Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

28 giugno 2012*

«Impugnazione — Accesso ai documenti delle istituzioni — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Documenti riguardanti un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese — Regolamento (CE) n. 139/2004 — Diniego di accesso — Eccezioni relative alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, degli interessi commerciali, dei pareri giuridici e del processo decisionale delle istituzioni»

Nella causa C-477/10 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 23 settembre 2010,

Commissione europea, rappresentata da B. Smulders, P. Costa de Oliveira e V. Bottka, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Agrofert Holding a.s., con sede in Praga (Repubblica ceca), rappresentata da R. Pokorný e D. Šalek, advokáti,

ricorrente in primo grado,

Polski Koncern Naftowy Orlen SA, con sede in Płock (Polonia), rappresentata da S. Sołtysiński, K. Michałowska e A. Krasowska Skowrońska, avocats,

Regno di Danimarca, rappresentato da S. Juul Jørgensen, in qualità di agente,

Repubblica di Finlandia,

Regno di Svezia, rappresentato da K. Petkovska e S. Johannesson, in qualità di agenti,

intervenienti in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dai sigg. E. Juhász (relatore), G. Arestis, T. von Danwitz e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: sig. P. Cruz Villalón

* Lingua processuale: l'inglese.

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 settembre 2011,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 dicembre 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la presente impugnazione la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 7 luglio 2010, Agrofert Holding/Commissione (T-111/07; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui è stato disposto l'annullamento della decisione D (2007) 1360 della Commissione, del 13 febbraio 2007 (in prosieguo: la «decisione controversa»), che nega l'accesso ai documenti del caso COMP/M.3543 riguardante l'operazione di concentrazione tra la società polacca Polski Koncern Naftowy Orlen SA (in prosieguo: la «PKN Orlen») e la società ceca Unipetrol, effettuata in applicazione del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («Regolamento comunitario sulle concentrazioni») (GU L 24, pag. 1).

Contesto normativo

2 Fondato segnatamente sull'articolo 255, paragrafo 2, CE (divenuto, in seguito a modifica, articolo 15 TFUE), il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), definisce i principi, le condizioni e le limitazioni del diritto di accesso ai documenti di tali istituzioni.

3 L'articolo 4 di tale regolamento, intitolato «Eccezioni», così recita:

«(...)

2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

— gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,

— le procedure giurisdizionali e la consulenza legale [rectius: pareri giuridici],

— gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudic[asse] seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

4. Per quanto concerne i documenti di terzi, l'istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni di cui ai paragrafi 1 o 2, a meno che non sia chiaro che il documento può o non deve essere divulgato.

(...)

6. Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate.

7. Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario».

4 L'articolo 17 del regolamento n. 139/2004, intitolato «Segreto d'ufficio», così recita:

«1. Le informazioni raccolte in applicazione del presente regolamento possono essere utilizzate soltanto per lo scopo, per l'indagine o per l'audizione per il quale sono state richieste.

2. Fatti salvi l'articolo 4, paragrafo 3, e gli articoli 18 e 20, la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri, nonché i loro funzionari ed altri agenti e le altre persone che lavorano sotto il controllo di dette autorità, così come i funzionari e gli agenti di altre autorità degli Stati membri, sono tenuti a non divulgare le informazioni raccolte a norma del presente regolamento e che, per la loro natura, sono protette dal segreto d'ufficio.

(…)».

5 L'articolo 18, paragrafo 3, del medesimo regolamento dispone quanto segue:

«La Commissione fonda le proprie decisioni soltanto sulle obiezioni in merito alle quali gli interessati hanno potuto fare osservazioni. Nello svolgimento del procedimento i diritti della difesa sono pienamente garantiti. Almeno le parti direttamente interessate possono prendere conoscenza del fascicolo, rispettando l'interesse legittimo delle imprese a che non vengano divulgati i segreti relativi ai loro affari».

6 Il regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, di esecuzione del regolamento (CE) n. 139/2004 (GU L 133, pag. 1), è stato adottato sulla base dell'autorizzazione conferita dall'articolo 23, paragrafo 1, di quest'ultimo regolamento. Ai sensi dell'articolo 17 del regolamento n. 802/2004, intitolato «Accesso al fascicolo ed utilizzazione dei documenti»:

«1. Su richiesta, la Commissione concede alle parti alle quali ha indirizzato una comunicazione delle obiezioni di accedere al fascicolo al fine di consentire l'esercizio dei loro diritti di difesa. L'accesso è concesso dopo l'invio della comunicazione delle obiezioni.

2. La Commissione, su loro richiesta, concede anche alle altre parti interessate che sono state informate delle obiezioni di accedere al fascicolo, nella misura necessaria perché queste possano preparare le loro osservazioni.

3. Il diritto di accesso al fascicolo non si estende alle informazioni riservate né ai documenti interni della Commissione o delle autorità competenti degli Stati membri. Il diritto di accesso al fascicolo non si estende neppure alla corrispondenza tra la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri o tra queste ultime.

4. I documenti ottenuti grazie all'accesso al fascicolo a norma del presente articolo possono essere utilizzati solo ai fini del relativo procedimento a norma del [regolamento n. 139/2004]».

Fatti e decisione di diniego di accesso ai documenti

7 La sentenza impugnata contiene i seguenti rilievi:

«1 Con decisione del 20 aprile 2005 la Commissione (...) ha autorizzato, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), [del regolamento n. 139/2004], la proposta di acquisizione del controllo, mediante acquisto di quote, della società ceca Unipetrol da parte della società polacca [PKN Orlen], notificatale l'11 marzo 2005.

2 Con lettera del 28 giugno 2006 la ricorrente, Agrofert Holding a.s. [in prosieguo: l'"Agrofert"], ha chiesto alla Commissione di poter accedere, in virtù del [regolamento n. 1049/2001], a tutti i documenti non pubblicati relativi al procedimento di notifica e di prenotifica dell'operazione di acquisizione della Unipetrol da parte della PKN Orlen.

(...)

4 Con lettera del 2 agosto 2006 (...) la [direzione generale (DG) "Concorrenza" della Commissione] ha respinto la domanda di accesso ai documenti. Dopo aver sottolineato la genericità della domanda, essa ha considerato i documenti in questione come coperti dalle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001. Essa ha precisato che la divulgazione dei documenti provenienti dalle parti notificanti e da terzi sarebbe contraria all'obbligo del segreto d'ufficio, previsto dall'articolo [339 TFUE] e dall'articolo 17, paragrafi 1 e 2, del regolamento [n. 139/2004]. Essa ha altresì precisato che l'accesso parziale ai documenti era impossibile e che non era stato presentato nessun argomento idoneo a dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

5 Con lettera del 18 agosto 2006 la ricorrente ha presentato alla Commissione una domanda di conferma (...) Essa ha contestato il diniego della Commissione, sostenendo, segnatamente, che avrebbe dovuto esserle concesso l'accesso parziale ai documenti richiesti. Essa ha inoltre invocato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti di cui trattasi, costituito dal danno subito dalla stessa e dagli azionisti di minoranza della Unipetrol.

(...)

9 Con [la decisione controversa] il Segretariato generale della Commissione ha confermato il diniego di accesso ai documenti per le quattro categorie di documenti indicate.

10 In primo luogo, la Commissione ritiene che i documenti scambiati tra la stessa e le parti notificanti contengano informazioni commerciali sensibili, relative alle strategie commerciali delle parti notificanti, al volume delle loro vendite, alle loro quote di mercato o alle loro relazioni con la clientela. Pertanto, troverebbe applicazione l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela degli interessi commerciali. (...) Essa fa riferimento altresì all'articolo 17 del regolamento [n. 139/2004] inerente all'obbligo del segreto d'ufficio (...) La Commissione aggiunge che, poiché l'obiettivo dei procedimenti di controllo delle concentrazioni è quello di verificare se un'operazione notificata conferisca o meno alle parti notificanti un potere di mercato idoneo ad incidere in misura significativa sulla concorrenza, tutti i documenti forniti dalle parti notificanti nell'ambito di un siffatto procedimento riguardano necessariamente informazioni commerciali sensibili.

11 La Commissione considera altresì applicabile l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa, in particolare, alla tutela delle attività di indagine. Secondo la Commissione le parti coinvolte in un procedimento riguardante una concentrazione

devono nutrire un legittimo affidamento nel fatto che le informazioni sensibili contenute nei documenti comunicati non saranno divulgate. La Commissione ritiene che la divulgazione dei documenti in questione indebolisca il clima di reciproca fiducia esistente tra la stessa e le imprese (...).

12 In secondo luogo, la Commissione ritiene che ai documenti che essa ha scambiato con i terzi si applichino le eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, per le stesse ragioni indicate a proposito dei documenti scambiati tra la stessa e le parti notificanti.

(...)

14 In quarto luogo, la Commissione individua i seguenti documenti interni:

— (...) (documento n. 1);

— una nota di consultazione tra servizi, contenente una bozza di decisione relativa alla notifica (documento n. 2);

— una risposta del servizio giuridico relativa alla nota di consultazione precedentemente citata (documento n. 3);

— uno scambio di messaggi di posta elettronica tra il servizio competente e il servizio giuridico riguardo a tale bozza (documento n. 4);

— le risposte di altri servizi interessati riguardo a detta nota di consultazione (documento n. 5);

— (...) (documento n. 6);

— (...) (documento n. 7).

15 [I documenti nn. 1, 6 e 7 non sono stati oggetto del procedimento]

16 Per quanto attiene ai documenti nn. 2-5, la Commissione ritiene che la loro divulgazione pregiudicherebbe seriamente la tutela del suo processo decisionale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001. Essa sottolinea il carattere collegiale del citato processo decisionale e la necessità di mantenere la fiducia dei suoi servizi. Secondo la Commissione tali documenti rispecchiano i pareri e le discussioni interni ai servizi, liberamente espressi. La loro divulgazione nel caso di specie arrecherebbe un grave pregiudizio all'indipendenza con cui sono espressi i pareri (...). Inoltre, essa ridurrebbe la volontà di cooperare delle (...) imprese interessate dalla notificazione e dei terzi.

17 La Commissione ritiene che anche i documenti nn. 3 e 4 fossero coperti dall'eccezione fondata sulla tutela dei pareri giuridici, di cui all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (...)

18 La Commissione aggiunge infine che nessun interesse pubblico prevalente poteva giustificare la divulgazione dei documenti oggetto del caso di specie e che non poteva essere accordato neppure un accesso parziale. A tal riguardo essa afferma che, in quanto l'indagine della Commissione era finalizzata all'esame delle condizioni di mercato relative alla concentrazione considerata (...), sarebbe quindi impossibile identificare le parti dei documenti scambiati tra la medesima e le parti interessate "che non contengono informazioni (...) commerciali o che non sono in relazione con l'indagine e che sono di per sé comprensibili". (...) Infine, essa menziona il fatto che la versione

pubblicata della decisione relativa all'operazione di concentrazione di cui trattasi contiene per definizione le informazioni che possono essere comunicate e costituisce un accesso parziale alle parti dei documenti richiesti non coperti dalle eccezioni applicabili».

Sentenza impugnata

8 Con atto introduttivo, depositato il 13 aprile 2007, l'Agrofert ha chiesto al Tribunale di annullare la decisione controversa e di ordinare alla Commissione di trasmetterle i documenti richiesti.

9 Il Tribunale, ai punti 39-41 della sentenza impugnata, ha respinto tale seconda domanda in quanto irricevibile, dato che, quando esso annulla un atto di un'istituzione, quest'ultima è tenuta, in forza dell'articolo 266 TFUE, a prendere i provvedimenti che comporta l'esecuzione della sentenza.

10 La domanda di annullamento della decisione controversa era fondata, in via principale, sul motivo riguardante la violazione del regolamento n. 1049/2001. A sostegno di tale motivo l'Agrofert deduceva l'erroneità dell'applicazione, ai documenti in questione, delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del citato regolamento. Il Tribunale ha esaminato le singole categorie di tali documenti alla luce di ciascuna delle eccezioni poste a fondamento della decisione controversa.

Sul diniego di accesso ai documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti e tra la Commissione e i terzi

Sull'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001

11 Il Tribunale ha constatato, in primo luogo, ai punti 54 e 55 della sentenza impugnata, che i documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti e tra la Commissione e i terzi potevano contenere informazioni sensibili dal punto di vista commerciale nei cui confronti, se del caso, poteva trovare applicazione l'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

12 In secondo luogo, il Tribunale ha osservato, ai punti 57-60 della sentenza impugnata, che, siccome le eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 devono essere interpretate e applicate in senso restrittivo, l'esame richiesto per il trattamento di una domanda di accesso a determinati documenti doveva rivestire carattere concreto, e che la mera circostanza che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione non basta di per sé a giustificarne l'applicazione. Dall'articolo 4, paragrafi 1-3, di detto regolamento risulterebbe che tutte le eccezioni ivi menzionate devono essere applicate a «un» documento. Di conseguenza, solamente un esame concreto e specifico di ciascun documento potrebbe consentire all'istituzione di valutare la possibilità di accordare ai richiedenti un accesso parziale.

13 Orbene, in base ai punti 61-64 della sentenza impugnata, dai motivi della decisione controversa non emergerebbe in alcun modo che sia stato effettivamente svolto un siffatto esame. Tale decisione esporrebbe in modo generale e astratto che, tenuto conto della natura del procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese, tutti i documenti forniti dalle parti notificanti riguardano necessariamente informazioni commerciali sensibili. Orbene, siffatte affermazioni sarebbero troppo vaghe e generali e non si potrebbe ritenere che siano in grado di dimostrare validamente e adeguatamente la circostanza che nel caso di specie ogni documento in questione sia stato realmente sottoposto ad un esame concreto ed effettivo. Il Tribunale ha considerato, al punto 65 della sentenza impugnata, che era senz'altro possibile nel caso di specie compilare un inventario dei documenti scambiati tra la Commissione e le parti e descrivere il contenuto di ciascun documento, senza con questo rivelare le informazioni che dovevano restare riservate.

14 Ai punti 68-70 della sentenza impugnata il Tribunale ha respinto l'argomento della Commissione riguardante l'obbligo del segreto d'ufficio e la tutela dei segreti commerciali, derivanti [rispettivamente] dall'articolo 339 TFUE e dall'articolo 17 del regolamento n. 139/2004. Esso ha considerato che soltanto alcune informazioni rientravano nell'ambito dei segreti commerciali e che l'obbligo del segreto d'ufficio non rivestiva una portata tale da poter giustificare un diniego generale e astratto di accesso ai documenti. Dato che tutte le informazioni raccolte nell'ambito di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese non sono necessariamente coperte dal segreto d'ufficio, l'obbligo del segreto d'ufficio e la tutela dei segreti commerciali, derivanti dalle disposizioni summenzionate, non sarebbero tali da dispensare la Commissione dall'esame concreto di ciascun documento in questione, richiesto dall'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. Analogamente, ai sensi del punto 77 della sentenza impugnata, neppure la circostanza che, nell'ambito di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione, i documenti siano inviati dalle parti in forma riservata, conformemente al regolamento n. 139/2004, dispenserebbe la Commissione dall'obbligo di procedere, in presenza di una domanda di accesso ai sensi del regolamento n. 1049/2001, a un esame concreto di ciascun documento.

15 Il Tribunale, ai punti 73-76 della sentenza impugnata, ha considerato che, anche supponendo che possa essere invocato nella fattispecie, l'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), sull'obbligo di rispettare la vita privata, non può dispensare la Commissione dall'esame concreto ed effettivo di ciascun documento in questione. Come dichiarato ai punti 78-80 della sentenza impugnata, il Tribunale non ha neppure accettato di considerare – alla luce dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, che sancisce l'accesso del pubblico a tutti i documenti detenuti o ricevuti da un'istituzione – che i documenti forniti nell'ambito di un'operazione di concentrazione fossero manifestamente coperti dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di detto regolamento.

16 Ai punti 81-89 della sentenza impugnata il Tribunale ha parimenti respinto l'argomento sul legittimo affidamento della PKN Orlen nella circostanza che i documenti comunicati nell'ambito del procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione non sarebbero stati divulgati, in applicazione dell'articolo 17 del regolamento n. 139/2004. Esso ha constatato che tale disposizione non sanciva un diritto assoluto alla riservatezza di tutti i documenti comunicati dalle imprese e ha affermato che i motivi dedotti a sostegno del diniego di accesso a tali documenti dovevano essere esaminati soltanto con riferimento alle eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001. Esso ha altresì considerato che l'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 riguardava soltanto il modo in cui la Commissione può utilizzare le informazioni fornite e non disciplinava l'accesso ai documenti garantito dal regolamento n. 1049/2001.

Sull'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

17 Il Tribunale ha ammesso, ai punti 96-99 della sentenza impugnata, che i documenti depositati nell'ambito di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione riguardavano un'attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e ha ricordato che detta disposizione doveva essere interpretata nel senso che essa trovava applicazione solo qualora la divulgazione dei documenti in questione avesse rischiato di mettere in pericolo il completamento delle attività di indagine. Orbene, nel caso di specie, secondo il Tribunale, le attività di indagine della Commissione che hanno dato luogo alla decisione, del 20 aprile 2005, di non opporsi all'operazione di concentrazione erano state già completate al momento dell'adozione della decisione controversa. Pertanto, la divulgazione di tali documenti non avrebbe potuto mettere in pericolo il completamento delle attività di indagine. Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui la divulgazione di tali documenti indebolirebbe il clima di reciproca fiducia esistente tra l'istituzione medesima e le imprese e pregiudicherebbe l'efficacia dei procedimenti di controllo delle operazioni di

concentrazione, il Tribunale ha obiettato, ai punti 100-103 della sentenza impugnata, che simili considerazioni erano molto vaghe, generali e ipotetiche e non consentivano di ritenere che l'argomento della Commissione fosse effettivamente valido per ciascuno dei documenti di cui trattasi.

Sul diniego di accesso parziale ai documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti e tra la Commissione e i terzi, fondato sull'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001

18 Il Tribunale ha considerato, ai punti 107-113 della sentenza impugnata, che, se è pur vero che l'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001 non impone che l'accesso parziale ai documenti sia possibile in tutti i casi, tuttavia tale disposizione implica un esame concreto e specifico del contenuto di ciascuno di essi. Infatti, si rivelerebbe insufficiente una valutazione dei documenti svolta per categorie piuttosto che con riferimento ai concreti elementi di informazione in essi contenuti. Di conseguenza, dovrebbe essere respinto l'argomento della Commissione secondo il quale le informazioni fornite dalle parti notificanti e dai terzi sarebbero tutte collegate tra di loro, di modo che non sarebbe stato possibile individuare i passaggi ai quali poteva essere accordato l'accesso, in quanto la Commissione in questo modo sembrerebbe presumere, in modo generale e senza procedere a un esame concreto e specifico del contenuto di ciascun documento, che la divulgazione, ancorché parziale, di tutti i documenti richiesti arrecherebbe pregiudizio agli interessi tutelati.

19 Ciò premesso, il Tribunale ha concluso, al punto 116 della sentenza impugnata, che la decisione controversa doveva essere annullata nella parte in cui nega l'accesso ai documenti scambiati tra, da un lato, la Commissione e le parti notificanti e, dall'altro, tra la Commissione e i terzi, in quanto la Commissione non aveva validamente e adeguatamente dimostrato che la divulgazione di tali documenti avrebbe concretamente ed effettivamente arrecato pregiudizio agli interessi tutelati.

Sul diniego di accesso ai pareri giuridici, fondato sull'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001

20 Nella fattispecie si trattava della risposta del servizio giuridico della Commissione relativa alla nota di consultazione tra servizi (documento interno n. 3) e dello scambio di messaggi di posta elettronica tra il servizio competente e il servizio giuridico riguardo al piano di concentrazione (documento interno n. 4). Il Tribunale ha osservato, al punto 123 della sentenza impugnata, che l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 era volta a tutelare l'interesse delle istituzioni a ricevere pareri franchi, obiettivi e completi, ma che dai punti 42 e 43 della sentenza della Corte del 1º luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio (C-39/05 P e C-52/05 P, Racc. pag. I-4723), risultava che il rischio di pregiudicare tale interesse, per poter essere invocato, doveva essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico.

21 Il Tribunale ha sottolineato, ai punti 125-128 della sentenza impugnata, che, sebbene in via di principio, la Commissione possa basarsi su presunzioni di carattere generale e su considerazioni di ordine generale che si applicano a determinate categorie di documenti, tuttavia era suo obbligo, conformemente a quanto dichiarato dalla Corte al punto 50 della citata sentenza Svezia e Turco/Consiglio, verificare in ogni singolo caso se siffatte considerazioni di ordine generale possano essere effettivamente applicate ad un particolare documento di cui sia chiesta la divulgazione. Orbene, nella decisione controversa la Commissione si sarebbe basata su una considerazione di ordine generale, senza verificare concretamente, per ciascuno dei pareri richiesti, se tale considerazione fosse effettivamente applicabile nelle circostanze della fattispecie. La Commissione non avrebbe dimostrato, dunque, in che modo la divulgazione dei pareri giuridici di cui trattasi costituirebbe nel caso di specie un rischio effettivo, ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico, per la tutela di tali pareri. Il Tribunale ha inoltre affermato, ai punti 129-131 della sentenza impugnata, che la trasparenza è necessaria anche quando la Commissione agisce, come nel presente caso, in veste di autorità amministrativa e non di legislatore e che l'obbligo di esame concreto, caso per caso, sia da applicare anche nel caso di documenti molto brevi.

22 Alla luce di quanto sopra, il Tribunale ha concluso, al punto 132 della sentenza impugnata, che il diniego di accesso ai pareri giuridici richiesti doveva essere annullato in quanto la Commissione non aveva dimostrato che la divulgazione dei documenti di cui trattasi avrebbe concretamente ed effettivamente pregiudicato la tutela dei pareri giuridici.

Sul diniego di accesso ai documenti interni della Commissione, fondato sull'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale prevista all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001

23 Nella fattispecie erano in discussione i documenti interni nn. 2-5. Il Tribunale ha constatato, ai punti 138 e 139 della sentenza impugnata, che si trattava di documenti preparatori alla decisione definitiva della Commissione contenenti pareri e che essi rientravano quindi nell'ambito di applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, la quale può essere invocata anche una volta adottata la decisione dell'istituzione interessata. Ai punti 141-144 della sentenza impugnata il Tribunale ha dichiarato che l'applicazione di tale eccezione presupponeva, tuttavia, la dimostrazione che l'accesso ai documenti richiesti sarebbe stato tale da arrecare concretamente, effettivamente e seriamente pregiudizio alla tutela del processo decisionale dell'istituzione interessata, e che tale rischio di pregiudizio fosse ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico. Orbene, la censura della Commissione per cui la divulgazione dei documenti richiesti pregiudicherebbe seriamente la tutela del processo decisionale dell'istituzione, tenuto conto del carattere collegiale di tale processo, sarebbe stata invocata in modo generale e astratto, senza essere suffragata da circostanziate argomentazioni circa il contenuto dei documenti di cui trattasi.

24 Il Tribunale ha constatato, al punto 146 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva basato le sue valutazioni sulla natura dei documenti richiesti piuttosto che sugli elementi informativi in essi realmente contenuti, quando invece siffatte valutazioni avrebbero dovuto essere basate su un esame concreto ed effettivo di ciascun documento richiesto. Esso ha altresì respinto l'argomento della Commissione vertente sull'affidamento e sulla libertà di espressione dei suoi servizi, ritenendo che tali allegazioni apparissero eccessivamente ipotetiche. Alla luce di quanto sopra il Tribunale ha concluso, al punto 147 della sentenza impugnata, che la circostanza che i servizi della Commissione avessero espresso pareri nell'ambito di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese non estendeva, in via di principio, il beneficio dell'eccezione di cui trattasi a tutti gli atti interni contenenti tali pareri.

25 Ciò considerato, il Tribunale ha concluso, al punto 150 della sentenza impugnata, che la Commissione non aveva validamente e adeguatamente dimostrato l'applicabilità ai documenti interni richiesti dell'eccezione ex articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

26 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il Tribunale ha concluso, al punto 154 della sentenza impugnata, che la decisione controversa doveva essere annullata.

Conclusioni delle parti in sede di impugnazione

27 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata;

— pronunciarsi in via definitiva sulle questioni oggetto della presente impugnazione, e

— condannare l'Agrofert alle spese di entrambi i gradi di giudizio.

28 L'Agrofert chiede che la Corte voglia:

— respingere integralmente l'impugnazione, e

— condannare la Commissione alle spese.

29 Il Regno di Svezia chiede che la Corte voglia:

— respingere l'impugnazione, e

— condannare la Commissione alle spese sostenute dal Regno di Svezia.

30 La PKN Orlen chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata;

— pronunciarsi in via definitiva sulle questioni oggetto dell'impugnazione, e

— condannare l'Agrofert alle spese a carico della PKN Orlen in entrambi i gradi di giudizio.

Sull'impugnazione

Argomenti della Commissione

31 In via preliminare, la Commissione osserva che, nella sua sentenza, il Tribunale non ha cercato di stabilire un equilibrio reale e armonioso tra i regimi giuridici istituiti dai regolamenti n. 139/2004 e n. 1049/2001, rilevanti nel caso di specie, e, così facendo, ha reso inapplicabili le norme sulla riservatezza dei documenti in materia di controllo sulle concentrazioni.

Primo motivo: erronea interpretazione del regolamento n. 1049/2001, in quanto talune disposizioni del regolamento n. 139/2004 non sarebbero state prese in considerazione ai fini dell'interpretazione delle eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001

32 La Commissione ha reiterato gli argomenti esposti dinanzi al Tribunale, in base ai quali l'articolo 339 TFUE e l'articolo 17 del regolamento n. 139/2004, che comportano l'obbligo di rispettare il segreto d'ufficio, risulterebbero rilevanti ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione delle eccezioni al diritto di accesso previste dal regolamento n. 1049/2001, così da preservare l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione mediante un'interpretazione coerente e non contraddittoria dei diversi testi legislativi.

33 Essa afferma che, se è pur vero che il regolamento n. 1049/2001 costituisce una norma di applicazione generale, le limitazioni al diritto di accesso sono tuttavia formulate in termini ampi e devono dunque essere interpretate in maniera tale da tutelare i legittimi interessi, pubblici o privati, in tutti i settori di attività delle istituzioni, a maggior ragione quando tali interessi sono espressamente tutelati in virtù di altre disposizioni del diritto dell'Unione. Ciò sarebbe confermato dalle sentenze del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager (C-28/08 P, Racc. pag. I-6055, punti 58, 59, 64 e 65), e Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Racc. pag. I-5885, punti 61 e 63), nelle quali la Corte ha respinto l'interpretazione del regolamento n. 1049/2001 fornita dal Tribunale, adducendo che quest'ultimo non aveva tenuto conto di altri strumenti giuridici parimenti applicabili nelle cause all'origine delle citate sentenze. Analogamente, con la sentenza del 21 settembre 2010,

Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533, punto 84), la Corte avrebbe confermato che il diritto applicabile deve essere oggetto di un'interpretazione armoniosa.

34 Orbene, la conclusione cui è giunto il Tribunale nella sentenza impugnata creerebbe un conflitto tra le norme giuridiche applicabili. Il regolamento n. 139/2004, infatti, alle imprese che partecipano a un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione imporrebbe obblighi vincolanti e di ampia portata in termini di comunicazione di informazioni e di divulgazione di segreti commerciali; obblighi, questi, tuttavia controbilanciati dalle disposizioni del menzionato regolamento che istituiscono garanzie per una maggiore tutela. Tali garanzie sarebbero dirette, da un lato, ad assicurare il corretto funzionamento del sistema di controllo delle concentrazioni nell'interesse pubblico e, dall'altro, a tutelare il legittimo interesse delle imprese interessate a che le informazioni da esse comunicate alla Commissione siano utilizzate esclusivamente ai fini dell'indagine.

35 Richiamando l'articolo 28 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato (GU L 1, pag. 1), la Commissione sottolinea che l'obbligo di rispettare il segreto commerciale delle imprese, valido nell'intero settore della concorrenza, mira parimenti a garantire i diritti della difesa di queste ultime, i quali rientrano tra i principi fondamentali del diritto dell'Unione e sono sanciti dall'articolo 6 della CEDU, conformemente a quanto dichiarato dalla Corte al punto 299 della sentenza del 15 ottobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Racc. pag. I-8375). Inoltre, le informazioni comunicate alla Commissione dalle imprese partecipanti a un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione dovrebbero essere considerate come attinenti alla loro sfera di attività privata ai sensi dell'articolo 8 della CEDU. Dal momento che tali imprese potrebbero essere obbligate a trasmettere le loro informazioni alla Commissione, le condizioni sancite da tale articolo dovrebbero essere rispettate.

36 Nel contesto del sistema istituito dal regolamento n. 139/2004 il diritto di accesso al fascicolo è riconosciuto soltanto alle parti direttamente coinvolte nel procedimento e, ove risulti necessario, alle persone fisiche o giuridiche che dimostrino di avervi interesse. È invece negato l'accesso ai documenti a qualsiasi altro richiedente che non dimostri di avervi interesse. Orbene, stando all'interpretazione del Tribunale, un siffatto richiedente godrebbe in linea di principio, sulla base del regolamento n. 1049/2001, di un diritto di accesso incondizionato a ciascuno dei documenti interessati e potrebbe, inoltre, utilizzare liberamente gli stessi per qualsivoglia fine, il che sarebbe manifestamente in contrasto con il regolamento n. 139/2004. Pertanto, il Tribunale sarebbe incorso in errore di diritto ritenendo, al punto 88 della sentenza impugnata, che l'obbligo, in forza del regolamento n. 139/2004, di limitare l'utilizzo delle informazioni raccolte allo scopo per il quale sono state richieste riguardasse unicamente le modalità con cui la Commissione può utilizzare le informazioni fornite e non disciplinasse l'accesso ai documenti garantito dal regolamento n. 1049/2001.

37 La Commissione sostiene che, per quanto riguarda i documenti afferenti ai procedimenti di controllo delle concentrazioni, occorre applicare, per analogia, le considerazioni svolte dalla Corte ai punti 54, 55, 61 e 62 della citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, pronunciata in materia di procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, e riconoscere, pertanto, l'esistenza di una presunzione di carattere generale in base alla quale la divulgazione dei documenti scambiati ai soli fini del procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione, che non sono accessibili a persone che non dimostrino di avervi interesse, pregiudicherebbe, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine. Pertanto, il Tribunale sarebbe incorso in errore di diritto omettendo di prendere in considerazione le disposizioni del regolamento n. 139/2004 e ritenendo che il regolamento n. 1049/2001 prevalesse su altre disposizioni del diritto dell'Unione, il che equivarrebbe ad annullare l'effetto utile delle regole essenziali al buon funzionamento del sistema di controllo delle concentrazioni. A tal riguardo la Commissione fa altresì riferimento al punto 56 della citata sentenza Commissione/Bavarian Lager.

Secondo motivo: erronea interpretazione dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001

– Prima parte: sull'obbligo di procedere a un esame concreto e specifico di ciascun documento

38 La Commissione sottolinea che, secondo il Tribunale, l'istituzione interessata dovrebbe procedere a un esame concreto e specifico di ciascun documento indicato in una domanda di accesso, anche qualora sia chiaro che una siffatta domanda riguardi documenti coperti da un'eccezione. Tale obbligo si applicherebbe a tutte le eccezioni menzionate all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001, qualunque sia l'ambito cui appartengono i documenti richiesti e nonostante la specificità di tale settore. In questo modo, il Tribunale non terrebbe conto delle regole applicabili ai procedimenti di controllo delle concentrazioni, e ciò sebbene la Corte, sulla base delle specificità del procedimento di controllo degli aiuti di Stato, abbia riconosciuto, nella sua citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, l'esistenza di una presunzione di carattere generale in base alla quale la divulgazione al pubblico dei documenti del fascicolo pregiudicherebbe, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine, di modo che, conformemente a tale presunzione, occorreva negare l'accesso a tutti i documenti richiesti in tale causa. La Commissione ritiene che siffatta conclusione s'imponga anche nel caso di specie.

– Seconda parte: sull'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

39 Quanto alla posizione del Tribunale secondo la quale tale eccezione non può più essere invocata una volta che la decisione sulla concentrazione sia stata adottata e che il procedimento amministrativo sia stato chiuso, la Commissione ribatte che, in un procedimento di controllo di una concentrazione, le eccezioni relative alla tutela degli interessi commerciali e degli obiettivi delle attività di indagine sono strettamente collegate e che la natura riservata delle informazioni fornite non viene meno alla conclusione del procedimento amministrativo. Inoltre, a norma dell'articolo 4, paragrafo 7, del regolamento n. 1049/2001, gli interessi commerciali potrebbero anche beneficiare di una protezione oltre il termine di 30 anni. Un approccio diverso avrebbe conseguenze fortemente pregiudizievoli sulla volontà delle imprese di cooperare con la Commissione. Nel sottolineare che, conformemente alla formulazione della disposizione in parola, l'eccezione di cui trattasi mira a tutelare «gli *obiettivi* delle attività di indagine», e non unicamente le attività di indagine in sé, la Commissione afferma che la presunzione generale sancita nella citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau deve applicarsi anche dopo che una decisione relativa a una concentrazione è divenuta definitiva.

– Terza parte: sull'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001

40 Tale eccezione riguarda i documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti e tra la Commissione e i terzi. La Commissione ribadisce che le norme in materia di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese prevedono la necessità di trasmetterle numerose informazioni molto riservate manifestamente coperte dall'obbligo del rispetto del segreto d'ufficio, sancito all'articolo 339 TFUE e all'articolo 17 del regolamento n. 139/2004. Tale considerazione sarebbe già sufficiente a contestare l'approccio del Tribunale secondo cui occorrerebbe determinare, mediante un esame di ciascun singolo documento interessato, se la sua divulgazione fosse idonea a ledere concretamente ed effettivamente gli interessi tutelati.

– Quarta parte: sull'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale, prevista all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001

41 Tale eccezione è fatta valere per i documenti interni nn. 2-5. La Commissione osserva che l'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento n. 802/2004 esclude espressamente i documenti interni dal diritto di accesso al fascicolo quando quest'ultimo è concesso per consentire alle parti del procedimento l'esercizio del loro diritto di difesa. La limitazione dell'accesso a tali documenti sarebbe giustificata dalla natura del procedimento e dal carattere collegiale del processo decisionale della Commissione, che richiederebbe che i membri del collegio dei commissari dispongano di tutte le informazioni necessarie ai fini dell'adozione di una decisione nell'interesse pubblico. Se i servizi della Commissione dovessero prendere in considerazione il rischio di divulgazione, essi si sentirebbero verosimilmente meno liberi di sottolineare le eventuali lacune di una bozza di decisione o di esprimere pareri divergenti, il che nuocerebbe al processo decisionale. Per tale ragione siffatti documenti non dovrebbero essere accessibili neanche una volta che la decisione sulla concentrazione sia divenuta definitiva. Inoltre, l'interpretazione del regolamento n. 1049/2001 compiuta dal Tribunale conferirebbe più diritti al pubblico che non alle parti direttamente interessate dal procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione.

– Quinta parte: sull'eccezione relativa alla tutela dei pareri giuridici, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001

42 Tale eccezione è fatta valere specificamente per i documenti interni nn. 3 e 4. La Commissione rileva che i due pareri in questione sono stati oggetto di un esame concreto e specifico, a seguito del quale essa è giunta alla conclusione che questi erano, in ogni caso, integralmente coperti dalla menzionata eccezione. La Commissione avrebbe poi esaminato l'esistenza di un eventuale interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei medesimi documenti, giungendo alla conclusione che, nella fattispecie, si trattava manifestamente di un interesse privato, in quanto l'Agrofert invocava «il danno subito dalla stessa e dagli azionisti di minoranza della Unipetrol».

Gli argomenti delle altre parti

43 L'Agrofert, convenuta nel procedimento dinanzi al Tribunale, sostiene che la citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau è priva di pertinenza nel caso di specie, dal momento che essa riguarda la procedura relativa agli aiuti di Stato, la quale disciplina in maniera diversa l'accesso al fascicolo. L'Agrofert condivide l'approccio del Tribunale secondo il quale la circostanza che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001 non può di per sé sola giustificare l'applicazione di tale eccezione. Pertanto, la Commissione avrebbe dovuto esaminare la domanda di divulgazione alla luce delle informazioni contenute in ciascun documento richiesto, e non in maniera generale.

44 La PKN Orlen, intervenuta nel procedimento dinanzi al Tribunale a sostegno della Commissione, fa presente di aver collaborato con quest'ultima, pienamente fiduciosa nel fatto che i documenti contenenti segreti commerciali comunicati a detta istituzione, nonché tutte le altre comunicazioni scambiate nell'ambito del procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione, sarebbero stati utilizzati soltanto ai fini dell'indagine condotta e non sarebbero stati divulgati a terzi. Essa avrebbe potuto legittimamente nutrire tale affidamento in base, segnatamente, al regolamento n. 139/2004. Il diritto dell'Unione non potrebbe offrire garanzie di tutela di informazioni e di documenti in forza di una normativa e, sulla base di un'altra, privare di ogni efficacia detta tutela. La natura delle informazioni comunicate non cambierebbe una volta concluso il procedimento di concentrazione. Consentire al pubblico di accedere al fascicolo dopo la conclusione del procedimento vorrebbe dire eludere totalmente le considerazioni che hanno giustificato la tutela delle attività di indagine.

45 Il Regno di Svezia, intervenuto nel procedimento dinanzi al Tribunale a sostegno dell'Agrofert, afferma che, in virtù del regolamento n. 1049/2001, l'accesso ai documenti costituisce la regola generale. Pertanto, le eccezioni a tale regola dovrebbero essere interpretate in senso restrittivo. Le modalità procedurali che le istituzioni dovrebbero seguire nel caso di presentazione di una domanda di accesso sarebbero state precisate dalla Corte nella citata sentenza Svezia e Turco/Consiglio, in cui essa descrive le tre fasi che devono essere normalmente seguite per stabilire se una domanda di accesso possa essere accolta. Orbene, nella sentenza impugnata il Tribunale avrebbe giustamente constatato che nel caso di specie la Commissione non aveva rispettato tutte le fasi dell'esame.

46 Il Regno di Svezia sostiene che la circostanza dell'esistenza, in normative specifiche, di regole diverse in materia di accesso ai documenti non comporta che tali normative, il cui obiettivo è ben diverso rispetto a quello delle eccezioni previste nel regolamento n. 1049/2001, debbano automaticamente prevalere sulle disposizioni di quest'ultimo, poiché se così fosse il regolamento n. 1049/2001 sarebbe svuotato di significato. Di conseguenza, la portata della citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau sarebbe limitata all'ambito degli aiuti di Stato. In definitiva, non esisterebbe un diritto assoluto alla riservatezza di tutti i documenti comunicati e un diniego di accesso ai documenti potrebbe essere fondato esclusivamente sulle eccezioni previste nel regolamento n. 1049/2001.

Giudizio della Corte

47 Occorre osservare, in via preliminare, che, nella decisione controversa, la Commissione aveva effettuato una distinzione tra, da un lato, i documenti che detta istituzione aveva scambiato con le parti notificanti e con i terzi nell'ambito del procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione di cui trattasi, ai quali si applicherebbe l'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativi alla tutela degli interessi commerciali e a quella degli obiettivi delle attività di indagine, nonché l'articolo 17 del regolamento n. 139/2004, e, dall'altro, i documenti interni, redatti dai servizi della Commissione nell'ambito del controllo di tale operazione di concentrazione, che rientrerebbero nell'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafi 2, secondo trattino, e 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, relativi, rispettivamente, alla tutela dei pareri giuridici e del processo decisionale dell'istituzione.

48 La menzionata distinzione tra i documenti scambiati dalla Commissione con le parti notificanti e con i terzi, da un lato, e i documenti interni, dall'altro, è stata effettuata da tale istituzione nel controricorso depositato in primo grado nonché dal Tribunale nella sentenza impugnata. Inoltre, la medesima suddivisione per categorie dei documenti di cui trattasi costituisce lo schema del ragionamento seguito dalla Commissione nella sua impugnazione. Di conseguenza, anche la valutazione della Corte sarà effettuata sulla base della medesima distinzione.

Sul diniego di accesso ai documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti e tra la Commissione e i terzi

49 Con il primo motivo, nonché con la prima, seconda e terza parte del secondo motivo della sua impugnazione, la Commissione addebita, in sostanza, al Tribunale di non aver preso in considerazione le disposizioni rilevanti del regolamento n. 139/2004, relative all'accesso ai documenti di un procedimento di controllo di una concentrazione tra imprese, ai fini dell'interpretazione delle eccezioni al diritto di accesso di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, riguardanti, rispettivamente, la tutela degli interessi commerciali e quella degli obiettivi delle attività di indagine.

50 Tale censura, alla luce della giurisprudenza della Corte concernente la relazione tra il regolamento n. 1049/2001 e talune normative specifiche del diritto dell'Unione, risultante in particolare dalle citate sentenze Commissione/Bavarian Lager, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau nonché Svezia e a./API e Commissione, risulta fondata.

51 La presente fattispecie riguarda, infatti, i rapporti che intercorrono tra il regolamento n. 1049/2001 e un'altra normativa, vale a dire il regolamento n. 139/2004, il quale si applica a un settore specifico del diritto dell'Unione. Tali due regolamenti hanno obiettivi diversi. Il primo intende garantire la maggiore trasparenza possibile del processo decisionale delle pubbliche autorità nonché delle informazioni sulle quali si basano le loro decisioni. Esso si propone dunque di rendere agevole quanto più possibile l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, nonché di promuovere una corretta prassi amministrativa. Il secondo mira a garantire il rispetto del segreto d'ufficio nei procedimenti di controllo delle operazioni di concentrazioni tra imprese di dimensione comunitaria.

52 I regolamenti citati non contengono disposizioni che prevedano espressamente la prevalenza di uno dei regolamenti sull'altro. Occorre pertanto garantire un'applicazione di ciascuno di tali regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro e ne consenta quindi un'applicazione coerente.

53 Conformemente alla giurisprudenza della Corte, benché il regolamento n. 1049/2001 miri a conferire al pubblico un diritto di accesso il più ampio possibile ai documenti delle istituzioni, tuttavia tale diritto è assoggettato, alla luce del sistema delle eccezioni di cui all'articolo 4 di detto regolamento, a determinate limitazioni per motivi di interesse pubblico o privato (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 51).

54 Nel caso di specie la domanda presentata dall'Agrofert riguarda tutti i documenti non pubblicati relativi al procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione di cui trattasi. La Commissione aveva rifiutato di comunicare all'Agrofert i documenti afferenti a tale procedimento, da essa scambiati con le parti notificanti o con i terzi, invocando le eccezioni al diritto di accesso ex articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relative, rispettivamente, alla tutela degli interessi commerciali e a quella degli obiettivi delle attività di indagine.

55 A tal riguardo si deve osservare che un'istituzione dell'Unione, nel valutare una domanda di accesso a documenti che sono nella sua disponibilità, può prendere in considerazione svariati motivi di rifiuto previsti dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.

56 È pacifico che i documenti in questione rientrano effettivamente in un'attività di indagine ai sensi del terzo trattino della disposizione indicata al punto 54 della presente sentenza. Inoltre, tenuto conto della finalità di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione, che consiste nel verificare se un'operazione dia o meno alle parti notificanti un potere di mercato idoneo ad incidere in misura significativa sulla concorrenza, la Commissione raccoglie nell'ambito di un tale procedimento informazioni commerciali sensibili, relative alle strategie commerciali delle imprese coinvolte, agli importi delle loro vendite, alle loro quote di mercato o alle loro relazioni commerciali, di modo che l'accesso ai documenti di un siffatto procedimento di controllo può pregiudicare la tutela degli interessi commerciali delle imprese medesime. Pertanto, le eccezioni relative alla tutela degli interessi commerciali e a quella degli obiettivi delle attività di indagine sono, nel caso di specie, strettamente collegate.

57 È vero che, per poter giustificare il rifiuto di accesso a un documento, non basta, in linea di principio, che detto documento rientri in un'attività o in un interesse fra quelli menzionati all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, dal momento che l'istituzione interessata deve anche spiegare come l'accesso a tale documento possa ledere concretamente ed effettivamente l'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo. Tuttavia, detta istituzione può basarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe (sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punti 53 e 54 nonché giurisprudenza ivi citata).

58 Per quanto riguarda i procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, la Corte ha considerato che analoghe presunzioni di carattere generale possono derivare dal regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [88 CE] (GU L 83, pag. 1),

che disciplina specificamente la materia degli aiuti di Stato e che contiene disposizioni sull'accesso ad informazioni e a documenti ottenuti nell'ambito del procedimento di indagine e di controllo di un aiuto (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punti 55-57).

59 Analoghe presunzioni di carattere generale sono applicabili, in materia di procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, considerato che la normativa che disciplina tale procedimento prevede altresì norme rigorose riguardo al trattamento delle informazioni ottenute o elaborate nell'ambito di un siffatto procedimento.

60 Infatti, gli articoli 17 e 18, paragrafo 3, del regolamento n. 139/2004 nonché l'articolo 17 del regolamento n. 802/2004 disciplinano restrittivamente l'utilizzo delle informazioni raccolte nell'ambito di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese, limitando l'accesso al fascicolo alle «parti direttamente interessate» e «alle altre parti interessate», fatto salvo il legittimo interesse delle imprese coinvolte a che i loro segreti commerciali non siano divulgati, ed imponendo che le informazioni raccolte siano utilizzate esclusivamente per lo scopo, per l'indagine o per l'audizione per il quale sono state richieste, e che le informazioni che, per loro natura, sono coperte dal segreto d'ufficio non siano divulgate.

61 Vero è che il diritto di consultare il fascicolo amministrativo nell'ambito di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione e il diritto di accesso ai documenti, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, sono giuridicamente distinti, ma ciò non toglie che essi portano ad una situazione paragonabile da un punto di vista funzionale. Infatti, indipendentemente dal fondamento giuridico in base al quale è accordato, l'accesso al fascicolo consente agli interessati di ottenere le osservazioni e i documenti presentati alla Commissione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 59).

62 In tale contesto un accesso generalizzato, sulla base del regolamento n. 1049/2001, ai documenti scambiati, nell'ambito di un siffatto procedimento, tra la Commissione e le parti notificanti o i terzi potrebbe, come sottolineato dalla Commissione, porre in pericolo l'equilibrio che il legislatore dell'Unione ha voluto garantire, nel regolamento CE sulle concentrazioni, tra l'obbligo per le imprese interessate di comunicare alla Commissione informazioni commerciali eventualmente sensibili al fine di consentire a quest'ultima di valutare la compatibilità dell'operazione di concentrazione programmata con il mercato comune, da un lato, e la garanzia di una tutela rafforzata collegata, in forza del segreto d'ufficio e del segreto commerciale, alle informazioni trasmesse a tale titolo alla Commissione, dall'altro.

63 Se persone diverse da quelle che la normativa sul controllo delle concentrazioni autorizza ad accedere al fascicolo o quelle che potevano essere considerate interessate ma che non si sono avvalse del loro diritto di accesso alle informazioni o a cui tale diritto è stato negato, fossero in grado di ottenere l'accesso ai documenti in base al regolamento n. 1049/2001, il sistema istituito da tale normativa sarebbe messo in discussione.

64 Di conseguenza, nell'interpretare le eccezioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, il Tribunale avrebbe dovuto riconoscere l'esistenza di una presunzione di carattere generale in base alla quale la divulgazione dei documenti interessati pregiudica, in linea di principio, la tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte nell'operazione di concentrazione nonché la tutela degli obiettivi delle attività di indagine relative al procedimento di controllo della stessa operazione di concentrazione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61).

65 La considerazione esposta dal Tribunale al punto 88 della sentenza impugnata, secondo la quale l'obbligo, in forza del regolamento n. 139/2004, di limitare l'utilizzo delle informazioni ottenute dalle imprese nell'ambito di un procedimento di controllo di una concentrazione riguarda soltanto le modalità con cui la Commissione può utilizzare tali informazioni e non disciplina l'accesso ai documenti garantito dal regolamento n. 1049/2001, è errata anche sotto il profilo di diritto.

66 Considerata la natura degli interessi tutelati nell'ambito del controllo di un'operazione di concentrazione, si deve necessariamente considerare che la conclusione tratta al punto 64 della presente sentenza vale a prescindere dalla questione se la domanda di accesso riguardi un procedimento di controllo già concluso oppure un procedimento pendente. Infatti, la pubblicazione delle informazioni sensibili riguardanti le attività economiche delle imprese coinvolte può pregiudicare i loro interessi commerciali a prescindere dall'esistenza di un procedimento di controllo pendente. Inoltre, l'eventualità di una tale pubblicazione dopo la conclusione del procedimento di controllo rischierebbe di nuocere alla disponibilità delle imprese a collaborare in pendenza di un procedimento del genere.

67 Occorre peraltro sottolineare che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, del regolamento n. 1049/2001, le eccezioni riguardanti gli interessi commerciali o i documenti sensibili possono essere applicate per un periodo di 30 anni, e persino oltre tale periodo, se necessario.

68 La presunzione di carattere generale summenzionata non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, del quale viene chiesta la divulgazione, non rientra nella presunzione in parola o che sussiste un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di detto documento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 62).

69 Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, occorre concludere che il Tribunale ha commesso un errore di interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, di detto regolamento, poiché ha omesso di prendere in considerazione il sistema che disciplina l'accesso ai documenti nell'ambito del procedimento di controllo delle concentrazioni tra imprese e in quanto ha a torto giudicato, in sostanza, ai punti 63, 64, 66, 80, 101, 103, 104 e 110-114 della sentenza impugnata, che, nel caso di specie, non risultava manifestamente che occorresse negare l'accesso ai documenti, scambiati tra la Commissione e le parti notificanti e tra la Commissione e i terzi, oggetto della domanda di accesso presentata dall'Agrofert sulla base del regolamento n. 1049/2001, senza procedere preventivamente ad un esame concreto e specifico di tali documenti.

70 Di conseguenza occorre accogliere il primo motivo nonché la prima, seconda e terza parte del secondo motivo di impugnazione e, pertanto, annullare la sentenza impugnata nei limiti in cui essa ha annullato la decisione controversa recante diniego di accesso ai documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti e tra la Commissione e i terzi.

Sul diniego di accesso ai documenti interni della Commissione

71 Tale diniego di accesso riguarda i documenti identificati con i numeri 2-5 nell'elenco presentato dalla Commissione e riportato al punto 14 della sentenza impugnata (v. punto 7 della presente sentenza).

72 La posizione della Commissione nei confronti di tali documenti, quale risulta sia dalla decisione controversa sia dal suo controricorso dinanzi al Tribunale, nonché dalla quarta e quinta parte del secondo motivo di impugnazione, è fondata sull'argomento secondo cui il diniego di accesso ai citati documenti sarebbe giustificato in base all'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 e, inoltre, per quanto riguarda i documenti nn. 3 e 4, in base all'eccezione relativa alla tutela dei pareri giuridici, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di detto regolamento.

73 Nella presente fattispecie è pacifico che i documenti interni cui è stato richiesto l'accesso rientrano tutti nell'ambito di applicazione dell'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale dell'istituzione e che due di tali documenti, vale a dire i documenti nn. 3 e 4, rientrano parimenti nell'ambito di applicazione dell'eccezione relativa alla tutela dei pareri giuridici. È altresì pacifico che, al momento del deposito della domanda di accesso ai documenti, il procedimento di controllo della concentrazione, sul quale vertevano tali documenti, era concluso e che la decisione della Commissione ad esso afferente era divenuta definitiva.

74 A tal riguardo occorre osservare che, nell'ipotesi in cui, al momento della domanda di accesso a taluni documenti interni redatti nell'ambito di un procedimento amministrativo di controllo di un'operazione di concentrazione, la decisione della Commissione relativa all'operazione in questione sia stata annullata da una sentenza del Tribunale passata in giudicato, non essendo stata impugnata, e la Commissione, a seguito di tale sentenza di annullamento, non abbia ripreso le proprie attività di indagine ai fini dell'eventuale adozione di una nuova decisione relativa alla citata operazione, la Corte, nella sentenza del 21 luglio 2011, Svezia/My Travel e Commissione (C-506/08 P, Racc. pag. I-6237; in prosieguo: la «sentenza My Travel»), ha dichiarato, in sostanza, che, per poter negare l'accesso a un tale documento interno, spetta all'istituzione interessata procedere a un esame concreto e specifico del documento in questione e fornire le ragioni specifiche per le quali essa ritenga che la sua divulgazione potrebbe ledere concretamente ed effettivamente l'interesse tutelato dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, oppure dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

75 Una soluzione del genere si applica anche ad una situazione, come quella del caso di specie, in cui la domanda di accesso a taluni documenti interni sia stata presentata una volta divenuta definitiva, in assenza di una sua impugnazione, la decisione della Commissione che chiude il procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione a cui si riferiscono i citati documenti.

76 Infatti, in un caso del genere spetta alla Commissione esporre, nella decisione di diniego, le ragioni specifiche, suffragate da elementi circostanziati, rispetto al contenuto concreto dei diversi documenti richiesti, che consentano di concludere che la divulgazione di ciascuno di essi pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale di tale istituzione (v., in tal senso, sentenza MyTravel, punti 81, 82, 89, 90, 98, 102 e 103).

77 È importante sottolineare a tal riguardo che l'invocazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, applicabile dopo che una decisione è stata presa, è subordinata a condizioni rigorose (v., in tal senso, sentenza MyTravel, punti 78-80). Essa si applica difatti soltanto a determinati tipi di documenti e la condizione in grado di giustificare il diniego è che la divulgazione sia atta a ledere «gravemente» il processo decisionale dell'istituzione.

78 Relativamente all'invocazione dell'eccezione fondata sulla tutela dei pareri giuridici, occorre parimenti attribuire particolare importanza al fatto che, nel caso di specie, la decisione della Commissione fosse divenuta definitiva e che non fosse più prevedibile nessun ricorso vertente sulla sua legittimità dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione. In circostanze del genere spettava all'istituzione interessata chiarire in che modo l'accesso a un determinato documento avrebbe potuto ledere concretamente ed effettivamente, e non sulla base di considerazioni generiche e astratte, l'interesse tutelato da tale eccezione (v., per analogia, sentenza MyTravel, cit., punti 110, 115 e 117).

79 In considerazione di quanto sin qui illustrato occorre concludere che, nel caso di specie, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto nel ritenere, in sostanza, ai punti 120-132 e 137-147 della sentenza impugnata, che la Commissione avrebbe dovuto dimostrare che l'accesso, anche parziale, a ciascuno dei documenti interni richiesti poteva ledere concretamente, effettivamente e seriamente la tutela del processo decisionale dell'istituzione e che, più precisamente, la divulgazione dei documenti contenenti pareri giuridici rappresenterebbe un rischio, ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico, per la tutela di detti pareri.

80 Di conseguenza, la quarta e la quinta parte del secondo motivo di impugnazione devono essere respinti.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

81 Conformemente all'art. 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della sentenza impugnata, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta. Tale ipotesi ricorre nel caso di specie per quanto attiene alla controversia sul diniego di accesso ai documenti relativi alla parte della sentenza impugnata che dev'essere annullata dalla presente sentenza.

82 Infatti, la Corte dispone degli elementi necessari per statuire definitivamente sui motivi di ricorso dell'Agrofert diretti avverso il diniego della Commissione di accordare l'accesso ai documenti da essa scambiati con le parti notificanti e con i terzi, invocando le eccezioni fondate sulla tutela degli interessi commerciali e degli obiettivi delle attività di indagine.

83 Per quanto riguarda l'applicazione di tali eccezioni, l'Agrofert aveva sostenuto, in primo luogo, nel suo ricorso dinanzi al Tribunale, che l'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 doveva essere interpretato nel senso che l'istituzione interessata è tenuta a procedere a un esame concreto e specifico di ciascuno dei documenti indicati nella domanda di accesso, che tutti i documenti e tutte le informazioni cui tale domanda si riferiva non erano coperti da tali eccezioni e che, di conseguenza, poteva essere negato soltanto l'accesso a taluni passaggi di un documento. Inoltre, la Commissione avrebbe invocato a torto l'articolo 17 del regolamento n. 139/2004.

84 Orbene, come risulta, segnatamente, dai punti 57-67 della presente sentenza, l'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, interpretato alla luce della normativa specifica in materia di controllo delle concentrazioni tra imprese, consente alla Commissione di applicare una presunzione di carattere generale secondo la quale la divulgazione dei documenti scambiati con le parti notificanti e con i terzi nell'ambito di un siffatto procedimento di controllo, in linea di principio, lede la tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte e quella degli obiettivi delle attività di indagine relative a tale procedimento, senza che la Commissione debba procedere ad effettuare un esame concreto e specifico di detti documenti. Di conseguenza, tale argomento dell'Agrofert deve essere respinto.

85 In secondo luogo, l'Agrofert ha affermato dinanzi al Tribunale che un interesse pubblico prevalente esige che siano divulgati i documenti richiesti, interesse costituito nel caso di specie dal danno che tale parte avrebbe subìto in qualità di azionista di minoranza della Unipetrol, acquisita dalla PKN Orlen nell'ambito dell'operazione di concentrazione di cui trattasi.

86 A tal riguardo, sebbene sia corretto, come risulta dal punto 68 della presente sentenza, che la summenzionata presunzione di carattere generale non esclude il diritto, per l'interessato, di dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti richiesti, si deve tuttavia necessariamente constatare che l'interesse cui si riferisce l'Agrofert non costituisce un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. Pertanto, tale argomento è infondato.

87 Neppure gli altri argomenti dedotti dall'Agrofert in primo grado risultano essere fondati.

88 L'asserita violazione dell'articolo 1, secondo comma, TUE non si distingue dal motivo vertente su un'applicazione erronea delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, il principio di apertura enunciato in maniera generale al citato articolo 1, secondo comma, è concretamente articolato da tale regolamento.

89 Il motivo vertente sulla cattiva amministrazione nel trattare la domanda di accesso, con il quale l'Agrofert addebita alla Commissione di aver superato i termini impartiti per rispondere alla sua domanda di conferma, è inconferente. Dal momento che la Commissione ha risposto a tale domanda prima che l'Agrofert traesse conseguenze dall'assenza di risposta nei termini conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, detto superamento dei termini non può determinare un'illegittimità della risposta della Commissione tale da giustificarne l'annullamento.

90 Di conseguenza, deve essere respinto il ricorso proposto dall'Agrofert dinanzi al Tribunale diretto all'annullamento della decisione controversa, nella parte in cui nega l'accesso ai documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti e tra la Commissione e i terzi, nell'ambito del procedimento di controllo della concentrazione della PKN Orlen e della Unipetrol.

Sulle spese

91 Ai sensi dell'articolo 122, primo comma, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta, o quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese.

92 Ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura, applicabile all'impugnazione in forza dell'articolo 118 di detto regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Conformemente all'articolo 69, paragrafo 3, dello stesso regolamento, tuttavia, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese. L'articolo 69, paragrafo 4, di tale medesimo regolamento prevede, al primo comma, che gli Stati membri intervenuti nella causa sopportino le proprie spese e, al terzo comma, che la Corte possa decidere che una parte interveniente diversa sopporti le proprie spese.

93 Poiché la Commissione è risultata parzialmente soccombente e il ricorso dell'Agrofert è stato parzialmente respinto, occorre condannare ciascuna parte a sopportare le proprie spese, sostenute sia in primo grado sia in occasione della presente impugnazione.

94 La PKN Orlen e il Regno di Svezia sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il punto 2 del dispositivo della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 7 luglio 2010, Agrofert Holding/Commissione (T-111/07), è annullato nei limiti in cui annulla la decisione D (2007) 1360 della Commissione europea, del 13 febbraio 2007, la quale nega l'accesso ai documenti del caso COMP/M.3543 riguardante l'operazione di concentrazione tra la Polski Koncern Naftowy Orlen SA e la Unipetrol, scambiati tra la Commissione e le parti notificanti e tra la Commissione e i terzi.

2) Il punto 3 del dispositivo di detta sentenza è annullato.

3) L'impugnazione è respinta quanto al resto.

4) Il ricorso proposto dall'Agrofert Holding a.s. dinanzi al Tribunale dell'Unione europea e diretto all'annullamento della decisione D (2007) 1360 della Commissione europea, del 13 febbraio 2007, la quale nega l'accesso ai documenti del caso COMP/M.3543 riguardante l'operazione di concentrazione tra la Polski Koncern Naftowy Orlen SA e la Unipetrol, scambiati tra la Commissione e le parti notificanti e tra la Commissione e i terzi, è respinto.

5) La Commissione europea e l'Agrofert Holding a.s. sopporteranno le proprie spese, sostenute sia in primo grado sia in occasione della presente impugnazione.

6) La Polski Koncern Naftowy Orlen SA e il Regno di Svezia sopporteranno le proprie spese.

Firme