

DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
24. juni 1986 *

I sag 53/85

AKZO Chemie BV, Amersfoort,

AKZO Chemie UK LTD, Walton-on-Thames, Surrey,

begge ved advokaterne Ivo Van Bael og Jean-François Bellis, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Elvinger og Hoss, 15, Côte D'Eich, BP 425,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Kommissionens juridiske konsulent A. McClellan, bistået af F. Grondman, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Engineering & Chemical Supplies (Epsom & Gloucester) Ltd, Upper Mills Estate, Stonehouse, Gloucestershire, ved Christopher Bellamy og Stephen Morris, Barristers, og Anthony Rose, Solicitor, advokatkontoret Charles Russel & Co., London, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Lambert H. Dupong, advokaterne Dupong & Konsbruck, BP 472, 14 A, rue des Bains,

intervenient,

hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af en beslutning af 14. december 1984 fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber om udlevering til en tredjemand af dokumenter, hvis fortrolige karakter var blevet påberåbt,

har

* Processprog: Nederlandsk.

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, dommerne R. Joliet, O. Due, Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: C. O. Lenz

justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. januar 1986, afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

- 1 Ved stævning, indleveret til Domstolens justitskontor den 22. februar 1985, har AKZO Chemie BV og AKZO Chemie UK Ltd, henholdsvis Amersfoort (Nederlandene) og Walton-on-Thames (Det forende Kongerige), i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 18. december 1984 om til en klagende tredjemand at udlevere dokumenter, som var af fortrolig karakter.
- 2 AKZO Chemie BV og AKZO Chemie UK Ltd er en del af AKZO-koncernen, som er Fællesskabets største leverandør af benzoylperoxid, et kemisk produkt, som både anvendes til fremstilling af plastikstoffer og til blegning af mel. Dette produkt fremstilles også af en lille virksomhed, Engineering & Chemical Supplies (herefter benævnt ECS), som har hjemsted i Stonehouse (Det forenede Kongerige).
- 3 AKZO havde truet ECS med at eliminere sidstnævnte fra markedet for tilsætningsstoffer til mel gennem en politik med selektive, unormalt lave priser, hvis ECS udvidede sin virksomhed til markedet for organiske peroxider til plastikindustrien,

og førte denne trussel ud i livet. Den 15. juni 1982 indgav ECS klage til Kommissionen over tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 86. Efter denne klage gennemførte Kommissionens tjenestemænd i december 1982 en kontrolundersøgelse på AKZO Chemie BV's og AKZO Chemie UK Ltd's kontorer i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17. Ved denne lejlighed satte tjenestemændene sig i besiddelse af forskellige dokumenter tilhørende AKZO.

- 4 Den 10. oktober 1983 anlagde ECS desuden sag ved High Court of Justice mod AKZO med krav om erstatning på grund af den ovenfor beskrevne praksis. High Court besluttede imidlertid at udsætte sagen på Kommissionens beslutning.
- 5 Ved meddelelse af 3. september 1984 påpegede Kommissionen, at AKZO havde overtrådt traktatens artikel 86 ved at true ECS med at sælge benzoylperoxid, der anvendes til blegning af mel, til ECS's kunder til unormalt lave og diskriminerende priser, og ved at udføre denne trussel. Denne meddelelse af klagepunkter var ledsaget af 127 bilag.
- 6 En kopi af meddelelsen af klagepunkter med en liste over de nævnte bilag blev sendt til ECS. I følgeskrivelsen blev det præciseret, at ECS kunne fremsætte begæring om at få adgang til disse bilag, hvis selskabet anså det for nødvendigt for at kunne fremsætte sine bemærkninger. Kommissionen tilføjede, at ECS i tilfælde af udlevering kun kunne anvende disse bilag med henblik på den for Kommissionen verserende procedure.
- 7 AKZO udtalte sig om Kommissionens klagepunkter ved indlæg af 22. oktober og 16. november 1984. Uden at underrette AKZO derom tilsendte Kommissionen ECS disse indlæg.
- 8 Ved skrivelse af 19. november 1984 fremsatte ECS begæring om at få adgang til bilagene for fuldt ud at kunne udøve sin ret til at blive hørt under den administrative procedure i henhold til artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 17.

- 9 Kommissionen underrettede ved skrivelse af 29. november 1984 AKZO om ECS's begæring. Kommissionen fremhævede, at den ikke ville udlevere dokumenter, som vedrørte forretningshemmeligheder, med undtagelse af dem, der udgjorde bevis for den i det foreliggende tilfælde begåede tilsidesættelse af traktatens artikel 86. I skrivelsen blev der givet AKZO en frist på 10 dage til at udtale sig om ECS's begæring. I øvrigt fremgik det indirekte af denne skrivelse, at ECS havde haft adgang til AKZO's indlæg.
- 10 Ved skrivelse af 7. december 1984 meddelte AKZO Kommissionen sin reaktion. Selskabet fremhævede først, at det under alle omstændigheder på dette trin af proceduren var for tidligt at tale om et direkte bevis for en tilsidesættelse af traktatens artikel 86. Selskabet udtrykte dernæst forbavselse over, at Kommissionen havde tilsendt ECS dets indlæg. Endelig foreslog AKZO, at der blev udarbejdet sammendrag af bilagene, eller at disse bilag i hvert fald kun blev meddelt, efter at visse fortrolige passager var blevet gjort ulæselige, og fremsendte en liste over dokumenter, som under alle omstændigheder måtte anses for fortrolige.
- 11 Den 14. december 1984 blev en række bilag til meddelelsen af klagepunkter tilstillet ECS, hvilket Kommissionen først underrettede AKZO om ved skrivelse af 18. december 1984. I denne skrivelse fremhævede Kommissionen, at det tilkom den at afgøre, om dokumenterne var fortrolige. Den anførte, at den havde taget hensyn til den af AKZO udarbejdede liste undtagen i nogle tilfælde, for hvilke den gav en kort forklaring.
- 12 Ved stævning, indleveret til Domstolens justitskontor den 22. februar 1985, anlagde AKZO sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning om at fremsende visse fortrolige dokumenter til ECS. Under sagen er der ligeledes nedlagt påstand om, at Domstolen pålægger Kommissionen at kræve, at ECS tilbageleverer de tilsendte dokumenter.
- 13 Ved kendelse af 10. juli 1985 har Domstolen tilladt ECS at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

Formaliteten

- 14 Kommissionen og intervenienten har gjort gældende, at sagen må afvises. Dels er udleveringen af dokumenterne til ECS en simpel materiel handling, som intet ændrer i sagsøgernes retsstilling, og som følgelig kun kan give anledning til et erstatningssøgsmål i henhold til traktatens artikel 215. Dels har den pågældende handling haft til formål at sætte Kommissionen i stand til bedre at oplyse sagen og har følgelig kun haft forberedende karakter.
- 15 Sagsøgerne mener derimod, at sagen kan admitteres. I det omfang den indebærer en nægtelse af at give de udleverede dokumenter den fortrolige behandling, som traktaten og forordning nr. 17 garanterer, har den anfægtede retsakt retsvirkninger. Den påvirker desuden sagsøgernes interesser ved at give ECS mulighed for at anvende disse dokumenter i den sag, der verserer for den britiske domstol. Den afslutter en særlig procedure og er endelig, hvilket betyder, at den kan være genstand for et annullationssøgsmål.
- 16 Det må undersøges, om den anfægtede retsakt, som Domstolen har krævet i dommen af 11. november 1981 (International Business Machines Corporation mod Kommissionen, 60/81, Sml. s. 2639), er en foranstaltning, som har retligt bindende virkninger, og som kan berøre sagsøgernes interesser gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling.
- 17 Herved bemærkes, at udlevering af dokumenter til en klagende tredjemand afgjort i sig selv er en materiel handling. Denne handling er imidlertid kun udførelsen af en tidligere beslutning, hvorved Kommissionen, som det fremgår af skrivelsen af 18. december 1984, har afgjort to spørgsmål. Den har dels besluttet, at udleveringen var nødvendig for sagens oplysning og for klagerens fulde udøvelse af retten til at blive hørt, dels at de pågældende dokumenter ikke var omfattet af fællesskabsrettens garanti om fortrolig behandling.
- 18 Denne beslutning har haft retsvirkninger for sagsøgerne, idet den har nægtet dem en beskyttelse, som er fastsat i fællesskabsretten.

- 19 Det må afgøres, om denne beslutning afgørende har ændret sagsøgernes retsstilling, eller om den er en blot forberedende foranstaltning, mod hvis ulovlighed et søgsmål til prøvelse af beslutningen om at afslutte proceduren sikrer tilstrækkelig beskyttelse.
- 20 Det er klart rigtigt, at udleveringen af dokumenterne havde til formål at fremme oplysningen af sagen. Den akt, der indeholder et klagepunkt, er imidlertid, som det fremgår af det foregående, Kommissionens beslutning om at anse de pågældende dokumenter for ikke at være omfattet af den fortrolige behandling, som garanteres af fællesskabsretten, og altså for dokumenter, der kan udleveres. Denne handling er af definitiv karakter og er uafhængig af den afgørelse, der skal træffes om, hvorvidt traktatens artikel 86 er tilsidesat. Virksomhedens mulighed for at anlægge sag til prøvelse af en endelig afgørelse, hvorved det fastslås, at konkurrencereglerne er tilsidesat, kan ikke give den en passende beskyttelse af dens rettigheder på dette område. Dels vil den administrative procedure muligvis ikke føre til en afgørelse, der konstaterer tilsidesættelse. Dels giver et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, hvis det rejses, i hvert fald ikke virksomheden mulighed for at forhindre de uoprettelige virkninger af en ulovlig udlevering af nogle af dens dokumenter.
- 21 Selskabets interesse i at anfægte den omtvistede beslutning kan ikke benægtes under henvisning til, at denne beslutning i det foreliggende tilfælde allerede var blevet udført på det tidspunkt, da sagen blev anlagt. Annulatio af en sådan beslutning kan i sig selv have retsvirkninger, navnlig ved at det undgås, at Kommissionen genoptager en sådan praksis, og ved at gøre ECS's brug af de ulovligt udleverede dokumenter ulovlig.
- 22 Det følger af det foregående, at påstandene om annullation af den anfægtede beslutning kan antages til realitetsbehandling.
- 23 Påstanden om, at Domstolen pålægger Kommissionen at kræve, at ECS tilbageleverer de udleverede dokumenter, må derimod afvises, da Domstolen ikke har kompetence til at give sådanne påbud inden for rammerne af en legalitetskontrol i henhold til traktatens artikel 173. Ifølge traktatens artikel 176 påhviler det den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.

Realiteten

- 24 Sagsøgeren har fremført tre anbringender til støtte for sin påstand. For det første har Kommissionen ved til ECS at udlevere dokumenter, som alle var delvis fortrolige, tilsidesat sin forpligtelse til ikke at udbrede oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt eller er forretningshemmeligheder. For det andet har Kommissionen ved til ECS at udlevere dokumenter, som denne virksomhed kunne anvende i den sag, der verserer for den britiske domstol, tilsidesat artikel 20, stk. 1 i forordning nr. 17, som bestemmer, at de oplysninger, som Kommissionen indhenter i kraft af sin kompetence til at foretage kontrolundersøgelser, kun må bruges til det formål, med henblik på hvilket de er blevet indhentet. Endelig har Kommissionen ifølge sagsøgerne tilsidesat traktatens artikel 185, fordi den ved at gennemføre sin beslutning, før den blev meddelt sagsøgerne, har berøvet dem muligheden for samtidig med søgsmålet at indgive begæring om udsættelse af gennemførelsen.
- 25 Kommissionen, hvis argumenter intervenienten i det væsentlige har tilsluttet sig, har for det første anført, at dokumenter, som gør det muligt at fastslå, at der foreligger en overtrædelse af traktatens artikel 86, hvilket er tilfældet for de udleverede dokumenter i det foreliggende tilfælde, ikke har nogen som helst fortrolig karakter. Den har dernæst fremhævet, at ECS kun har haft adgang til dokumenterne med det udtrykkelige forbehold, at de ikke måtte anvendes til andre formål end proceduren for Kommissionen. Endelig har Kommissionen anført, at det er udelukket, at traktatens artikel 185 skulle være overtrådt, fordi den ikke har truffet nogen beslutning, som har kunnet været genstand for et annullations-søgsmål.
- 26 Det bemærkes først, at institutionernes tjenestemænd og øvrige ansatte ifølge traktatens artikel 214 har pligt til ikke at give oplysninger i deres besiddelse, som er tjenestehemmeligheder. Artikel 20 i forordning nr. 17, som er udstedt til gennemførelse af denne bestemmelse på området for reglerne for virksomheder, bestemmer specielt i stk. 2, at »med forbehold af bestemmelserne i artiklerne 19 og 21 er Kommissionen og medlemsstaternes kompetente myndigheder samt deres tjenestemænd og øvrige ansatte forpligtede til ikke at give oplysninger om forhold, som de i medfør af denne forordning får kendskab til, og som ifølge deres natur er undergivet tavshedspligt.«
- 27 Bestemmelserne i artiklerne 19 og 21, hvis anvendelse der således tages forbehold for, er reglerne om henholdsvis Kommissionens forpligtelser med hensyn til høring og med hensyn til offentliggørelse af beslutninger. Det fremgår heraf, at den i artikel 20, stk. 2, nævnte tavshedspligt lempes over for tredjemænd, som artikel 19,

stk. 2, giver ret til at blive hørt, det vil sige navnlig over for klagende tredjemænd. Kommissionen kan meddele disse visse oplysninger, som er omfattet af tavshedspligten, for så vidt denne meddelelse er nødvendig for sagens rette oplysning.

- 28 Denne mulighed gælder dog ikke for enhver art dokumenter, som ifølge deres natur er omfattet af tavshedspligten. Både ifølge artikel 19, stk. 3, hvorefter anmeldelser skal offentliggøres før udstedelse af negativattester eller fritagelser, og ifølge artikel 21, hvorefter visse beslutninger skal offentliggøres, har Kommissionen pligt til at tage hensyn til virksomhedernes berettigede interesse i, at deres forretningshemmeligheder ikke udbredes. Forretningshemmeligheder er således sikret en helt særlig beskyttelse. Skønt disse bestemmelser angår specielle tilfælde, må de anses for at være udtryk for et almindeligt princip, som gælder under den administrative procedures forløb. Heraf følger, at den klagende tredjemand ikke i noget tilfælde kan få meddelt dokumenter, som indeholder forretningshemmeligheder. Enhver anden løsning ville føre til det uantagelige resultat, at en virksomhed kunne være tilskyndet til at indgive klage til Kommissionen udelukkende for at få adgang til konkurrenternes forretningshemmeligheder.
- 29 Det står fast, at det tilkommer Kommissionen at afgøre, om et bestemt dokument indeholder forretningshemmeligheder. Efter at have givet virksomheden lejlighed til at fremføre sit synspunkt skal den træffe en behørigt begrundet beslutning herom, som skal bringes til virksomhedens kundskab. I betragtning af det yderst alvorlige tab, som en ulovlig udlevering af dokumenter til en konkurrent ville kunne medføre, skal Kommissionen, før den gennemfører sin beslutning, give virksomheden mulighed for at indbringe sagen for Domstolen for at få prøvet den foretagne vurdering og forhindre, at udlevering foretages.
- 30 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen givet virksomheden lejlighed til at tilkendegive sin opfattelse og har truffet en behørigt begrundet beslutning om, hvorvidt de pågældende dokumenter var fortrolige, og om de kunne udleveres. Derimod har Kommissionen samtidig og ved en akt, som er uadskillelig herfra, besluttet at udlevere dokumenterne til en klagende tredjemand, endog før den meddelte den pågældende virksomhed sine resultater. Den har således gjort det umuligt for denne virksomhed at anvende de retsmidler, som består i henhold til traktatens artikel 173 sammenholdt med dens artikel 185, med henblik på at forhindre gennemførelsen af en anfægtet beslutning.

- 31) Herefter vil den beslutning, som Kommissionen har meddelt sagsøgerne ved skrivelse af 18. december 1984, være at annullere, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om de udleverede dokumenter virkelig indeholdt forretningshemmeligheder.

Sagens omkostninger

- 32) I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, som taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen i det væsentlige har tabt sagen, bør den betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (femte afdeling)

- 1) Den beslutning, som Kommissionen har meddelt sagsøgerne ved skrivelse af 18. december 1984, annulleres.
- 2) I øvrigt frifindes sagsøgte.
- 3) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Everling

Joliet

Due

Galmot

Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. juni 1986.

P. Heim
Justitssekretær

U. Everling
Formand for femte afdeling