CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 8 decembrie 2011 [1]

Cauza C-477/10 P

Comisia/Agrofert Holding

„Recurs — Drept de acces la documentele instituțiilor — Refuz — Excepție întemeiată pe protecția intereselor comerciale — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Articolul 4 alineatele (2) și (3) — Documente referitoare la procedurile de control al concentrărilor — Regulamentul (CE) nr. 139/2004 — Proceduri deja finalizate”

1. Prezentul recurs a fost formulat de Comisie împotriva Hotărârii Tribunalului din 7 iulie 2010, Agrofert Holding/Comisia [2], prin care a fost anulată Decizia Comisiei din 17 februarie 2007 de anulare a unei cereri de acces la documente, întemeiată pe Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [3]. Mai precis, fuseseră solicitate toate documentele elaborate într-un dosar de control al unei operațiuni de concentrare inițiat în temeiul Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului din 20 ianuarie 2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (denumit în continuare „Regulamentul privind concentrările economice”) [4].

2. În aceste împrejurări, prezenta cauză va permite în special Curții să stabilească domeniul de aplicare al excepției referitoare la protecția intereselor comerciale în contextul precis al unei proceduri de control preventiv al concentrărilor de întreprinderi de dimensiune europeană. Este ridicată astfel o problemă foarte specifică, inedită în jurisprudența existentă a Curții în domeniul dreptului de acces la documentele instituțiilor garantat de articolul 15 alineatul (3) TFUE și de articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [5].

I — Cadrul normativ

3. Articolul 2 alineatele (1) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede:

„(1) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament.”

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Cauza T-111/07.

3 — JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76.

4 — JO L 24, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 201.

5 — Printre autorii care au subliniat importanța acestei cauze ca o nouă piesă în procesul de construcție jurisprudențială început cu Hotărârea din 29 iunie 2010, Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rep., p. I-5885), și cu Hotărârea din 29 iunie 2010, Bavarian Lager (C-28/08 P, Rep., p. I-6055), se află, de exemplu, Idot, L., „Le règlement nº 1049/2001 doit-il s'appliquer aux «procédures concurrence»? — À propos des affaires Technische Glaswerke Ilmenau, Odile Jacob et Agrofert”, în *Europe*, nr. 10, octombrie 2010, studiul 11, și Goddin, G., „Recent Judgments Regarding Transparency and Access to Documents in the Field of Competition Law: Where Does the Court of Justice of the EU Strike the Balance”, în *Journal of European Competition Law & Practice*, 2011, vol. 2, nr. 1, p. 10-23.

„(3) Prezentul regulament se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene.”

4. În temeiul articolului 4 din același Regulament nr. 1049/2001, sunt aplicabile în acest domeniu următoarele excepții:

„(1) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

(a) interesului public, în ceea ce privește:

— siguranța publică,

— apărarea și chestiunile militare,

— relațiile internaționale,

— politica financiară, monetară sau economică a Comunității sau a unui stat membru;

(b) vieții private și integrității individului, în special în conformitate cu legislația comunitară privind protecția datelor personale.

(2) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

— intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală,

— procedurilor judiciare și consultanței juridice,

— obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit,

cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(3) Accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

Accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(4) În cazul documentelor terților, instituția consultă terții pentru a stabili dacă se poate aplica o excepție prevăzută la alineatul (1) sau (2), cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat.

(5) Un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil.

(6) În cazul în care doar o parte a documentului cerut se încadrează într-una sau mai multe din excepțiile menționate anterior, celelalte părți ale documentului se divulgă.

(7) Excepțiile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) se aplică doar în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului. Excepțiile se pot pune în aplicare în cursul unui termen de cel mult treizeci de ani. În cazul documentelor care se încadrează la excepțiile privind viața privată sau interesele comerciale și documentele sensibile, excepțiile pot continua să se aplice, dacă este necesar, și după expirarea acestei perioade."

5. Considerentul (34) al Regulamentului nr. 139/2004 prevede următoarele:

„Pentru asigurarea unui control efectiv, întreprinderile ar trebui să aibă obligația de a notifica în prealabil concentrările cu dimensiune comunitară imediat după încheierea acordului, anunțarea ofertei publice sau achiziționarea pachetului de control. Ar trebui să fie posibil ca notificarea să se efectueze și în cazurile în care întreprinderile implicate conving Comisia de intenția lor de a încheia un acord privind o concentrare propusă și demonstrează Comisiei că planul lor pentru concentrarea propusă este suficient de concret, de exemplu, pe baza unui acord de principiu, a unui memorandum de înțelegere sau a unei scrisori de intenție semnate de toate întreprinderile implicate, sau, în cazul unei oferte publice, dacă și-au anunțat în mod public intenția de a face o astfel de ofertă, cu condiția ca acordul sau oferta să ducă la realizarea unei concentrări cu dimensiune comunitară. Punerea în aplicare a concentrărilor ar trebui suspendată până la adoptarea unei decizii finale de către Comisie. Totuși, dacă este cazul, ar trebui să fie posibilă acordarea unei derogări de la această suspendare la cererea întreprinderilor implicate. Atunci când decide dacă să acorde sau nu o derogare, Comisia ar trebui să ia în considerare toți factorii relevanți, cum ar fi natura și gravitatea daunelor suferite de întreprinderile implicate sau de terțele părți și amenințarea ridicată de concentrare asupra concurenței. Pentru asigurarea certitudinii juridice, validitatea operațiunilor ar trebui totuși protejată atât cât este necesar."

6. Potrivit considerentului (38) al aceluiași Regulament privind concentrările economice:

„Pentru a evalua în mod adecvat concentrările, Comisia ar trebui să aibă dreptul de a solicita toate informațiile necesare și de a efectua toate inspecțiile necesare în întreaga Comunitate. În acest scop și în vederea protejării eficiente a concurenței, competențele de investigare ale Comisiei trebuie extinse. Comisia ar trebui să aibă în special dreptul de a intervieva orice persoane care ar putea deține informații utile și de a înregistra declarațiile acestora."

7. Articolul 11 din Regulamentul privind concentrările economice reglementează regimul cererilor de informații de către Comisie în cadrul unei proceduri privind concentrările economice.

8. În ceea ce privește competențele atribuite Comisiei în materie de inspecție, acestea sunt prevăzute la articolul 13 din Regulamentul privind concentrările economice.

9. Articolele 14 și 15 din Regulamentul privind concentrările economice reglementează regimul amenzilor prevăzute pentru cazurile de nerespectare a obligației de colaborare.

10. Potrivit articolului 17 din Regulamentul nr. 139/2004:

„(1) Informațiile dobândite ca urmare a aplicării prezentului regulament se folosesc numai în scopul solicitării, investigației sau audierii relevante.

(2) Fără a aduce atingere articolului 4 alineatul (3), articolului 18 și articolului 20, Comisia și autoritățile competente ale statelor membre, funcționarii acestora și alți angajați și alte persoane care își desfășoară activitatea sub supravegherea acestor autorități, precum și funcționarii și agenții altor autorități ale statelor membre nu dezvăluie informațiile care fac obiectul obligației de păstrare a secretului profesional pe care le-au dobândit în urma aplicării prezentului regulament.

(3) Alineatele (1) și (2) nu împiedică publicarea informațiilor generale sau a studiilor care nu conțin informații privind anumite întreprinderi sau asociații de întreprinderi”.

II — Istoric

11. Independent de trimiterea, pentru o descriere mai detaliată, la expunerea situației de fapt cuprinsă în hotărârea atacată (punctele 1-30), trebuie arătat că, prin Decizia din 20 aprilie 2005, Comisia a autorizat preluarea, prin achiziționare de acțiuni, a societății cehe Unipetrol de către societatea poloneză Polski Koncern Naftowy Orlen (denumită în continuare „PKN Orlen”).

12. La 28 iunie 2006, Agrofert Holding (denumită în continuare „Agrofert”), acționar minoritar al Unipetrol, a solicitat Comisiei, invocând Regulamentul nr. 1049/2001, accesul la toate documentele nepublicate referitoare la procedura de notificare și de trimitere prealabilă notificării ale operațiunii de preluare a Unipetrol de către PKN Orlen.

13. Cererea menționată a fost respinsă prin Decizia din 2 august 2006, Comisia considerând că cererea era generică și că erau aplicabile excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Aceasta a argumentat, în plus, că divulgarea documentelor care proveneau de la părți ar încălca secretul profesional [articolul 339 TFUE și articolul 17 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 139/2004], precum și că accesul parțial la documente nu era posibil în lipsa dovedirii existenței unui interes public superior care să justifice divulgarea.

14. După confirmarea refuzului Comisiei prin Decizia din 13 februarie 2007, Agrofert a formulat o acțiune la Tribunal, solicitând anularea acesteia.

15. Tribunalul, prin Hotărârea din 7 iulie 2010, abordând în mod direct al treilea motiv al acțiunii în anulare, a admis cererea de anulare pentru motivul că, în esență, chiar admițând că documentele puteau intra sub incidența excepțiilor în cauză, Comisia nu respectase obligația de a demonstra în mod concret și individual că documentele respective aduceau efectiv atingere intereselor protejate prin intermediul excepțiilor menționate.

III — Recursul

16. Comisia formulează două motive în recursul împotriva Hotărârii Tribunalului. Prin intermediul primului dintre acestea, Tribunalul este criticat pentru că a soluționat acțiunea formulată de Agrofert fără a ține seama de anumite dispoziții ale Regulamentului privind concentrările economice. Prin al doilea motiv, Comisia invocă o interpretare eronată a articolului 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, mai precis, a dispozițiilor în care sunt prevăzute excepțiile care pot fi opuse cererilor de acces la documente. În consecință, Comisia solicită Curții anularea hotărârii atacate, precum și pronunțarea unei hotărâri definitive cu privire la chestiunile care fac obiectul prezentului recurs, cu obligarea Agrofert la plata cheltuielilor de judecată.

17. Comisia a susținut în fața Tribunalului că următoarelor documente solicitate de Agrofert le erau aplicabile diferite excepții prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001:

— Documentele care au făcut obiectul corespondenței dintre Comisie, părțile la procedura de concentrare și terți. Acestora le-ar fi aplicabile excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) prima și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, întrucât divulgarea acestora ar presupune „un prejudiciu adus protecției […] intereselor comerciale ale unei persoane fizice sau juridice, inclusiv proprietății intelectuale [și] obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit”.

— Avize juridice. În opinia Comisiei, ar trebui să se țină seama de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, deoarece divulgarea acestora implică un risc privind protecția „consultanței juridice”.

— Documente interne ale Comisiei care intră sub incidența excepției de la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, care exclude accesul la documente de această natură [6].

18. Tribunalul s-a întemeiat pe ideea potrivit căreia, contrar susținerilor Comisiei, se impune, în orice caz, examinarea individuală a fiecărui document solicitat. În aceasta constă, în ultimă instanță, adevărata problemă de fond, întrucât, cu această rezervă, Tribunalul admite că pot fi invocate de la caz la caz motivele utilizate de Comisie pentru a refuza accesul la *fiecare* document (efectiv examinat).

19. Comisia consideră că Tribunalul nu a interpretat corect, în împrejurările din speță, unele dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, în special acelea care nu permit accesul la documente „în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice […], procedurilor judiciare și consultanței juridice [și] obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză” [alineatul (2)] sau acelea care nu permit accesul la documente întocmite de „o instituție pentru uzul său intern sau primit[e] de o instituție și referito[are] la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nici o decizie [sau, dacă este vorba despre documente conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare, chiar și după luarea deciziei] în cazul în care divulgarea conținutului acest[ora] ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză” [alineatul (3)].

IV — Procedura în fața Curții

20. Agrofert a susținut temeinicia hotărârii atacate, aprecierea sa fiind sprijinită de Regatul Suediei, al cărui guvern a subliniat că existența a diferite norme în materie de acces cuprinse într-o pluralitate de reglementări specifice nu poate însemna că acestea constituie excepții care ar prevala asupra excepțiilor prevăzute în mod expres de Regulamentul nr. 1049/2001, care, altfel, ar fi golit de conținut. În acest sens, Regatul Danemarcei a susținut în ședință că, principiul general fiind cel al transparenței și fiind admise anumite excepții, acestea nu pot include în niciun caz anumite domenii în ansamblu, excluzându-le *in toto* de la aplicarea principiului menționat.

21. În ceea ce o privește, PKN Orlen susține recursul Comisiei, afirmând că faptul că a cooperat în cadrul procedurii de concentrare are drept temei încrederea sa în ceea ce privește confidențialitatea documentelor furnizate, inspirată de Regulamentul nr. 139/2004.

22. În cursul ședinței care a avut loc la 8 septembrie 2011, în care au intervenit reprezentanții Agrofert, PKN Orlen, ai Regatului Danemarcei, ai Regatului Suediei și ai Comisiei, au fost reiterate în esență argumentele rezumate anterior.

V — Apreciere

A — *Observație introductivă*

23. Este oportun să începem prin a aminti că decizia inițială a Comisiei prin care, în conformitate cu Regulamentul nr. 139/2004, a fost autorizată preluarea Unipetrol de către societatea PKN Orlen a intervenit fără ca Agrofert, acționar minoritar al Unipetrol, să fi încercat să participe în calitate de parte interesată la procedura de control al operațiunii de concentrare. Astfel cum reiese din situația de fapt

6 — Astfel de documente interne erau, din perspectiva datelor relevante pentru prezenta cauză: o notă de consultare interservicii care cuprindea un proiect de decizie referitoare la notificare (documentul nr. 2), un răspuns al Serviciului juridic referitor la nota anterioară (documentul nr. 3), un schimb de corespondență electronică între serviciul competent și Serviciul juridic cu privire la proiectul menționat (documentul nr. 4) și răspunsurile altor servicii afectate cu privire la nota de consultare menționată (documentul nr. 5).

descrisă în procedura în primă instanță, Agrofert, după încheierea procedurii de autorizare, a solicitat acces la anumite documente din procedura menționată pentru a le utiliza într-o procedură de arbitraj la nivel național împotriva PKN Orlen, cu scopul de a justifica o cerere de sancțiuni contractuale prin invocarea unei presupuse concurențe neloiale în Republica Cehă. Totuși, nimic din acestea nu permite deplasarea obiectului litigiului din cadrul accesului general la documentele Uniunii către terenul procedurilor de control al concentrărilor de întreprinderi.

24. Prin urmare, spre deosebire de situația din cauzele Technische Glaswerke Ilmenau, citată anterior, și MyTravel[7], persoana care solicită în speță documentele refuzate de Comisie este un „terț" al cărui interes nu rezidă, precum în prima cauză, în calificarea unui ajutor de stat care îl vizează sau, precum în cea de a doua, în rezultatul unei operațiuni de concentrare care face obiectul examinării de către Comisie. Astfel, Agrofert nu solicită acces la documente pentru a contesta legalitatea procedurii de concentrare sau rezultatul acesteia, ci doar pentru a iniția o procedură complet diferită împotriva PKN Orlen.

25. Aceasta înseamnă că interesul Agrofert pentru „dedesubturile" procedurii de concentrare propriu-zise este doar accesoriu în raport cu nucleul interesului său primar, care nu este altul decât comportamentul comercial al PKN Orlen.

26. Prin urmare, prezenta cauză privește mai degrabă transparența decât concentrările, din acest motiv fiind invocat *prima facie* Regulamentul nr. 1049/2001 de către Agrofert, care nu solicită acces la documente în calitate de parte interesată într-o procedură de concentrare, ci în calitate de subiect care are dreptul să acționeze astfel în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001. În consecință, soluția cauzei va trebui căutată în principal în lumina Regulamentului nr. 1049/2001.

27. Având în vedere toate cele de mai sus, vom începe examinarea recursului cu al doilea și ultimul motiv de recurs.

B — *Al doilea motiv de recurs: interpretarea presupus eronată a articolului 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001*

28. Potrivit considerentului (4), Regulamentul nr. 1049/2001 „vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente și definirea principiilor generale și a limitelor, în conformitate cu articolul 255 alineatul (2) din Tratatul CE"[8]. Prin aceasta, astfel cum se afirmă în considerentul (1) al regulamentului, se urmărește concretizarea intenției, declarate la articolul 1 TUE, de a marca „o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate în modul cel mai transparent posibil și cât mai aproape posibil de cetățean"[9].

29. Acest „principiu al transparenței", potrivit considerentului (2) al aceluiași regulament, „permite asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul de decizie, garantând o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic". În sfârșit, transparența „contribuie la consolidarea principiilor democrației și drepturilor fundamentale, astfel cum sunt acestea definite în articolul 6 din Tratatul UE și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene"[10].

30. Obiectivul de principiu urmărit de Regulamentul nr. 1049/2001 a dus la adoptarea unor dispoziții normative specifice. Astfel, articolul 2 alineatul (1) recunoaște „[o]ric[ărui] cetățean al Uniunii […] drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament", care, potrivit alineatului (3) al aceluiași articol, „se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene".

7 — Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, Rep., p. I-6237).

8 — În prezent, articolul 15 TFUE.

9 — A se vedea în acest sens Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia, citată anterior, punctul 72.

10 — Aspect subliniat în Hotărârea Bavarian Lager, citată anterior, punctul 54.

31. Având în vedere că principiul general este accesul, Regulamentul nr. 1049/2001 enumeră ipotezele care, potrivit spiritului normei, ar constitui singurele excepții posibile. Astfel, în măsura în care regulamentul menționat urmărește „definirea principiilor, a condițiilor și a limitelor, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat, care cârmuiesc dreptul de acces la documentele" instituțiilor Uniunii [articolul 1 litera (a)], acesta a stabilit în mod expres, la articolul 4, excepțiile care pot fi opuse acestui drept, în principiu, general.

32. Este suficient să fie examinat conținutul acestor excepții pentru a constata că se inspiră dintr-o multitudine de considerații. Unele dintre acestea sunt legate în mod direct de anumite drepturi fundamentale [viața privată și integritatea individului] [articolul 4 alineatul (1) litera (b)], în prezent consacrate de cartă. Aceasta face, în treacăt fie spus, să le fie aplicabile cu dificultate criteriile de interpretare bazate pe dinamica regulă/excepție. Dimpotrivă, tocmai pentru că ceea ce trebuie să constituie excepții sunt, în definitiv, condițiile de acces prevăzute de un regulament care, precum cel privind concentrările, permite Comisiei să obțină documente deosebit de sensibile pentru drepturile și interesele întreprinderilor, interpretarea acestor condiții nu poate fi strictă, ci trebuie să fie atât de extinsă cât este necesar pentru protecția adecvată a acestor drepturi și interese.

33. În alte situații (cauze militare, internaționale, privind politica financiară) [articolul 4 alineatul (1) litera (a)], excepțiile corespund unor interese strategice, vitale sau, în orice caz, în mod indiscutabil relevante pentru viața comunității politice. Niciuna dintre ipotezele menționate nu este relevantă în speță.

34. În sfârșit, în alte cazuri, excepțiile corespund unor obiective care prezintă un interes calificat pentru Uniune, cum ar fi garanția referitoare la activitățile de inspecție.

35. Sau, în sfârșit, din perspectiva datelor relevante în special pentru prezenta cauză, excepțiile privesc protecția intereselor comerciale [articolul 4 alineatul (2)]. În opinia noastră, cea mai relevantă dintre excepțiile invocate în prezenta cauză este cea referitoare la protecția intereselor menționate, cu privire la care, de altfel, Curtea nu a avut ocazia să se pronunțe în mod detaliat. Prin urmare, pe această excepție trebuie să se axeze dezvoltarea prezentelor concluzii.

36. În consecință, vom examina separat excepția întemeiată pe protecția intereselor comerciale.

1. Excepția întemeiată pe protecția intereselor comerciale în cazul documentelor obținute de la întreprinderi în cadrul unei proceduri de control al concentrărilor

37. Trebuie subliniat de la început că interesele comerciale fac deja obiectul unei protecții oarecum sporite în cadrul Regulamentului nr. 1049/2001, în măsura în care acesta, pe lângă faptul că le erijează în cauză legitimă pentru eventualul refuz al accesului la un document [articolul 4 alineatul (2)], prevede posibilitatea ca, în mod excepțional, protecția acestor interese să poată fi extinsă dincolo de termenul de 30 de ani prevăzut la alineatul (7) al articolului 4 din regulament [11].

38. Acestea fiind spuse, trebuie să precizăm fără întârziere, în scopul prezentei cauze, că excepția întemeiată pe obiectivul protecției intereselor comerciale dobândește în plus caracteristici proprii atunci când este vorba despre documente obținute de la întreprinderi în cadrul și cu ocazia unei proceduri de control preventiv (autorizare) al concentrărilor de întreprinderi. În acest sens, se poate afirma că împrejurarea menționată caracterizează în mod determinant excepția în discuție. Cu alte cuvinte, modul în care Regulamentul nr. 139/2004 a abordat această intervenție a Comisiei devine un instrument de interpretare inevitabil pentru o interpretare corectă a domeniului de aplicare al excepției prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001. Prin urmare, este necesar, în continuare, să acordăm atenție atât sensului acestei competențe a Comisiei, cât și competențelor atribuite Comisiei în acest scop, precum și, în sfârșit, garanțiilor care rezultă în mod inevitabil din exercitarea corectă a competențelor menționate pentru persoanele supuse acestora.

11 — Dispoziție aplicabilă, pe lângă interesele comerciale, numai în privința vieții private și a „documentelor sensibile".

a) Sensul competenței atribuite Comisiei în procedura de concentrare

39. În primul rând, în ceea ce privește sensul acestei competențe, întemeiată din punct de vedere juridic pe actualul articol 103 TFUE, Regulamentul privind concentrările economice urmărește, înainte de toate, să instituie „un instrument juridic specific care să permită controlul eficient asupra tuturor concentrărilor în ceea ce privește efectul acestora asupra structurii concurenței în Comunitate și care să fie singurul instrument aplicabil acestor concentrări” [considerentul (6)].

40. Este de la sine înțeles că reorganizările societăților în sine „trebuie încurajate în măsura în care respectă cerințele unei concurențe dinamice și pot duce la creșterea competitivității industriei europene, îmbunătățind condițiile de dezvoltare și ducând la creșterea standardului de viață din Comunitate” [considerentul (4)].

41. Prin urmare, este vorba exclusiv despre a se „asigur[a] că procesul de reorganizare nu provoacă daune durabile concurenței”, ceea ce impune reglementarea „concentrări[lor] care pot afecta semnificativ concurența efectivă pe piața comună sau pe o parte semnificativă a acesteia” [considerentul (5)].

42. În consecință, controlul care permite asigurarea acestui rezultat trebuie să fie selectiv, în sensul că, deși garantează o concurență efectivă în fața concentrărilor care i-ar aduce atingere, nu descurajează totuși concentrările care favorizează concurența. În ultimă instanță, ceea ce se urmărește este numai împiedicarea concentrărilor care nu sunt compatibile cu piața comună (articolul 2 din Regulamentul nr. 139/2004) [12].

b) Competențele de inspecție ale Comisiei în procedura de concentrare

43. În al doilea rând, în ceea ce privește competențele Comisiei, controlul menționat este posibil numai prin atribuirea unor competențe extinse care să îi permită să obțină informații de la societăți și să efectueze activități de inspecție [considerentele (34) și (38)], însă asigurându-se de asemenea că exercitarea acestora nu se transformă într-un control incisiv susceptibil să descurajeze operațiuni care ar putea fi favorabile dinamismului concurenței.

44. Exercitarea competențelor atribuite Comisiei nu rămâne în niciun caz în afara principiului transparenței, potrivit căruia „toate deciziile Comisiei care nu sunt doar de natură procedurală ar trebui să fie făcute publice pe scară largă” [considerentul (42)]. Totuși, recunoscând că trebuie să se asigure „dreptul la apărare al întreprinderilor implicate, în special dreptul de acces la dosar”, același considerent (42) subliniază că „este esențial ca secretele de afaceri să fie protejate” și că „[a]r trebui […] protejată confidențialitatea informațiilor schimbate în rețea[13] și cu autoritățile competente ale unor țări terțe”.

45. În temeiul acestor principii de ordin general, Regulamentul privind concentrările economice prevede un regim de control al operațiunilor de concentrare potrivit căruia Comisia trebuie să evalueze toate concentrările de dimensiune comunitară „pentru a se stabili dacă sunt sau nu compatibile cu piața comună” [articolul 2 alineatul (1)], luând în considerare, în acest scop, „(a) nevoia menținerii și dezvoltării unei concurențe efective pe piața comună având în vedere, printre altele, structura tuturor piețelor vizate și concurența actuală sau potențială din partea întreprinderilor aflate pe teritoriul sau în afara Comunității”, precum și „(b) poziția pe piață a întreprinderilor implicate și puterea lor economică și financiară, alternativele disponibile furnizorilor și utilizatorilor, accesul acestora la surse de aprovizionare

12 — Cu privire la aprecierea conținutului concentrărilor din perspectiva compatibilității acestora cu piața comună, a se vedea Bellamy & Child, *European Community Law of Competition*, ediția a șasea, Oxford University Press, 2008, p. 8183 și urm.

13 — Este vorba despre „o rețea de autorități publice” formată din Comisie și din autoritățile competente ale statelor membre, care își „exercit[ă] competențele care le revin în strânsă cooperare, folosind mecanisme eficiente de schimb de informații și consultare, pentru a se asigura că fiecare caz este analizat de cea mai competentă autoritate” [considerentul (14) al Regulamentului privind concentrările economice].

sau piețe și orice alte bariere legale sau de altă natură la intrarea pe piață, tendințele ofertei și cererii pentru bunurile și serviciile relevante, interesele consumatorilor intermediari și finali și evoluția progresului tehnic și economic, cu condiția ca acesta să fie în beneficiul consumatorului și să nu reprezinte un obstacol în calea concurenței" [articolul 2 alineatul (1)].

46. Pentru a efectua această evaluare, decisivă pentru declararea compatibilității concentrării cu piața comună, Comisia poate solicita persoanelor, întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi în cauză „toate informațiile necesare" [articolul 11 alineatul (1)], și poate cere autorităților competente ale statelor membre să efectueze „inspecțiile pe care Comisia le consideră necesare" [articolul 12 alineatul (1)] sau le poate efectua Comisia însăși, articolul 13 alineatul (2) din Regulamentul privind concentrările economice prevăzând că funcționarii acesteia „au competența: […] (b) de a examina registrele și alte evidențe privind activitatea comercială […]; (c) de a lua sau de a obține, în orice format, copii sau extrase din astfel de registre sau evidențe; […] [și] (e) de a solicita oricărui reprezentant sau membru al personalului întreprinderii sau al asociației de întreprinderi explicații asupra faptelor sau documentelor legate de obiectul și scopul inspecției și de a înregistra răspunsurile".

47. Pentru a asigura colaborarea întreprinderilor cu Comisia, articolele 14 și 15 din Regulamentul privind concentrările economice prevăd impunerea unor amenzi și a unor penalități cu titlu cominatoriu persoanelor care refuză să se supună unei inspecții sau să furnizeze informații ori care furnizează informații incorecte sau care induc în eroare.

c) Garanțiile referitoare la exercitarea competențelor de inspecție

48. Competențele atribuite Comisiei descrise mai sus constituie, astfel cum se poate observa cu ușurință, un ansamblu de competențe care pot fi calificate ca exorbitante, care plasează întreprinderile în cauză într-o situație extrem de delicată, în măsura în care sunt expuse în mod deschis unor activități de inspecție cu privire la detaliile gestiunii lor, de la care nu se pot sustrage fără a se expune la consecințe grave. În această privință trebuie subliniat că, astfel cum precizează Comisia, spre deosebire de situația procedurilor de achiziții publice, în cazul concentrărilor, întreprinderile în cauză nu dispun de libertatea de a se supune sau de a nu se supune procedurilor stabilite, ci pot fi obligate la aceasta, chiar împotriva voinței lor.

49. Se poate adăuga că, spre deosebire de ceea ce se întâmplă în cazul controlului represiv al practicilor de restrângere a concurenței, în speță ne aflăm în fața unei proceduri de control preventiv, exercitată, așadar, fără a se întemeia pe o conduită anterioară presupus ilicită.

50. Competențe de inspecție având o astfel de întindere și astfel de consecințe pot fi acceptabile numai în măsura în care sunt necesare pentru atingerea scopului legitim urmărit de Comisie. Prin urmare, informațiile obținute de la întreprinderi trebuie să poată fi utilizate numai în vederea evaluării adecvate a concentrării examinate, al cărei ultim scop nu este altul decât a stabili dacă aceasta este sau nu este compatibilă cu piața comună. Legătura dintre informațiile obținute, pe de o parte, și obiectivul a cărui realizare justifică obligația impusă întreprinderilor de a furniza toate informațiile solicitate, pe de altă parte, trebuie să fie indisolubilă. Altfel, ar însemna să fie impusă întreprinderilor o obligație de transparență care poate fi incompatibilă cu însăși subzistența acestora ca subiecte ale activității economice în cauză, fără a exclude că acest lucru ar putea avea efecte negative în ceea ce privește viața privată, în măsura în care această noțiune este aplicabilă activităților comerciale ale persoanelor juridice, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 8 din CEDO [14].

51. Aceasta este, și nu ar putea fi altfel, chiar poziția Regulamentului privind concentrările economice însuși, al cărui articol 17 prevede, la alineatul (1), că „[i]nformațiile dobândite ca urmare a aplicării prezentului regulament se folosesc numai în scopul solicitării, investigației sau audierii relevante".

14 — A se vedea printre altele Hotărârea din 16 februarie 2000, Amann împotriva Elveției, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-II, § 65.

52. Același articol prevede, la alineatul (2), că, „[f]ără a aduce atingere articolului 4 alineatul (3), articolului 18 și articolului 20, Comisia și autoritățile competente ale statelor membre, funcționarii acestora și alți angajați și alte persoane care își desfășoară activitatea sub supravegherea acestor autorități, precum și funcționarii și agenții altor autorități ale statelor membre nu dezvăluie informațiile care fac obiectul obligației de păstrare a secretului profesional pe care le-au dobândit în urma aplicării prezentului regulament”, ceea ce, potrivit alineatului (3) al aceluiași articol 17, „nu împiedică publicarea informațiilor generale sau a studiilor care nu conțin informații privind anumite întreprinderi sau asociații de întreprinderi”.

53. Informațiile obținute de Comisie sunt, prin urmare, strict legate de obiectivul evaluării concentrărilor de întreprinderi și sunt supuse unui principiu al rezervei în ceea ce privește divulgarea lor.

54. În realitate, apreciem că dispoziția cuprinsă la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul privind concentrările economice poate fi considerată, într-o anumită măsură, redundantă, întrucât aceeași interdicție a abuzului de putere ar fi deja suficientă în sine pentru a considera că informațiile obținute în acest mod nu pot fi utilizate decât în scopul strict care justifică dobândirea acestora, fără a putea fi deturnate în alte scopuri [15]. Păstrând proporțiile, noțiunea interceptării judiciare a comunicațiilor în cadrul unei proceduri penale privind o infracțiune determinată poate fi ilustrativă aici.

55. Având în vedere toate cele de mai sus, suntem deja în măsură să răspundem la obiecțiile Comisiei referitoare la eroarea pe care ar fi săvârșit-o Tribunalul atunci când a solicitat o justificare individuală a refuzului accesului pentru fiecare document a cărui publicare ar fi putut presupune un prejudiciu pentru interesele comerciale ale PKN Orlen.

2. Justificarea excepției întemeiată pe protecția intereselor comerciale

56. Reiese din jurisprudența Curții în materia care prezintă interes în speță că există deja un corp jurisprudențial cu privire la excepțiile de la dreptul de acces și la justificarea lor adecvată [16].

57. Prezintă importanță aici, în primul rând, jurisprudența Curții în temeiul căreia sunt admise *prezumții generale* cu privire la anumite categorii de documente [17], mai precis, cu privire la acele documente pentru care, având în vedere procedura în care se încadrează, există un regim specific de accesibilitate. Existența regimului menționat permite să se presupună că, în principiu, divulgarea unor astfel de documente ar putea aduce atingere obiectivului urmărit de procedura respectivă. În special, Curtea a declarat în Hotărârea Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, citată anterior, punctele 55-61, că o prezumție generală de această natură poate rezulta din normele de reglementare a procedurilor de control al ajutoarelor de stat [18].

15 — Un act reprezintă un abuz de putere numai dacă „a fost adoptat în scopul exclusiv sau cel puțin determinant de a atinge alte obiective decât pe cele declarate sau de a eluda o procedură special prevăzută de tratat pentru a răspunde circumstanțelor cauzei” (Hotărârea din 7 septembrie 2006, Spania/Consiliul, C-310/04, Rec., p. I-7285, punctul 69). Considerăm că aceeași este situația atunci când un act a fost adoptat inițial într-un scop, însă ulterior este utilizat pentru atingerea unui scop diferit, eventual de asemenea legitim, însă având un temei al legitimității diferit.

16 — Pentru o prezentare a jurisprudenței Curții în acest domeniu, a se vedea, spre exemplu, Guichot, E., „Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo”, *Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo*, Sevilla, 2011.

17 — Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, Rec., p. I-4723, punctul 50, Hotărârea Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, citată anterior, punctul 54, și Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, Rep., p. I-8533, punctul 74.

18 — Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 88 din Tratatul CE (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41).

58. Astfel, dat fiind că reglementarea menționată nu recunoaște dreptul de a consulta documentele din dosarul administrativ decât statului membru care răspunde pentru acordarea ajutorului, Curtea a concluzionat că trebuie să se țină seama de împrejurarea menționată „la interpretarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001”, întrucât, dacă alte părți interesate decât statul membru „ar fi fost în măsură să obțină accesul la documentele dosarului administrativ al Comisiei, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, sistemul de control al ajutoarelor de stat ar fi contestat” [19].

59. O prezumție generală de același tip a fost de asemenea admisă – în aceleași temeiuri și cu aceleași consecințe în ceea ce privește interpretarea Regulamentului nr. 1949/2001 – în legătură cu memoriile prezentate Curții în cadrul procedurilor judiciare [20].

60. Nu este vorba, în nici un caz, despre o prezumție *iuris et de iure*, întrucât „[a]ceastă prezumție generală nu exclude dreptul […] părți[lor] interesate” (*id est*, al celor care nu dispun de dreptul de acces la documente în cadrul procedurii de control) „de a dovedi că un anumit document […] nu face obiectul prezumției menționate sau că există un interes public superior care justifică divulgarea documentului” [21].

61. Prin urmare, prezumția nu exclude de la început accesul la documentul vizat de aceasta, ci permite pur și simplu instituției să refuze accesul în temeiul motivelor de principiu care rezultă din existența unui regim specific pentru tipul de document în cauză. În plus, prezumția ridică gradul de motivare impus cererii de acces, care va trebui să se întemeieze în mod necesar pe un interes public superior, nu numai pe un simplu interes privat.

62. În orice caz, considerarea unui document ca fiind inclus în categoria care beneficiază de prezumție necesită de asemenea o motivare specifică. Potrivit Curții, instituției „îi revine […] obligația de a verifica în fiecare caz în ce măsură considerațiile de ordin general aplicabile în mod normal unui tip determinat de documente sunt efectiv aplicabile unui document anume a cărui divulgare este cerută” [22], mai precis, dacă acesta se încadrează efectiv în categoria generală a documentelor cu privire la care operează prezumția generală respectivă, așadar, din perspectiva datelor relevante pentru prezenta cauză, dacă este vorba despre un document care face parte dintr-un dosar pentru care există norme specifice de acces în temeiul unor regulamente specifice.

63. În opinia noastră, această jurisprudență este perfect aplicabilă în cazul excepției privind protecția intereselor comerciale și în orice caz în ipoteza concretă a documentelor elaborate în cadrul procedurilor de concentrare [23].

64. Precum Regulamentul nr. 659/1999 în cazul ajutoarelor de stat, Regulamentul nr. 139/2004 instituie în privința concentrărilor de întreprinderi o procedură administrativă de control prin care este urmărit un obiectiv fundamental pentru Uniune, și anume garantarea concurenței pe piața internă.

19 — Hotărârea Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, citată anterior, punctul 58. Cu un titlu diferit (dreptul de acces *ex* Regulamentul nr. 1049/2001), ar fi atins din punct de vedere material același obiectiv pe care un titlu specific (dreptul de acces limitat *ex* Regulamentul nr. 659/1999) îl atribuie numai unei anumite părți interesate (statul membru care răspunde de acordarea ajutorului). Acest rezultat, pe lângă faptul că ar fi contrar coerenței ansamblului sistemului normativ al dreptului Uniunii, ar presupune de asemenea să se piardă din vedere că spiritul transparenței care guvernează Regulamentul nr. 1049/2001 are ca domeniu de manifestare „cazurile în care instituțiile comunitare acționează în calitate de legiuitor”, în timp ce „documentele aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat […] se înscriu în cadrul funcțiilor administrative specifice atribuite instituțiilor menționate prin articolul 88 CE” (Hotărârea Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, citată anterior, punctul 60).

20 — Hotărârea Suedia și alții/API și Comisia, citată anterior, punctele 94-100. În definitiv, obiectivul Curții în toate aceste situații nu este altul decât protecția echilibrului vizat de legiuitorul Uniunii la adoptarea Regulamentului nr. 1049/2001 și a tuturor regulamentelor care guvernează efectiv accesul la documentele care fac parte din dosare administrative. Un alt exemplu al acestei preocupări a Curții poate fi găsit în soluția pronunțată în cauza Comisia/Bavarian Lager, citată anterior, în care se impunea o interpretare a Regulamentului nr. 1049/2001 care să asigure un echilibru cu dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date (JO 2001, L 8, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 30, p. 142).

21 — Hotărârea Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, citată anterior, punctul 62.

22 — Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, citată anterior, punctul 50.

23 — Din acest punct de vedere, între altele, a se vedea Goddin, G., *op. cit.*, p. 22-23, și Idot, L., *op. cit.*, *passim*.

65. Temeiul juridic al ambelor regulamente se regăsește în capitolul 1 („Regulile de concurență”) din titlul VII („Norme comune privind concurența, impozitarea și armonizarea legislativă”) din TFUE, ceea ce pune în evidență faptul că acestea răspund unui scop comun, împărtășit de Regulamentul nr. 1/2003 [24], mai precis, acela de a face posibilă realizarea unuia dintre obiectivele pe care se întemeiază existența Uniunii, întrucât nu trebuie uitat că Uniunea se întemeiază pe valorile proclamate la articolul 2 TUE, însă este de asemenea obligată să respecte scopurile și obiectivele enumerate la articolul 3 TUE, printre care trebuie subliniate, din perspectiva datelor relevante pentru prezenta cauză, instituirea unei piețe interne și „dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată […] pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate […]” [articolul 3 alineatul (3) TUE]. În vederea realizării acestor obiective, articolul 3 alineatul (1) litera (b) TFUE atribuie Uniunii competență exclusivă pentru „stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne”, iar instrumentul juridic reprezentat de Regulamentul privind concentrările economice a fost conceput tocmai pentru a permite controlul efectiv al concentrărilor din perspectiva concurenței.

66. Astfel, motivele care justifică, în cazul ajutoarelor de stat, completarea excepțiilor prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1949/2001 cu condițiile specifice de acces la documente prevăzute de Regulamentul nr. 659/1999 sunt aplicabile și în cazul Regulamentului privind concentrările economice, ale cărui condiții privind accesul trebuie să servească de asemenea la stabilirea conținutului dispoziției menționate.

67. Prin urmare, potrivit abordării noastre, protecția intereselor comerciale ca temei al excepției de la acces prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie interpretată în lumina Regulamentului privind concentrările economice și, în consecință, trebuie admisă prezumția generală potrivit căreia divulgarea documentelor furnizate de o întreprindere Comisiei în cursul unei proceduri de concentrare poate aduce atingere intereselor comerciale ale acesteia.

68. Această prezumție trebuie extinsă la toate documentele elaborate în cadrul procedurii menționate, în măsura în care acestea pot conține informații sensibile din perspectiva activității și a intereselor comerciale ale întreprinderii supuse procedurii, evident, numai în ceea ce privește părțile din documente pentru care această condiție este îndeplinită.

69. Astfel, Comisia susține în mod întemeiat că Tribunalul a interpretat în mod eronat excepția referitoare la protecția intereselor comerciale.

3. Celelalte excepții

70. În ceea ce privește, în primul rând, divulgarea avizelor juridice, Curtea a declarat că Regulamentul nr. 1049/2001 „impune, în principiu, o obligație de a divulga avizele Serviciului juridic al Consiliului referitoare la procesul legislativ” [25], deși nu este exclusă posibilitatea de a refuza accesul în cazul avizelor având un „caracter deosebit de sensibil” sau „o întindere deosebit de mare, care depășesc cadrul procesului legislativ în cauză”, caz în care „instituției respective i-ar reveni obligația de a motiva refuzul în mod circumstanțiat” [26].

71. În ceea ce privește avizele emise în cadrul procedurilor administrative, Curtea a păstrat aceeași linie în cauza Suedia/MyTravel și Comisia, citată anterior, punctele 109-119.

24 — Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele [81] și [82] din tratat (JO L 2003, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167). Cu privire la procedura prevăzută de acest regulament, a se vedea Wils, W. P. J., „EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights”, în *Concurrences*, mai 2011, și în *World Competition*, vol. 34, nr. 2, iunie 2011 (accesibil la http://ssrn.com/author=456087).

25 — Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, citată anterior, punctul 68.

26 — *Ibidem*, punctul 69.

72. În prezenta cauză, în care, astfel cum am menționat, nucleul problemei dezbătute constă în protecția intereselor comerciale, decisive nu sunt atât forma sau calificarea juridică a fiecăruia dintre documentele solicitate, ci faptul că acestea conțin, din punct de vedere material sau substanțial, informații relevante din perspectiva acestor interese. Prin urmare, revine Tribunalului, în calitate de judecător al faptelor, atribuția de a stabili măsura în care documentele administrative elaborate în cursul procedurii de concentrare conțin informații sensibile pentru interesele comerciale ale întreprinderii în cauză.

4. În cele din urmă, protecția intereselor comerciale în cazul particular al procedurilor finalizate

73. Faptul că procedura de concentrare a fost deja finalizată afectează în vreun fel concluziile anterioare?

74. În cauza MyTravel, citată anterior, Curtea s-a pronunțat cu privire la efectele pe care le poate avea asupra soluționării unei cereri de acces faptul că procedura din care face parte documentul în cauză a fost sau nu a fost finalizată prin adoptarea deciziei corespunzătoare. Curtea a considerat că finalizarea procedurii nu impune *per se* divulgarea documentului, cu toate că în acest caz refuzul divulgării trebuie să fie justificat în mod special [27].

75. În conformitate cu această poziție, s-ar putea admite că răspunsul la întrebarea formulată mai sus trebuie să fie afirmativ, deși, în opinia noastră, numai în cazul acelor documente a căror rațiune de a fi constă tocmai în fundamentarea deciziei spre care se îndreaptă procedura. După încheierea procedurii, accesul la documentele elaborate în cursul acesteia în scopul adoptării unei decizii finale și definitive nu mai poate pune în discuție, prin definiție, rezultatul procedurii și, prin urmare, nici decizia prin care aceasta s-a finalizat. Așadar, avizele juridice și documentele interne la care a fost refuzat accesul de către Comisie trebuie luate în considerare din această perspectivă.

76. Ipoteza intereselor comerciale pe a căror protecție s-a întemeiat refuzul accesului la celelalte documente solicitate de Agrofert include totuși, în opinia noastră, o nuanță foarte importantă.

77. Prin însăși natura lor, documentele furnizate în cadrul procedurii vor conține întotdeauna informații referitoare la împrejurările legate de activitatea întreprinderii la momentul relevant pentru decizia Comisiei privind compatibilitatea concentrării examinate cu piața comună. Este vorba, prin urmare, despre informații sortite, în principiu, „perimării”, însă care păstrează în orice caz o „actualitate” a cărei valabilitate se poate întinde în timp mai mult decât cea a documentelor strict administrative sau interne din cadrul procedurii.

78. În opinia noastră, întinderea în timp a caracterului „sensibil” al unui document constituie un element fundamental al arhitecturii regimului excepțiilor prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, protecția documentelor întocmite pentru uz intern în cadrul unei proceduri [alineatul (3)] este asigurată cât timp procedura nu a fost finalizată, însă numai documentele care conțin avize beneficiază de protecție chiar și după încheierea procedurii. În al doilea caz, excepția se aplică, precum în cazul tuturor excepțiilor prevăzute la articolul 4, „în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului” [alineatul (7)]. Perioada menționată poate ajunge, în conformitate cu alineatul (7) al articolului 4, la cel mult treizeci de ani. Totuși, această perioadă maximă poate fi prelungită, „dacă este necesar”, pentru trei categorii de documente: acelea care se „încadrează la excepțiile privind viața privată sau interesele comerciale și documentele sensibile” [alineatul (7)].

79. Interesele comerciale trebuie să beneficieze, prin urmare, de cel mai înalt grad de protecție *ratione temporis* în cadrul regimului privind accesul instituit de Regulamentul nr. 1049/2001. Din acest motiv, din perspectiva prezentei cauze, finalizarea procedurii de concentrare nu constituie în mod necesar, pentru acest tip de documente, momentul de turnură pe care îl reprezintă în schimb, în ceea ce privește accesul, pentru documentele de altă natură, în special avizele juridice și avizele de uz intern.

27 — Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia, citată anterior, punctele 113-119.

80. În ceea ce privește documentele referitoare la consultanța juridică și documentele întocmite de Comisie în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare din cadrul procedurii [articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță și articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001], soluția adoptată de Curte în cauza Suedia/MyTravel și Comisia, citată anterior, este perfect aplicabilă în prezenta cauză.

81. Prin urmare, considerăm că, după finalizarea procedurii administrative de concentrare, nu mai poate fi prezumată prejudicierea obiectivului urmărit de procedura menționată care ar putea fi cauzată de accesul la documentele strict administrative din cadrul acesteia, în afara cazurilor prevăzute de însuși Regulamentul privind concentrările economice.

82. Desigur, prejudiciul poate exista efectiv într-un caz concret chiar și după finalizarea procedurii, însă nu poate fi considerat pur și simplu ca fiind un fapt cert și, prin urmare, va fi necesară demonstrarea acestuia *ad casum*, mai exact, fără a recurge la prezumția generală întemeiată pe natura și pe obiectivele unei proceduri administrative deja încheiate.

83. Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, considerăm că trebuie admis parțial al doilea motiv de recurs, întemeiat pe faptul că Tribunalul nu a interpretat corect regimul excepțiilor prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001.

C — *Primul motiv de recurs: interpretarea presupus eronată a Regulamentului nr. 139/2004*

84. Primul motiv de recurs era întemeiat în esență pe o interpretare incorectă a Regulamentului nr. 139/2004, acest fapt având consecințe în ceea ce privește interpretarea excepției întemeiate pe obiectivul protecției intereselor comerciale. Întrucât am propus admiterea celui de al doilea motiv tocmai din motivul unei interpretări incorecte a excepției referitoare la protecția intereselor comerciale, considerăm că examinarea primului motiv nu este necesară.

VI — Cu privire la soluționarea definitivă a litigiului de către Curte

85. În conformitate cu articolul 61 din Statutul Curții, „în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea anulează decizia Tribunalului”, putând „să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată”.

86. În opinia noastră, în prezenta cauză Curtea poate soluționa definitiv litigiul. Având în vedere condițiile de admitere a recursului pe care le propunem, trebuie anulată decizia Comisiei atacată în fața Tribunalului în măsura în care aceasta nu justifică în mod concret și individual refuzul dreptului de acces la toate documentele juridice și interne cărora nu li se aplică, ținând seama de conținutul acestora, excepția întemeiată pe protecția intereselor comerciale prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001.

VII — Cheltuieli de judecată

87. În conformitate cu articolul 69 alineatele (3) și (4) din Regulamentul de procedură, propunem Curții, având în vedere condițiile de admitere a recursului propuse, ca părțile și intervenientele să suporte fiecare propriile cheltuieli de judecată.

VIII — Concluzie

88. Având în vedere considerațiile prezentate, propunem Curții să declare:

„Admite parțial recursul, admițând al doilea motiv de recurs, întemeiat pe o eroare de interpretare a articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 în ceea ce privește protecția intereselor comerciale și, în consecință:

1) Anulează Hotărârea Tribunalului din 7 iulie 2010, Agrofert Holding/Comisia (T-111/07), de anulare a Deciziei Comisiei din 13 februarie 2007 prin care este refuzat accesul la documentele care fac parte din dosarul unei proceduri de control al unei operațiuni de concentrare, inițiată în temeiul Regulamentului (CE) nr. 139/2004.

2) Anulează Decizia Comisiei din 13 februarie 2007 prin care este refuzat accesul la documentele care fac parte din dosarul unei proceduri de control al unei operațiuni de concentrare, inițiată în temeiul Regulamentului (CE) nr. 139/2004, în măsura în care aceasta nu justifică în mod concret și individual refuzul dreptului de acces la toate documentele juridice și interne cărora nu li se aplică, ținând seama de conținutul acestora, excepția întemeiată pe protecția intereselor comerciale prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001.

3) Părțile și intervenientele suportă propriile cheltuieli de judecată.”