulação* deve ser solicitada, antes do envio do texto, através do endereço eletrónico revista@concorrenca.pt, ou acedida em http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Revista_CR/Paginas/Revista-CR.aspx.
7. Os trabalhos devem ser remetidos em formato digital para o endereço eletrónico revista@concorrenca.pt ou para a morada: Autoridade da Concorrência – Avenida de Berna, 19, 1050-037 Lisboa, ao cuidado de Ricardo Bayão Horta e Filipa Calado Lopes Castanheira.
8. As provas tipográficas dos textos aprovados para publicação serão enviadas ao Autor para a morada ou endereço eletrónico por si indicados, para revisão.

Collaboration with

REVISTA DE CONCORRÊNCIA E REGULAÇÃO

1. *Revista de Concorrência e Regulação* (C&R) welcomes submissions for publication from its readers, including papers (academic or short), studies or case comments, related to Competition and Regulation Law and Economics and the specific theme of each issue, according to the interest and scientific quality of each contribution.
2. Authors are exclusively responsible for their papers. Publication of papers does not mean that C&R endorses the views expressed therein.
3. Papers must not have been published elsewhere and can be submitted in Portuguese, Spanish, French or English. Papers will be published in their original language.
4. In exceptional cases, papers that have already been published may be accepted. In such circumstances Authors are required to indicate where the paper was previously published. If accepted, the paper is published in its original language, remaining the Author responsible for ensuring its translation into 1 of the 4 accepted languages.
5. Authors must provide a short CV in Portuguese and English, (which should not exceed 950 character, including spaces, for each of the languages) as well as mailing and email addresses.
6. Further information on the formal rules for submission of materials to the C&R must be requested in advance, either by contacting revista@concorrencia.pt or by accessing the link http://www.concorrencia.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Revista_CR/Paginas/Revista-CR.aspx.
7. Contributions must be sent in digital format to the email address revista@concorrencia.pt or to the address: Autoridade da Concorrência – Avenida de Berna, 19, 1050–037 Lisboa – Portugal, to the attention of Ricardo Bayão Horta and Filipa Calado Lopes Castanheira.
8. Prior to publication, proofs will be sent to the Authors, to the mailing address or email address previously indicated.

ÓRGÃOS SOCIAIS

DIREÇÃO

Ana Sofia Rodrigues/Miguel Sousa Ferro

CONSELHO CIENTÍFICO

Presidentes: Eduardo Paz Ferreira/Nuno Cunha Rodrigues

Membros:

António Avelãs Nunes
 António Ferreira Gomes
 António Menezes Cordeiro
 Augusto Silva Dias
 Barry Hawk
 Bernardo Feijóo Sánchez
 Bo Vesterdorf
 Carlos Pinto Correia
 David Gerber
 Diogo Rosenthal Coutinho
 Donald Baker
 Douglas Rosenthal
 Eleanor Fox
 Fernando Borges Araújo
 Fernando Herren Aguillar
 Francisco Marcos
 Floriano Marques
 François Souty
 Frederic Jenny
 Geraldo Prado
 Gerhard Dannecker
 Germano Marques da Silva
 Giorgio Monti
 Harry First
 Heike Schweitzer
 Ioannis Kokkoris
 João Ferreira do Amaral
 Jorge Braga de Macedo

Jorge de Figueiredo Dias
 José António Veloso
 José Danilo Lobato
 José Luís da Cruz Vilaça
 José de Faria Costa
 José de Oliveira Ascensão
 José Lobo Moutinho
 José Manuel Sérvulo Correia
 Jürgen Wolter
 Keiichi Yamanaka
 Klaus Rogall
 Laurence Idot
 Luís Cabral
 Luís Greco
 Manuel da Costa Andrade
 Manuel Lopes Porto
 Marco Bronckers
 Maria Fernanda Palma
 Mark Zöller
 Miguel Moura e Silva
 Miguel Nogueira de Brito
 Miguel Pinares Maduro
 Nicolas Charbit
 Oswald Jansen
 Patrick Rey
 Paulo Câmara
 Paulo de Pitta e Cunha
 Paulo Pinto de Albuquerque

Pedro Pais de Vasconcelos
Pedro Pita Barros
Peter Freeman CBE, QC
Philip Marsden
Piet Jan Slot
René Smits

Richard Wish
Rosa Greaves
Vasco Pereira da Silva
Vito Tanzi
William Kovacic
Wouter Wils

CONSELHO CONSULTIVO

João E. Gata

CONSELHO DE REDAÇÃO

Presidência: Ricardo Bayão Horta / Filipa Calado Lopes Castanheira

Comissão Coordenadora:

Cristina Camacho
Fernando Pereira Ricardo
João Cardoso Pereira
José Renato Gonçalves

Luís Vale Lima
Nazaré da Costa Cabral
Ricardo Bayão Horta
Vítor Miguel Lourenço

Editores:

Concorrência – Questões gerais, europeu e comparado
Carlos Pinto Correia/João E. Gata

Concorrência – Práticas restritivas
Fernando Xarepe Silveiro/João Pateira Ferreira

Concorrência – Auxílios de Estado
Miguel Mendes Pereira/António Carlos dos Santos/Marco Capitão Ferreira

Concorrência – Concentrações
Margarida Rosado da Fonseca

Autoridades reguladoras
João Miranda

Direito contraordenacional e processual penal
Teresa Quintela de Brito/João Matos Viana/Vânia Costa Ramos

Economia

António Pedro Santos/Jorge Rodrigues/Paulo Gonçalves

Água e resíduos

João Miranda

Ambiente

Carla Amado Gomes

Aviação civil

António Moura Portugal

Comércio, consumo e concorrência desleal

Teresa Moreira

Energia

Gonçalo Anastácio

Financeiro

Rute Saraiva/Hugo Moredo Santos

Transportes terrestres e marítimos

Tânia Cardoso Simões

Saúde

Nuno Castro Marques

Direito contraordenacional e processual penal

Teresa Quintela de Brito/João Matos Viana/Vânia Costa Ramos

Direito probatório

Rui Soares Pereira/David Silva Ramalho

C&R