

cano lo svolgimento dell'inchiesta e sono indicate nella domanda di informazioni. Infatti, tanto dal combinato disposto dei nn. 1 e 3 dell'art. 11 del regolamento n. 17, quanto dalle esigenze relative al rispetto dei diritti della difesa delle imprese considerate emerge che il criterio di necessità enunciato dall'art. 11 deve valutarsi in funzione dell'obiettivo dell'inchiesta, quale esso è obbligatoriamente precisato nella stessa domanda di informazioni.

Si deve considerare adempiuto l'obbligo di una correlazione fra la domanda di informazioni e la violazione presunta qualora in questa fase del procedimento si possa legittimamente considerare che detta domanda ha un rapporto con la violazione presunta.

2. Le disposizioni dell'art. 20 del regolamento n. 17 che, da un lato, vietano la divulgazione delle informazioni, protette per loro natura dal segreto professionale, raccolte a norma di detto regolamento, e,

dall'altro, vietano l'uso di tali informazioni per uno scopo diverso da quello per il quale esse sono state richieste, sono dirette a garantire il rispetto della riservatezza delle informazioni trasmesse agli Stati membri, a norma dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 17.

Dette disposizioni ostano alla divulgazione di informazioni non soltanto all'esterno dell'amministrazione di uno Stato membro, ma anche ad uffici dell'amministrazione statale diversi dai dirigenti, dai funzionari o da altri agenti degli uffici competenti in materia di concorrenza, di modo che un'impresa non può aver diritto a sottrarsi ad una domanda di informazioni, rivolta dalla Commissione a norma dell'art. 11 del regolamento n. 17, deducendo la violazione del principio di proporzionalità, a causa del rischio di circolazione dei documenti richiestili tra le varie amministrazioni di uno Stato membro, che potrebbero farne un uso in contrasto coi suoi interessi commerciali.

## SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

12 dicembre 1991 \*

Nella causa T-39/90,

**Samenwerkende Elektriciteits-productiebedrijven NV**, con sede in Arnhem (Paesi Bassi), rappresentata dagli avv.ti M. van Empel e O. W. Brouwer, del foro di

\* Lingua processuale: l'olandese.

Amsterdam, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Loesch,  
8, rue Zithe,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal sig. B. J. Drijber, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Roberto Hayder, funzionario nazionale distaccato presso il servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 2 agosto 1990, relativa a un procedimento in forza dell'art. 11, n. 5, del regolamento del Consiglio n. 17,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione),

composto dai sigg. A. Saggio, presidente, C. P. Briët, D. P. M. Barrington, B. Vesterdorf e J. Biancarelli, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta e a seguito della trattazione orale del 3 luglio 1991,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### Antefatti e procedimento

- 1 Con atto registrato nella cancelleria del Tribunale di primo grado delle Comunità europee il 26 settembre 1990, la società NV Samenwerkende Elektriciteits-productiebedrijven NV (in prosieguito: la « SEP ») ha chiesto l'annullamento della decisione della Commissione 2 agosto 1990, relativa ad un procedimento in forza dell'art. 11, n. 5, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204; in prosieguito: il « regolamento n. 17 ») (IV/33.539 - SEP/Gasunie; in prosieguito: la « decisione »).
  
- 2 La SEP, ricorrente, è una società per azioni che raggruppa i quattro produttori olandesi di elettricità di pubblica utilità, responsabili della produzione ed eventualmente dell'importazione di corrente elettrica nei Paesi Bassi. Secondo le indicazioni fornite dalle parti, la SEP ha in particolare il compito — come confermato dalla legge olandese sull'elettricità del 1989 (*Elektriciteitswet, Staatsblad*, 1989, pag. 535) — di garantire il prezzo di elettricità più basso possibile per il consumatore, pur garantendo la sicurezza dell'approvvigionamento. In quest'ottica essa coordina in particolare, per conto dei suoi azionisti, la produzione di elettricità nonché gli acquisti di combustibile, che rappresentano la maggior parte del costo di produzione dell'elettricità. Attualmente il 50% circa di elettricità è prodotto nei Paesi Bassi mediante gas naturale.
  
- 3 La società NV Nederlandse Gasunie (in prosieguito: la « Gasunie ») fruisce nei Paesi Bassi di un monopolio di fatto per la fornitura di gas naturale: infatti, secondo le informazioni figuranti nel fascicolo, l'insieme del gas naturale estratto sul territorio olandese deve esserle offerto in vendita. Il suo capitale è detenuto per il 50% dalle compagnie petrolifere Shell ed Esso e per il 50%, direttamente o indirettamente, dallo Stato olandese. Le decisioni fondamentali in materia di politica di vendita della Gasunie sono subordinate all'approvazione del ministro degli Affari economici. Dal fascicolo emerge che, secondo la legge olandese relativa al prezzo del gas naturale (*Wet Aardgasprijsen*), quest'ultimo costituisce un patrimonio nazionale che deve essere sfruttato nel modo più consono agli interessi olandesi; il gas naturale costituisce oggetto di una politica integrata e le risorse che esso procura alimentano il bilancio dello Stato, direttamente o mediante l'IVA.

- 4 In questo ambito il 16 giugno 1989 veniva firmato il contratto di fornitura di gas tra la SEP e l'impresa norvegese Statoil (in prosieguo: il « contratto Statoil »), che così per la prima volta accedeva al mercato olandese del gas naturale. Secondo le osservazioni delle parti si tratta del primo contratto di questo tipo tra la SEP ed una società diversa dalla Gasunie. Tuttavia la Gasunie rimane per la SEP il maggior fornitore di gas.
  
- 5 Secondo le indicazioni fornite dalle parti, la conclusione del contratto Statoil induceva la Gasunie a negoziare un codice di collaborazione con la SEP, durante il secondo trimestre del 1989, allo scopo di premunirsi in futuro contro qualsiasi effetto di sorpresa connessa ad un eventuale futuro contratto di fornitura di gas tra la SEP e un terzo, in caso di nuovo fabbisogno d'approvvigionamento di gas naturale. Come emerge dal fascicolo, il 9 aprile 1990 veniva adottata la versione finale di detto codice di collaborazione.
  
- 6 Alla fine del 1989, gli uffici della Commissione venivano a conoscenza sia del contratto Statoil sia dei nuovi accordi o, quantomeno, delle trattative tra la Gasunie e la SEP per quanto riguarda il « codice di collaborazione » che prevede le « modalità con cui (queste due imprese) si concerteranno circa eventuali forniture future di gas », di cui trattasi nel punto precedente. A seguito di tali informazioni la Commissione iniziava un'inchiesta, in base all'art. 11 del regolamento n. 17, per valutare la compatibilità degli accordi o delle pratiche concordate tra la SEP e la Gasunie, per quanto riguarda la fornitura di gas naturale, con le norme in materia di concorrenza del Trattato CEE e in particolare con il suo art. 85. La decisione impugnata veniva adottata il 2 agosto 1990 nell'ambito di dette indagini.
  
- 7 Il procedimento d'inchiesta si svolgeva come segue. Con lettera 6 marzo 1990, la Commissione chiedeva alla ricorrente, a norma dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 17 — che autorizza la Commissione a raccogliere, in occasione dell'assolvimento dei suoi compiti consistenti nel vigilare sull'osservanza degli artt. 85 e 86 del Trattato, « tutte le informazioni necessarie », in particolare presso le imprese e le associazioni di imprese —, di comunicarle:  
  
« a) il contratto originale di fornitura di gas, stipulato fra la SEP e la Statoil, e il carteggio relativo a tale accordo;

- b) il nuovo contratto tra la SEP e la Gasunie e i documenti relativi alle trattative preliminari;
- c) i dati relativi al ruolo che lo Stato olandese ha svolto nella conclusione dell'accordo tra la SEP e la Gasunie e il carteggio eventuale tra lo Stato olandese e la SEP, relativo a tale accordo ».

Rispondendo alla suddetta domanda la ricorrente inviava, con lettera 9 aprile 1990, il codice di collaborazione con la Gasunie, nella versione nel frattempo definitivamente adottata, nonché un progetto precedente di detto codice. Essa si rifiutava tuttavia di trasmettere le altre informazioni richieste, sostenendo che il contratto concluso con la Statoil era completamente estraneo al codice di collaborazione e, inoltre, che lo Stato olandese non aveva svolto alcun ruolo nell'adozione di detto codice e del resto non vi era alcun carteggio al riguardo. La Commissione ribadiva la sua domanda relativa alla comunicazione del contratto Statoil, con lettera 23 aprile 1990, e la ricorrente le opponeva un nuovo diniego, in data 1° maggio 1990.

- 8 Stando così le cose, la Commissione adottava la decisione 2 agosto 1990, in forza dell'art. 11, n. 5, del regolamento n. 17, ai sensi del quale « se un'impresa o un'associazione di imprese non dà le informazioni richieste nel termine stabilito dalla Commissione oppure dà informazioni incomplete, la Commissione le richiede mediante decisione. Tale decisione precisa le informazioni richieste, stabilisce un termine adeguato entro il quale esse devono essere fornite e indica le sanzioni previste dall'art. 15, n. 1, lett. b), e dall'art. 16, n. 1, lett. c), nonché il diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso la decisione ». La decisione 2 agosto 1990 ingiunge alla ricorrente di far pervenire alla Commissione, entro dieci giorni, il contratto originale di fornitura di gas concluso tra la SEP e la Statoil, nonché il carteggio ad esso relativo. Detta decisione non impone un'ammenda o una penale qualora manchi la comunicazione delle informazioni entro i termini da essa stabiliti.

— A seguito della suddetta decisione 2 agosto 1990, la ricorrente insisteva nel suo diniego, e con lettera 16 agosto 1990 chiedeva un colloquio personale col sig. Ehlermann, direttore generale della concorrenza, onde spiegargli i motivi del suo comportamento e cercare una soluzione amichevole della controversia. In detta lettera la ricorrente faceva riferimento per la prima volta alla riservatezza del contratto Statoil nei confronti dei terzi e annunciava la sua intenzione di presentare un ricorso contro detta decisione, a salvaguardia dei suoi diritti.

- Il 30 agosto 1990, con lettera del direttore generale della concorrenza, la Commissione rispondeva che la proposta di discussione della SEP non poteva costituire una soluzione adeguata e che la riservatezza del contratto Statoil non poteva giustificare il diniego della SEP di trasmetterlo, a causa del segreto professionale che vincola la Commissione in forza dell'art. 20 del regolamento n. 17.
  
  - Con lettera 12 settembre 1990, la SEP precisava che, invocando la riservatezza del contratto Statoil nei confronti dei terzi, essa si riferiva essenzialmente allo Stato olandese, in quanto l'art. 10 del regolamento n. 17 prevede che la Commissione trasmetta immediatamente alle autorità competenti degli Stati membri copia dei documenti più importanti che le sono presentati ai fini dell'accertamento delle infrazioni degli artt. 85 e 86. Essa proponeva quindi alla Commissione di prendere visione del contratto Statoil, purché non ne venisse fatta alcuna copia, onde consentirle di verificare che questo contratto non era necessario per valutare il codice di collaborazione concluso con la Gasunie.
  
  - Con lettera del direttore generale della concorrenza 24 settembre 1990, la Commissione respingeva tale proposta in quanto essa non ottemperava a quanto richiesto dall'art. 11 del regolamento n. 17. Peraltro, essa sottolineava che l'art. 10 le lascia un potere discrezionale sufficiente per quanto riguarda la trasmissione dei documenti agli Stati membri ed ha rilevato che essa non avrebbe avuto alcun motivo di trasmettere loro il contratto Statoil se, come sostiene la ricorrente, questo non può essere influenzato dal codice di collaborazione.
- 9 La Commissione definiva lo scopo della sua domanda di informazioni come segue. Nella suddetta lettera 6 marzo 1990, nel cui oggetto si menzionava l'« accordo fra la SEP e la Gasunie », la Commissione rilevava che i suoi uffici erano venuti a conoscenza del fatto che la « SEP ha stipulato con la Gasunie un codice di condotta relativo alle forniture di gas, e ciò a seguito di talune pressioni del ministero degli Affari economici ». Essa rilevava che l'attuazione del contratto Statoil « sembra essere influenzata » da questo codice di condotta. La sua domanda di informazioni relativa al contratto Statoil e al codice di condotta avrebbe dunque lo scopo di consentirle di valutare la compatibilità di detto codice di condotta con l'art. 85 del Trattato CEE, « grazie ad una completa conoscenza dei fatti e della loro interdipendenza economica ».

Nella motivazione della decisione 2 agosto 1990 la Commissione precisava che il codice di condotta, che costituisce oggetto della sua inchiesta e che la SEP le ha inviato, « dà alla Gasunie un diritto preferenziale sulle forniture di gas. In forza di un progetto precedente di questo codice (...) le trattative con la Gasunie sarebbero state condotte su una base di esclusività e sarebbero state chieste a terzi offerte di prezzo solo se le trattative con la Gasunie non fossero sfociate, entro sei mesi, in un risultato soddisfacente per la SEP. Il contratto (...) Statoil (può essere influenzato) da tale codice di collaborazione e le forniture da parte della Statoil possono essere subordinate all'approvazione della Gasunie o costituire oggetto di una concertazione. Pertanto è importante prendere conoscenza del contratto di fornitura del gas di cui trattasi (...). Questo contratto può essere un accordo atto a costituire un pregiudizio per la concorrenza all'interno del mercato comune » (sesto "considerando").

- 10 Contemporaneamente al presente ricorso mirante all'annullamento della decisione 2 agosto 1990, proposto il 26 settembre 1990, la SEP ha anche formulato, con atto separato registrato nella cancelleria del Tribunale lo stesso giorno, un'istanza di provvedimenti provvisori mirante ad ottenere la sospensione dell'esecuzione della decisione controversa. Con ordinanza del presidente del Tribunale 21 novembre 1990 questa domanda veniva respinta (procedimento T-39/90 R, Racc. pag. II-649).
- 11 Con decisione 26 novembre 1990 la Commissione imponeva alla SEP, in virtù dell'art. 11, n. 5, e dell'art. 16, n. 1, lett. c), del regolamento n. 17, una penalità di 1 000 ECU, a decorrere dal quinto giorno successivo alla sua notifica, per ogni giorno di ritardo nell'adempimento degli obblighi enunciati nella decisione 2 agosto 1990. La SEP inviava quindi alla Commissione il contratto Statoil, con riserva espressa di tutti i suoi diritti.
- 12 Il 14 dicembre 1990 la ricorrente proponeva ricorso dinanzi alla Corte contro la suddetta ordinanza di provvedimenti provvisori del presidente del Tribunale (causa C-372/90 P). Con atto separato, depositato nella cancelleria della Corte lo stesso giorno, essa proponeva inoltre una domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione 2 agosto 1990 e/o dei provvedimenti provvisori. A questo proposito, la ricorrente chiedeva alla Corte, in subordine, « di vietare alla Commissione di far pervenire agli Stati membri una copia del contratto Statoil (...) fintantoché il Tribunale non abbia statuito (...) sul ricorso di annullamento proposto (...) contro (la) decisione della Commissione 2 agosto 1990 oppure, qualora la Corte statuisca prima del Tribunale, fintantoché la Corte non abbia emesso la sentenza definitiva nella causa T-39/90 R sul ricorso proposto dalla SEP contro l'ordinanza del presidente del Tribunale di primo grado » (causa C-372/90 P-R).

Infine, il 23 gennaio 1991 la ricorrente proponeva, a titolo cautelativo, un secondo ricorso contro la stessa ordinanza del presidente del Tribunale, mirante, inoltre, a che la Corte ordini alla Commissione di restituirle il contratto Statoil, da essa inviato a questa istituzione a seguito della precitata decisione 26 novembre 1990, la quale imponeva una penalità. In subordine, la ricorrente chiedeva alla Corte di intimare alla Commissione di non inviare alle autorità degli Stati membri copia del contratto di cui trattasi (causa C-22/91 P).

- 13 Con ordinanza 3 maggio 1991, il presidente della Corte prendeva atto della rinuncia agli atti della ricorrente successiva all'impegno della Commissione di non comunicare in alcun modo alle autorità degli Stati membri il contenuto del contratto Statoil prima che il Tribunale di primo grado abbia statuito sul ricorso di annullamento proposto dalla SEP, e cancellava dal ruolo i procedimenti C-372/90 P, C-372/90 P-R e C-22/91 P (Racc. 1991, pag. I-2043).
- 14 Nell'ambito del presente ricorso di annullamento la fase scritta è terminata il 19 dicembre 1990. Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

### Conclusioni delle parti

- 15 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- annullare o quantomeno dichiarare nulla la decisione della Commissione delle Comunità europee 2 agosto 1990 relativa ad un procedimento a norma dell'art. 11, n. 5, del regolamento del Consiglio n. 17 (IV/33.539 - SEP/Gasunie);
  - condannare la Commissione alle spese.

La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

— condannare la SEP alle spese.

### **Argomenti delle parti e valutazione in diritto**

- 16 A sostegno della sua domanda di annullamento della decisione, la ricorrente deduce tre mezzi relativi, rispettivamente, alla violazione dell'art. 11 del regolamento n. 17, all'insufficienza di motivazione e alla violazione del principio di proporzionalità.

### **Sulla violazione dell'art. 11 del regolamento n. 17**

#### *Argomenti delle parti*

- 17 A sostegno del primo mezzo la ricorrente fa valere che il contratto Statoil non contiene informazioni necessarie ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 17, e che la Commissione non aveva il diritto di esigerne la trasmissione, poiché essa non ha provato la necessità di questa comunicazione ai fini dell'inchiesta.
- 18 Quanto al primo aspetto, la ricorrente sostiene che la trasmissione del contratto Statoil non è necessaria ai sensi dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 17. Essa rileva che la decisione impugnata è stata adottata nell'ambito di indagini unicamente volte ad accertare se il codice di collaborazione tra la SEP e Gasunie sia conforme all'art. 85 del Trattato. Il contratto Statoil, che, secondo la ricorrente, non ha quindi alcun collegamento col codice di collaborazione, non sarebbe affatto necessario per l'indagine svolta, nella fattispecie, dalla Commissione.

A sostegno di questa tesi la ricorrente osserva, in primo luogo, che la trattativa relativa al codice di collaborazione, proprio a causa del contratto Statoil, non implica che questo contratto sia necessario per poter valutare il codice di collaborazione. Infatti, quest'ultimo sarebbe stato adottato a causa della mera esistenza del contratto Statoil, e non a causa del suo contenuto, che la Gasunie ignorava. Inoltre, essendo stato elaborato il codice di collaborazione con la Gasunie solo dopo la conclusione del contratto Statoil, tale codice non ha potuto e non potrà esercitare, secondo la ricorrente, alcun effetto sul negoziato o sulle clausole di tale contratto. Essa sostiene quindi che solo una modifica del contratto Statoil, successiva all'elaborazione del codice di collaborazione, avrebbe potuto essere influenzata da quest'ultimo. Orbene, come essa ha precisato all'udienza, l'unica modifica del con-

tratto Statoil, avvenuta il 27 dicembre 1990, è stata comunicata alla Commissione e determinerebbe unicamente le modalità di trasporto del gas, che non erano state stabilite nel contratto iniziale, senza alcun effetto sul prezzo del trasporto.

La ricorrente deduce in secondo luogo che dall'esame del contenuto del codice di collaborazione emerge che la comunicazione del contratto Statoil non era necessaria nell'ambito dell'indagine avente ad oggetto il solo codice. Questo si limiterebbe infatti ad istituire un quadro per le trattative future tra la SEP e la Gasunie circa eventuali nuove forniture di gas. Esso definirebbe le modalità secondo le quali la SEP confronterà in futuro le offerte provenienti dalla Gasunie e quelle provenienti da terzi, compresa, eventualmente, la Statoil. Dal codice di collaborazione risulterebbe quindi chiaramente che esso non comporterà una modifica del comportamento della SEP in sede di attuazione del contratto Statoil. Per valutare la regolarità del codice di collaborazione con riguardo all'art. 85, sarebbe sufficiente quindi esaminare il comportamento eventuale della SEP e della Gasunie nei confronti di futuri fornitori potenziali, ai quali la SEP chiederebbe di fare un'offerta di prezzo, in esecuzione del codice di collaborazione.

19 Quanto al secondo aspetto, la ricorrente fa valere che la Commissione non poteva esigere la trasmissione del contratto Statoil, in quanto appunto essa non ha provato che detto contratto contiene informazioni necessarie per valutare la liceità del codice di collaborazione. Essa ricorda infatti che la Commissione può unicamente chiedere informazioni, a norma dell'art. 11 del regolamento n. 17, per accertare una presunzione di violazione degli artt. 85 e 86, la quale delimita l'ambito dell'inchiesta. Nella fattispecie, l'irregolarità presunta menzionata nella lettera 6 marzo 1990, che inizia il procedimento di indagine, riguarderebbe unicamente il codice di collaborazione e l'indagine potrebbe quindi vertere esclusivamente sulla liceità di detto codice. Al contrario, la decisione impugnata 2 agosto 1990 non indicherebbe chiaramente le violazioni presunte che la Commissione intendeva accertare mediante la sua domanda di produzione del contratto Statoil.

20 A questo proposito, la ricorrente sostiene che, esigendo nella decisione impugnata la trasmissione del contratto Statoil, la Commissione ha modificato l'oggetto della sua indagine. Ciò risulterebbe, in particolare, dal sesto "considerando" di detta decisione, il quale suggerisce l'idea che il contratto Statoil possa, di per sé, costituire una violazione a parte dell'art. 85, e che esso costituisca a sua volta oggetto dell'inchiesta. Orbene, per poter esigere la trasmissione del contratto Statoil, onde valutarne la regolarità, secondo la ricorrente la Commissione è tenuta ad iniziare un nuovo procedimento in forza dell'art. 11 del regolamento n. 17, inviando una

nuova domanda di informazioni motivata da un sospetto di violazione. Di conseguenza, esigendo con la decisione impugnata la produzione del contratto Statoil nell'ambito di un'indagine sui rapporti commerciali tra la SEP e la Gasunie, la Commissione vorrebbe far accreditare una nuova interpretazione dei suoi poteri d'indagine in forza dell'art. 11, che la ponga al riparo da qualsiasi sindacato giurisdizionale. Alla luce degli elementi che precedono, sembrerebbe del resto che la Commissione intenda svolgere un'inchiesta più generale sul mercato olandese del gas. Si tratterebbe quindi di un'inchiesta di settore, disciplinata dall'art. 12 del regolamento n. 17, nell'ambito della quale la Commissione non sarebbe tenuta a provare l'esistenza di una presunzione di violazione individuale dell'art. 85 o dell'art. 86.

- 21 Dal canto suo, la Commissione sostiene che il primo mezzo è infondato. Essa contesta, anzitutto, la censura secondo cui essa avrebbe dato una nuova interpretazione dell'art. 11, arrogandosi il diritto di chiedere informazioni, pur in mancanza di un indizio che faccia presumere una violazione. Essa dichiara che l'inchiesta di cui trattasi verte sui rapporti tra la SEP e la Gasunie. A questo proposito essa fa valere che il rifiuto della SEP — in una prima fase dei suoi negoziati con la Gasunie volta ad elaborare un codice di collaborazione — di porsi in un rapporto di acquisto esclusivo nei confronti della Gasunie, proprio perché ciò sarebbe stato in contrasto con le disposizioni dell'art. 85, costituisce un indizio del fatto che il codice di collaborazione, nella sua versione finale, può costituire una violazione dello stesso articolo.
- 22 La Commissione confuta del pari l'argomento secondo il quale essa ha modificato l'oggetto della sua inchiesta nella decisione impugnata. Essa sostiene che fin dall'inizio ha incluso il contratto Statoil nella sua inchiesta. In particolare, afferma che risulta chiaramente, in particolare dal sesto "considerando" della decisione controversa, che la domanda di far pervenire il contratto Statoil è destinata anzitutto a consentire alla Commissione di valutare l'incidenza del codice di condotta sulla concorrenza, verificando i suoi effetti sui contratti coi terzi fornitori quali la Statoil. È quindi questa considerazione che avrebbe giustificato detta domanda, indipendentemente dal fatto che il contratto Statoil stesso possa essere in contrasto con l'art. 85. A questo proposito la Commissione all'udienza ha sottolineato la mancanza di portata, per quanto riguarda lo scopo dell'inchiesta considerata, del riferimento agli effetti del contratto Statoil sulla concorrenza, nel sesto "considerando" della decisione.
- 23 Per quanto riguarda la necessità della trasmissione del contratto Statoil per sindacare la liceità del codice di condotta, la Commissione sostiene che ad essa, e non

all'impresa considerata, spetta valutare se talune informazioni siano « necessarie » ai sensi dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 17, come la Corte ha considerato nella sentenza 18 ottobre 1989, Orkem/Commissione, punto 15 della motivazione (causa 374/87, Racc. pag. 3283). Essa sottolinea che a questo scopo dispone di un ampio potere discrezionale, il che implica un sindacato marginale da parte del Tribunale.

- 24 L'istituzione convenuta rileva che, per valutare l'incidenza del codice di condotta sulla concorrenza, deve tener conto del contesto economico complessivo nel quale esso si inserisce e, di conseguenza, della situazione sul mercato del gas naturale nei Paesi Bassi. Sotto tale profilo fa riferimento alla sentenza della Corte 13 luglio 1966, Grundig/Commissione (cause riunite 56/64 e 58/64, Racc. pag. 457).

In questa ottica il contratto Statoil costituirebbe, prima facie, un elemento indispensabile per stabilire in quale misura il codice di condotta porti, in pratica, ad un rapporto esclusivo o preferenziale tra la SEP e la Gasunie. La Commissione osserva al riguardo che il codice di condotta è stato concluso « a causa del » contratto Statoil. Il fatto che questo contratto sia precedente al codice di condotta non avrebbe quindi alcuna importanza. Essa afferma di voler accertare in particolare se l'applicazione di questo contratto sia influenzata dal codice di condotta, in particolare per quanto riguarda i quantitativi di gas acquistati dalla SEP presso la Statoil ed il trasporto di questo gas sul territorio olandese, per il quale è indispensabile la collaborazione della Gasunie. A questo proposito la Commissione ha dichiarato all'udienza che, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, la modifica del contratto Statoil, avvenuta il 27 dicembre 1990 e comunicata alla Commissione nel gennaio 1991, comporta, secondo le informazioni in suo possesso, disposizioni sui prezzi di vendita ai grandi acquirenti e prevede un abbuono per il trasporto. La Commissione ne deduce che il contratto Statoil, come è stato modificato, si riferisce senz'altro al prezzo di vendita del gas olandese. Per di più, dal contratto Statoil così modificato emergerebbe che la vendita di gas non riguarda unicamente la Statoil. Altre società petrolifere importanti, fra le quali figurerebbe in particolare la società Shell Nederland, vale a dire una delle società madri della Gasunie, farebbero anch'esse parti, con la Statoil, di un consorzio che vende gas alla ricorrente; queste società sarebbero quindi beneficiarie del contratto Statoil come modificato.

### *Valutazione in diritto*

- 25 Per quanto riguarda il primo mezzo — col quale la ricorrente asserisce, in sostanza, che la comunicazione del contratto Statoil non è « necessaria », poiché non presenterebbe alcun collegamento col codice di condotta oggetto dell'inchiesta —

si deve ricordare, in limine, la necessità di un nesso fra le informazioni chieste dalla Commissione, a norma dell'art. 11 del regolamento n. 17, e la violazione oggetto di esame, menzionata nella domanda. Infatti, l'art. 11, n. 1, autorizza la Commissione a raccogliere, in particolare presso le imprese, « tutte le informazioni necessarie », ai fini dell'applicazione da parte di detta istituzione dei principi enunciati negli artt. 85 e 86 del Trattato. Inoltre, il n. 3 dello stesso articolo prevede che nella domanda di informazioni la Commissione indichi, in particolare, « le basi giuridiche e lo scopo della domanda ». Risulta quindi dal combinato disposto delle due succitate disposizioni, nonché dagli obblighi relativi al rispetto dei diritti della difesa delle imprese considerate, che il criterio di necessità, enunciato dall'art. 11, deve essere valutato in funzione della finalità dell'inchiesta, quale è obbligatoriamente precisata nella stessa domanda di informazioni. Infatti, come la Corte in una materia analoga a quella dell'art. 11 ha considerato nella sentenza 21 settembre 1989, relativa ai poteri di accertamento attribuiti alla Commissione dall'art. 14 del regolamento n. 17, « l'obbligo imposto alla Commissione di indicare l'oggetto e lo scopo dell'accertamento (...) costituisce un'esigenza fondamentale allo scopo non solo di evidenziare il carattere motivato dell'azione prevista all'interno delle imprese interessate, ma anche di consentire ad esse di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione pur facendo salvi al contempo i loro diritti di difesa » (Hoechst/Commissione, punto 29 della motivazione, cause riunite 46/87 e 227/88, Racc. pag. 2859). Ne consegue che la Commissione può chiedere soltanto la comunicazione di informazioni le quali consentano di accertare le presunzioni di violazione che giustificano lo svolgimento dell'inchiesta e sono indicate nella domanda di informazioni.

26 A questo proposito, il Tribunale constata che nella fattispecie la decisione impugnata è stata adottata nell'ambito di un'inchiesta avente ad oggetto i rapporti fra la ricorrente e la società Gasunie, come la Commissione ha giustamente rilevato. Ciò risulta chiaramente dal contenuto della domanda iniziale di informazioni, formulata il 6 marzo 1990, che ha iniziato il procedimento di accertamenti in forza dell'art. 11 del regolamento n. 17, ed è confermato dalla decisione impugnata nonché dalle dichiarazioni dell'istituzione convenuta all'udienza. Nella fattispecie, è stato quindi sicuramente rispettato il procedimento in due fasi contemplato dall'art. 11, vale a dire una domanda di informazioni iniziale indicante lo scopo dell'inchiesta, seguita, in caso di rifiuto dell'impresa destinataria, da una decisione che intima la trasmissione delle stesse informazioni, senza modificare lo scopo della domanda.

27 Infatti, il contenuto della domanda 6 marzo 1990 — che, per di più, indica espressamente in oggetto l'« accordo tra la SEP e la Gasunie » — mostra che la trasmis-

sione del contratto Statoil è stata chiesta nella fattispecie dalla Commissione al solo scopo di evidenziare gli effetti del codice di condotta sulla concorrenza. Ciò risulta manifestamente dalla motivazione della suddetta domanda, ai sensi della quale « le informazioni richieste devono consentire alla Commissione di valutare la compatibilità di questo accordo (questi accordi) (tra la SEP e la Gasunie) con le norme in materia di concorrenza del Trattato CEE, in particolare con l'art. 85, grazie ad una completa conoscenza dei fatti e della loro interdipendenza economica » (punto 1 della domanda). Del pari, nella decisione impugnata la Commissione precisa che la domanda di trasmissione del contratto Statoil è effettuata nell'ambito degli accertamenti ai quali procede « poiché essa sospetta l'esistenza di accordi e/o di pratiche concordate tra la SEP e la NV Nederlandse Gasunie, in contrasto con le norme del Trattato CEE in materia di concorrenza, in particolare con l'art. 85 » (secondo "considerando" della decisione). In particolare nella decisione impugnata si richiede la trasmissione del contratto Statoil per il seguente esplicito motivo: esso rappresenta un elemento importante per valutare la regolarità del codice di condotta con riguardo alle norme comunitarie in materia di concorrenza, verificando l'incidenza di detto codice sul contratto Statoil (sesto "considerando" della decisione) (v. il summenzionato punto 9).

- 28 In questo ambito sono infondate le asserzioni della ricorrente, secondo le quali la decisione adottata modifica l'oggetto dell'inchiesta o, quantomeno, non definisce chiaramente la presunzione di violazione che la Commissione intende accertare.

A questo proposito si deve osservare che all'udienza la Commissione ha ammesso il rischio di errore introdotto dal brano della decisione in cui si afferma che il contratto Statoil « può essere un accordo atto a pregiudicare la concorrenza all'interno del mercato comune ». Essa ha tuttavia sottolineato che, nonostante questa ambiguità, la domanda di produzione del contratto Statoil nella fattispecie è destinata a consentire l'analisi del contesto economico dei rapporti tra la SEP e la Gasunie, come risulta dalla motivazione della decisione.

Si deve pertanto constatare, alla luce del contenuto chiaro ed esplicito della domanda iniziale e della decisione impugnata di cui sopra, nonché delle precisazioni apportate dalla Commissione all'udienza, che il riferimento supplementare nella decisione impugnata all'eventualità di un'irregolarità del contratto Statoil non può, nonostante l'ambiguità che esso può presentare per l'impresa considerata, avere l'effetto di modificare l'oggetto del procedimento d'inchiesta. Quest'ultimo, infatti, è manifestamente destinato nella fattispecie a valutare la regolarità del codice di condotta, indipendentemente dalla questione se il contratto Statoil possa di per sé costituire una violazione dell'art. 85 del Trattato.

- 29 In tale contesto spetta al Tribunale verificare se, come sostiene la Commissione, il contratto Statoil presenti un nesso sufficiente col codice di condotta, che costituisce oggetto dell'inchiesta. Su questo punto occorre rilevare, anzitutto, che la nozione di « informazioni necessarie » di cui all'art. 11, n. 1, deve essere interpretata in funzione delle finalità per le quali sono stati conferiti alla Commissione i poteri di accertamento di cui trattasi. È adempiuto l'obbligo di una correlazione tra la domanda di informazioni e la violazione presunta qualora in questa fase del procedimento si possa legittimamente considerare che detta domanda ha un rapporto con la violazione presunta.
- 30 Questa analisi è corroborata dalla giurisprudenza della Corte, la quale nelle sentenze 18 ottobre 1989 ha considerato che « il regolamento n. 17 ha conferito alla Commissione un ampio potere di controllo e di accertamento, precisando, all'ottavo "considerando", che essa deve disporre (...) del potere di esigere le informazioni e di procedere agli accertamenti necessari per individuare le trasgressioni agli artt. 85 e 86 del Trattato. Spetta alla Commissione (...) valutare se un'informazione sia necessaria per poter scoprire un'infrazione alle norme sulla concorrenza » (v. Orkem, causa 374/87, soprammenzionata, punto 15 della motivazione, e Solvay/Commissione, causa 27/88, Racc. pag. 3355, pubblicazione sommaria, nonché le conclusioni dell'avvocato generale M. Darmon, Racc. pag. 3301, in particolare a pag. 3320; v., del pari, sentenza 26 giugno 1980, National Panasonic/Commissione, punto 13 della motivazione, causa 136/79, Racc. pag. 2033).
- 31 Per quanto riguarda la fattispecie, il Tribunale rileva che la Commissione ha potuto ragionevolmente ritenere che sussistesse un nesso tra il contratto Statoil e il codice di condotta. Vari elementi consentono infatti di presumere che quest'ultimo possa avere un'incidenza sul contratto Statoil.

Occorre anzitutto rilevare che i due accordi considerati, vale a dire il codice di condotta e il contratto Statoil, sono stati conclusi dalla stessa impresa, cioè la società ricorrente, con due dei suoi fornitori di gas naturale, vale a dire, rispettivamente, la società Gasunie e la società Statoil. A questa prima coincidenza fra i due accordi — stipulati dalla SEP e adottati nello stesso settore di attività economiche, cioè l'approvvigionamento di gas naturale — si aggiunge una coincidenza temporale, in quanto il codice di condotta è stato negoziato ed adottato poco dopo la conclusione del contratto Statoil. Stando così le cose, la Commissione aveva il diritto di considerare che il contratto Statoil costituiva un'informazione necessaria ai

fini dell'inchiesta, onde valutare il contesto economico nel quale si inserisce il codice di condotta.

Inoltre, si deve sottolineare che la ricorrente nelle sue osservazioni scritte ha espressamente ammesso che è la conclusione del contratto Statoil che, pregiudicando la posizione di fatto della società Gasunie — fino a questa data fornitrice esclusiva della ricorrente di gas naturale —, ha indotto la Gasunie a negoziare un codice di condotta con la ricorrente, onde disciplinare i loro rapporti futuri in caso di un nuovo fabbisogno della ricorrente di fornitura di gas naturale. Stando così le cose, anche se il codice di condotta riguarda unicamente gli approvvigionamenti futuri e non concerne, in via di principio, quelli che sono stati previsti nel contratto Statoil, la comunicazione dello stesso contratto poteva essere considerata necessaria per accertare, in particolare, se il codice di condotta potesse incidere sull'esecuzione dello stesso contratto, il quale, secondo le dichiarazioni delle parti, disciplina i rapporti commerciali tra la ricorrente e la Statoil fino al 2000. Il rapporto tra l'esistenza stessa del contratto Statoil, indipendentemente dal suo contenuto, e l'elaborazione del codice di condotta è quindi atto a confermare che il contratto Statoil ha legittimamente potuto essere considerato un'informazione necessaria, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 17, per controllare la regolarità del codice di condotta.

Da tutti questi elementi emerge che la Commissione non ha commesso alcun manifesto errore di valutazione sostenendo che gli accordi tra la SEP e la Gasunie potevano influenzare l'attuazione del contratto Statoil, come modificato.

32 Alla luce delle considerazioni che precedono il primo mezzo dev'essere respinto.

### **Sull'insufficienza di motivazione della decisione impugnata**

#### *Argomenti delle parti*

33 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata è insufficientemente motivata poiché le ragioni cui la Commissione fa riferimento non possono, a suo avviso, giustificare la domanda di produzione del contratto Statoil, in quanto esse modificherebbero l'oggetto dell'inchiesta.

- 34 La Commissione respinge questa censura ricordando che sin dall'inizio ha incluso il contratto Statoil nella sua inchiesta. La decisione impugnata sarebbe quindi sufficientemente motivata.

*Valutazione in diritto*

- 35 Deducendo l'insufficienza di motivazione della decisione, la ricorrente è dell'idea che la Commissione non abbia provato in detta decisione l'esistenza di un nesso tra il contratto Statoil e il codice di condotta.
- 36 A questo proposito, occorre innanzitutto ricordare che il Tribunale ha già rilevato, in occasione dell'esame del primo mezzo, che l'inchiesta di cui trattasi verte sul codice di condotta e che la Commissione nella decisione impugnata si basa espressamente sull'esistenza di un nesso tra il contratto Statoil e lo stesso codice di condotta, onde giustificare la sua domanda di trasmissione del contratto Statoil (v. in particolare i punti 26 e 27, di cui sopra).
- 37 Inoltre, per quanto riguarda i motivi che hanno indotto la Commissione a sospettare l'esistenza di siffatto nesso tra il contratto Statoil e il codice di condotta, si deve rilevare che nella suddetta decisione la Commissione afferma espressamente la necessità di conoscere il contesto economico del codice di condotta. Essa menziona, al riguardo, taluni indizi che l'hanno indotta a presumere che il contratto Statoil possa essere influenzato da detto codice. Essa si basa in particolare sul primo progetto del codice di condotta, che mirava a istituire rapporti commerciali esclusivi tra la SEP e la Gasunie, e considera l'ipotesi secondo la quale le forniture da parte della Statoil avrebbero potuto essere subordinate all'approvazione della Gasunie o costituire oggetto di una concertazione (v. il summenzionato punto 9).
- 38 Da questa analisi risulta che la Commissione nella decisione impugnata ha motivato sufficientemente la domanda di comunicazione del contratto Statoil, evidenziando chiaramente i nessi fra questo contratto e il codice di condotta, che costituisce oggetto dell'inchiesta.
- 39 Ne consegue che il secondo mezzo deve essere respinto.

## Sulla violazione del principio di proporzionalità

### *Argomenti delle parti*

- 40 Col terzo ed ultimo mezzo la ricorrente sostiene che la decisione impugnata infrange manifestamente il principio di proporzionalità, che la Commissione è tenuta a rispettare nel corso delle indagini necessarie allo svolgimento della sua funzione, come risulta dalla sentenza della Corte 4 aprile 1960, Acciaieria e Tubificio di Brescia/Alta Autorità (causa 31/59, Racc. pag. 151). Essa rileva che secondo la dottrina prevalente questo principio si applica anche alle domande di informazioni disciplinate dall'art. 11 del regolamento n. 17. La Commissione avrebbe del resto ammesso l'applicabilità del principio di proporzionalità alle sue decisioni adottate ai sensi dell'art. 11, n. 5, precisando, nella pratica *Deutsche Castrol Vertriebsgesellschaft mbH*, che i quesiti sollevati « riguardano esclusivamente elementi del settore di attività dell'impresa » e si mantengono entro limiti leciti ed ammissibili per l'impresa stessa (decisione della Commissione 10 gennaio 1983, 83/205/CEE, GU L 114, pag. 26).
- 41 Nella fattispecie la violazione del principio di proporzionalità risulta, secondo la ricorrente, dal fatto che il contratto Statoil, la cui produzione è richiesta dalla Commissione sin dalla fase iniziale del procedimento, presenta natura particolarmente riservata. Orbene, a seguito della comunicazione di detto contratto alla Commissione, gli Stati membri, compreso lo Stato olandese, avrebbero conoscenza di questo contratto, a norma dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 17. Ai termini di questa disposizione, « La Commissione trasmette immediatamente alle autorità competenti degli Stati membri copia (...) dei documenti più importanti che le sono presentati ai fini della constatazione delle infrazioni all'art. 85 o all'art. 86 del Trattato, del rilascio di un'attestazione negativa o di una dichiarazione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 ». La trasmissione del contratto alle autorità olandesi pregiudicherebbe gli interessi della ricorrente, a causa delle circostanze proprie della fattispecie, caratterizzate dal fatto che le autorità pubbliche olandesi sarebbero parti della controversia, nella loro qualità di principale fornitore di gas della SEP, tramite la società Gasunie, controllata dallo Stato olandese. La conoscenza del contenuto del contratto Statoil da parte dei pubblici poteri olandesi comprometterebbe tanto il margine di manovra della SEP nei suoi negoziati con la Gasunie quanto la sua credibilità, in quanto acquirente, nei confronti di altri fornitori che sarebbero informati del fatto che i pubblici poteri hanno a disposizione il contratto Statoil.

- 42 La ricorrente sottolinea che gli Stati membri hanno il diritto di ricevere copia dei documenti inviati alla Commissione, senza che quest'ultima possa avvalersi nei loro confronti del disposto di cui all'art. 20 del regolamento n. 17, relativo al segreto professionale, per rifiutarsi di trasmettere loro nella fattispecie l'intero contratto Statoil. Essa sostiene che la Commissione non dispone di alcun potere discrezionale nell'applicazione dell'art. 10, n. 1. Questa tesi sarebbe confermata dalla giurisprudenza della Corte, la quale, nell'ordinanza 13 luglio 1990 — relativa alla domanda di assistenza giudiziaria inviata alla Commissione da un'autorità giudiziaria ai fini dell'applicazione del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale —, ha considerato che la Commissione potrebbe unicamente rifiutarsi di comunicare documenti agli Stati membri qualora siffatta comunicazione metta a repentaglio il funzionamento e l'indipendenza delle Comunità europee (Zwartveld e a., causa C-2/88 Imm., Racc. pag. I-3365). Del resto, la stessa Commissione giustamente escluderebbe qualsiasi garanzia che il contratto Statoil non sarà, prima o poi, trasmesso alle autorità olandesi.
- 43 La ricorrente osserva al riguardo che i suoi interessi non sono salvaguardati dal fatto che le autorità degli Stati membri sono tenute, in forza dell'art. 20 del regolamento n. 17, all'osservanza del segreto professionale. Infatti, in seno al ministero degli Affari economici non vigerebbe alcun principio amministrativo che consenta effettivamente di garantire che, qualora il contratto Statoil sia trasmesso alle autorità olandesi competenti — nella fattispecie la direzione della concorrenza del ministero degli Affari economici olandesi — un altro servizio del ministero, quale la direzione generale dell'energia, non ne prenderà conoscenza. Sotto tale profilo la ricorrente osserva di non sostenere che le autorità olandesi abuserebbero del contratto Statoil nella loro qualità di azionisti di maggioranza della Gasunie. Essa rileva che le è sufficiente dimostrare che non è irragionevole pensare che sussista un rischio che il contratto sia comunicato alla Gasunie, proprio a causa del fatto che le autorità olandesi intervengono contemporaneamente nella fattispecie in qualità di autorità pubbliche e di parte. Inoltre, la ricorrente sottolinea che, indipendentemente dall'effettiva conoscenza o dall'uso del contratto Statoil da parte delle autorità olandesi, è il suo margine di manovra in quanto acquirente nei confronti di altri fornitori che è in gioco quando questi sanno che i pubblici poteri sono in possesso del contratto Statoil.
- 44 Dal caso suo, la Commissione ammette che essa è soggetta al principio di proporzionalità nelle inchieste in materia di concorrenza. Essa ritiene tuttavia, al contrario della ricorrente, che questo principio sia stato rispettato nella fattispecie.

- 45 L'istituzione convenuta fa valere, in primo luogo, di disporre di « un notevole margine discrezionale » per valutare se un documento che le è stato inviato debba essere trasmesso agli Stati membri, in quanto, ai sensi dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 17, solo i documenti più importanti devono essere loro trasmessi. Essa rileva che, di fatto, essa attende spesso, per decidere di trasmettere o no un documento, di avere avviato un procedimento ai sensi dell'art. 9, n. 3, dello stesso regolamento. La Commissione rileva quindi che « la decisione di trasmettere o meno il contratto Statoil (...) dipenderà dalla decisione di avviare o no un procedimento nel presente caso e, nel caso affermativo, dall'importanza che rivestirà il contratto per l'oggetto di tale procedimento (da definire in una comunicazione degli addebiti) ».
- 46 In secondo luogo, la Commissione sostiene che la riservatezza di un'informazione non giustifica il diniego di comunicarla, poiché all'obbligo di collaborazione delle imprese fa riscontro il rispetto del segreto professionale, tutelato dagli artt. 214 del Trattato e 20, n. 2, del regolamento n. 17. Essa osserva che il segreto professionale considerato da questa disposizione si estende espressamente alle « autorità competenti degli Stati membri ». Nei Paesi Bassi queste autorità sono — afferma la Commissione — i funzionari della direzione « concorrenza economica » presso il ministero degli Affari economici. Qualora questi funzionari ritenessero utile trasmettere il contratto di cui trattasi a colleghi di altri servizi ministeriali, questi ultimi a loro volta sarebbero tenuti all'osservanza dello stesso segreto professionale.
- 47 In terzo luogo, la Commissione fa valere che l'art. 20, n. 1, del regolamento n. 17 dispone che le informazioni raccolte a norma dell'art. 11 « possono essere utilizzate soltanto per lo scopo per il quale sono state richieste », vale a dire, come da essa precisato, « per il procedimento dinanzi alla Commissione in base al regolamento n. 17 ». La Commissione aggiunge che, anche se si interpreta l'art. 20, n. 1, nel senso che gli Stati sono autorizzati ad avvalersi delle informazioni ottenute tramite la Commissione per l'applicazione delle loro norme nazionali in materia di concorrenza, ciò non comporterebbe le conseguenze temute dalla ricorrente.
- 48 In quarto luogo, la Commissione rileva che la ricorrente non ha fornito un indizio che faccia presumere una confusione fra le competenze delle autorità olandesi che sarebbero anch'esse riguardate dalla lite. I rischi connessi alla trasmissione del contratto Statoil sono quindi, secondo la Commissione, di natura meramente specula-

tiva. L'argomento secondo il quale funzionari della direzione « energia » del ministero olandese degli Affari economici partecipano alle deliberazioni a Bruxelles su questioni relative alla concorrenza sul mercato dell'energia non sarebbe pertinente per quanto riguarda il problema sollevato dalla trasmissione del contratto Statoil. La stessa ricorrente avrebbe del resto insistito affinché la direzione « energia » sia anch'essa rappresentata in seno alla delegazione olandese che assiste all'audizione nell'ambito della presente causa.

- 49 In quinto luogo, e in ogni caso, gli effetti dannosi di siffatta trasmissione, quali descritti dalla ricorrente, non possono risultare che da una violazione da parte delle autorità olandesi dei loro obblighi ex art. 20 del regolamento n. 17, il che costituisce secondo la Commissione un'ipotesi singolare. Persino in questo caso però la ricorrente disporrebbe, ai sensi del diritto olandese, di mezzi giuridici per difendere i suoi interessi. Essa potrebbe infatti chiedere il risarcimento danni qualora la sua posizione di acquirente sul mercato del gas naturale sia effettivamente compromessa a seguito di comportamenti illegittimi di funzionari statali.
- 50 Infine, la Commissione ritiene di aver dato prova della necessaria cautela nella decisione impugnata, in quanto, da un lato, essa ha limitato la sua domanda, in questa fase iniziale dell'inchiesta, al codice di condotta e al contratto Statoil, di cui essa conosce l'esistenza e, dall'altro, essa non ha imposto — prima della pronuncia dell'ordinanza del Tribunale 21 novembre 1990 — né una penalità né un'amenda.

### *Valutazione in diritto*

- 51 Per quanto riguarda il terzo mezzo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità, occorre ricordare, in via preliminare, che l'applicazione dell'art. 11 del regolamento n. 17 è subordinata al rispetto di questo principio. Infatti, non è sufficiente che l'informazione richiesta sia collegata all'oggetto dell'inchiesta. Occorre inoltre che l'obbligo di fornire un'informazione, imposto ad un'impresa, non costituisca per quest'ultima un onere sproporzionato rispetto alle necessità dell'inchiesta.
- 52 Questa analisi è corroborata da una giurisprudenza ben consolidata. Nella sentenza 26 giugno 1980 la Corte ha accertato se, nell'applicare l'art. 11 del regola-

mento n. 17, la Commissione non avesse « agito in modo sproporzionato allo scopo perseguito, ledendo il principio di proporzionalità » (National Panasonic, causa 136/79, punto 30 della motivazione). Seguendo questo stesso orientamento nella sentenza 21 settembre 1989, relativa ad un procedimento di applicazione dell'art. 14 del regolamento n. 17, essa ha espressamente ammesso che l'esigenza di una tutela, di fronte ad interventi arbitrari o sproporzionati dei pubblici poteri nella sfera di attività di qualsiasi persona fisica o giuridica, costituisce un principio generale del diritto comunitario (Hoechst, cause riunite 46/87 e 227/88, punto 19 della motivazione).

- 53 Nella fattispecie, il Tribunale rileva che la domanda di comunicazione del contratto Statoil alla Commissione non ha natura sproporzionata. Infatti, non possono essere accolte le affermazioni della ricorrente relative all'asserito rischio che il contratto Statoil giunga a conoscenza della società Gasunie tramite lo Stato olandese che la controlla. Ammesso che il contratto Statoil sia comunicato alle competenti autorità degli Stati membri dalla Commissione, tenuta, in forza dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 17, a trasmettere loro i documenti più importanti inviati ai fini dell'accertamento di violazioni degli artt. 85 e 86 del Trattato, il rispetto della riservatezza di detto contratto, in particolare nei confronti della Gasunie, è garantito dall'art. 20 del regolamento n. 17, il quale riguarda non solo la Commissione, ma anche le competenti autorità degli Stati membri nonché i loro funzionari ed altri agenti.
- 54 A questo proposito deve essere respinto l'argomento addotto dalla ricorrente, secondo il quale, oltre ad una garanzia formale, l'art. 20 non offre, in pratica, alcuna garanzia effettiva che il contenuto del contratto Statoil non sarà portato a conoscenza di un terzo, in particolare della società Gasunie, se esso è inviato alle autorità olandesi. L'adeguatezza della garanzia contemplata dal diritto comunitario allo scopo di evitare il rischio denunciato dalla ricorrente risulta dalle seguenti considerazioni.
- 55 La tutela prevista dall'art. 20 si manifesta in due modi. In primo luogo, il n. 2 di questo articolo vieta la divulgazione delle informazioni raccolte in applicazione del regolamento n. 17 e che, per loro natura, sono coperte dal segreto professionale. In secondo luogo, il n. 1 dell'art. 20 vieta l'uso delle informazioni raccolte in applicazione del regolamento n. 17 per uno scopo diverso da quello per il quale esse sono state richieste. Queste due garanzie, che sono complementari fra loro, sono

destinate a garantire il rispetto della riservatezza delle informazioni trasmesse agli Stati membri, in applicazione dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 17.

- 56 Nella specie, nell'ipotesi di una trasmissione del contratto Statoil alle autorità competenti degli Stati membri, l'art. 20 osterebbe non solo alla divulgazione di informazioni relative a detto contratto all'esterno del settore amministrativo interessato, ma anche alla circolazione di tali informazioni in seno a questo stesso settore. Infatti, tanto i responsabili al più alto livello quanto i funzionari e gli altri agenti dei servizi competenti in materia di concorrenza, i quali, in qualità di autorità competenti ai sensi dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 17, venissero a conoscenza del contenuto del contratto Statoil a seguito della sua trasmissione da parte della Commissione, sarebbero tenuti a non divulgarlo, in particolare presso i servizi incaricati delle questioni dell'energia, all'interno di questo settore dell'amministrazione.

Queste stesse disposizioni consentono di escludere, nella specie, il rischio specifico che risulterebbe, secondo la ricorrente, dalla confusione fra le competenze in materia di concorrenza e di energia, in seno all'amministrazione olandese. Esse vietano infatti alle competenti autorità degli Stati membri, ai sensi dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 17, alle quali il contratto Statoil può essere trasmesso dalla Commissione, di utilizzare le informazioni che esso contiene allo scopo di stabilire la politica commerciale seguita da talune imprese pubbliche.

- 57 Alla luce delle considerazioni che precedono, il Tribunale rileva che è del tutto infondato l'argomento relativo all'inefficacia della garanzia di riservatezza risultante dall'art. 20, dedotto dalla ricorrente per rifiutarsi di trasmettere il contratto Statoil alla Commissione. Infatti, gli Stati membri sono tenuti, in base al dovere di cooperazione sancito dall'art. 5 del Trattato, ad adottare tutti i provvedimenti necessari onde adempiere i loro obblighi stabiliti, nella fattispecie, dall'art. 20. Di conseguenza, in caso di trasmissione del contratto Statoil agli Stati membri, ciascuno di essi è tenuto a garantire la piena efficacia delle disposizioni di questo articolo, vigilando che esse non siano violate a favore o a danno di qualsiasi impresa, e in particolare di quelle che essi controllano.

A questo proposito, si deve rilevare, per quanto riguarda l'accento posto dalla ricorrente sulla particolarità della presente lite, che la questione sollevata nella specie

può presentarsi ogni volta che un'inchiesta della Commissione riguarda rapporti commerciali intercorrenti fra una società privata ed un'impresa pubblica o una società ad economia mista. Una circostanza di questo tipo, destinata in pratica a verificarsi frequentemente, non conferisce alcuna particolarità all'inchiesta della Commissione e, pertanto, non può tradursi in alcuna presa in considerazione particolare in sede di applicazione del regolamento n. 17. Gli obblighi degli Stati membri, enunciati in termini generali ed assoluti dall'art. 20, non ammettono infatti alcuna deroga.

- 58 In particolare, si deve respingere la tesi della ricorrente secondo la quale dall'esame dell'organizzazione amministrativa olandese emerge l'esistenza di un rischio di violazione del segreto professionale. Infatti, l'asserita mancanza di norme amministrative volte a garantire, nella fattispecie, che informazioni confidenziali relative al contenuto del contratto Statoil non circolino fra le varie direzioni del ministero olandese degli Affari economici, in particolare fra la direzione generale della concorrenza e quella dell'energia, non consente di presumere, a priori, che le competenti autorità nazionali non vigileranno, al momento opportuno, sul rispetto dei loro obblighi in forza dell'art. 20 del regolamento n. 17.
- 59 Al riguardo, va ricordato che gli Stati membri hanno il diritto, conformemente al principio della loro autonomia istituzionale, di adempiere gli obblighi loro imposti dal diritto comunitario secondo le modalità di loro scelta, qualora queste non pregiudichino i diritti conferiti dal diritto comunitario a dette imprese (v. le sentenze 15 dicembre 1971, *International Fruit Company*, punto 4 della motivazione, cause riunite 51/71-54/71, Racc. pag. 1107; 27 ottobre 1971, *Rheinmühlen/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide*, punto 8 della motivazione, causa 6/71, Racc. pag. 823; e, in relazione alla collaborazione degli Stati con la Commissione nell'esercizio dei poteri di accertamento della Commissione a norma del regolamento n. 17, le sentenze 17 ottobre 1989, *Dow Chemical Ibérica e a./Commissione*, punto 30 della motivazione, cause riunite 97/87-99/87, Racc. pag. 3165, e *Dow Benelux/Commissione*, punto 44 della motivazione, causa 85/87, Racc. pag. 3137, nonché 21 settembre 1989, *Hoechst*, cause riunite 46/87 e 227/88, punto 33 della motivazione).
- 60 Per tutti questi motivi il Tribunale rileva che costituiscono garanzia sufficiente per la ricorrente i limiti imposti agli Stati membri dall'art. 20 del regolamento n. 17, per quanto concerne tanto la divulgazione quanto l'uso delle informazioni ad essi trasmesse in applicazione dell'art. 10, n. 1, di detto regolamento. Da ciò risulta

che la decisione impugnata, con la quale la Commissione chiede alla ricorrente la comunicazione del contratto Statoil, non implica il rischio eccessivo asserito dalla ricorrente e non viola quindi il principio di proporzionalità.

61 Ne consegue che il ricorso deve essere respinto interamente.

### **Sulle spese**

62 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

### **IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)**

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La ricorrente è condannata alle spese.**

Saggio

Briët

Barrington

Vesterdorf

Biancarelli

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 dicembre 1991.

Il cancelliere

H. Jung

II - 1522

Il presidente

A. Saggio