

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. juni 2011 *

I sag C-360/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Amtsgericht Bonn (Tyskland) ved afgørelse af 4. august 2009, indgået til Domstolen den 9. september 2009, i sagen:

Pfleiderer AG

mod

Bundeskartellamt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, A. Tizzano, som fungerende præsident, afdelingsformændene J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot og E. Juhász (refererende dommer) samt dommerne G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen og T. von Danwitz,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. september 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Pfleiderer AG ved Rechtsanwälte T. Kapp, M. Schrödl og M. Kuhlenkamp
- Munksjö Paper GmbH ved Rechtsanwalt H. Meyer-Lindemann
- Arjo Wiggins Deutschland GmbH ved Rechtsanwältinnen R. Polley og S. Heinz samt O. Ban, som rettergangsfuldmægtig
- Felix Schoeller Holding GmbH & Co. KG og Technocell Dekor GmbH & Co. KG ved Rechtsanwälte T. Mäger og D. Zimmer
- Interprint GmbH & Co. KG ved Rechtsanwalt T. Veltins
- den tyske regering ved M. Lumma, J. Möller og C. Blaschke, som befuldmægtigede

- den belgiske regering ved J.-C. Halleux, som befuldmægtiget
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og T. Müller, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved J. Rodríguez Cárcamo, som befuldmægtiget
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocatto dello Stato F. Arena
- den cypriotiske regering ved D. Kallí, som befuldmægtiget
- den nederlandske regering ved Y. de Vries, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved V. Di Bucci, P. Costa de Oliveira og A. Antoniadis, som befuldmægtigede
- EFTA-Tilsynsmyndigheden ved X. Lewis og M. Schneider, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. december 2010,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 11 og 12 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [...] artikel 81 [EF] og 82 [EF] (EFT 2003 L 1, s. 1) og artikel 10, stk. 2, EF, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, litra g), EF.
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag mellem Pfeiderer AG (herefter »Pfeiderer«) og Bundeskartellamt (den tyske konkurrencemyndighed) angående en begæring om fuld aktindsigt i dokumenterne vedrørende en procedure om udstedelse af bøde som følge af et kartel inden for sektoren for dekorationspapir. Pfeiderer, der er kunde hos de sanktionerede virksomheder, har indgivet denne begæring om aktindsigt, der også vedrører dokumenterne i samarbejdsproceduren, med henblik på at indlede et civil retstatningssøgsmål.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

- 3 Første punktum i første betragtning til forordning nr. 1/2003 fastsætter:

»For at etablere en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes, skal [...] artikel 81 [EF] og 82 [EF] anvendes effektivt og ensartet overalt i Fællesskabet.«

- 4 Artikel 11 i forordning nr. 1/2003, der har overskriften »Samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder« er affattet således:

»1. Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder anvender Fællesskabets konkurrenceregler i nært samarbejde.

2. Kommissionen forelægger medlemsstaternes konkurrencemyndigheder en kopi af de vigtigste dokumenter, den har indsamlet med henblik på anvendelsen af artikel 7, 8, 9 og 10 samt artikel 29, stk. 1. Efter anmodning fra en medlemsstats konkurrencemyndighed forelægger Kommissionen denne en kopi af andre eksisterende dokumenter, der er nødvendige for at vurdere sagen.

3. Når medlemsstaternes konkurrencemyndigheder anvender [...] artikel 81 [EF] eller 82 [EF], giver de Kommissionen skriftlig underretning derom, inden eller umiddelbart efter at de har foretaget det første formelle efterforskningskridt. Denne information kan også stilles til rådighed for konkurrencemyndighederne i de øvrige medlemsstater.

4. Senest 30 dage inden vedtagelsen af en beslutning, hvorved en overtrædelse kræves bragt til ophør, tilsagn accepteres, eller en gruppefritagelse inddrages, underretter medlemsstaternes konkurrencemyndigheder Kommissionen. I den forbindelse forelægger de Kommissionen en sagsfremstilling, den påtænkte beslutning eller, hvis en sådan ikke foreligger, ethvert andet dokument med oplysninger om den foreslåede fremgangsmåde. Dette kan også gøres tilgængeligt for de øvrige medlemsstaters konkurrencemyndigheder. Efter anmodning fra Kommissionen stiller den sagsbehandlende konkurrencemyndighed til Kommissionens rådighed andre dokumenter i dens besiddelse, som er nødvendige for at vurdere sagen. De oplysninger, der videregives til Kommissionen, kan stilles til rådighed for konkurrencemyndighederne i de øvrige medlemsstater. De nationale konkurrencemyndigheder kan også indbyrdes udveksle oplysninger, der er nødvendige for vurderingen af en sag, de behandler i henhold til [...] artikel 81 [EF] eller 82 [EF].

5. Medlemsstaternes konkurrencemyndigheder kan rådføre sig med Kommissionen om enhver sag vedrørende anvendelsen af fællesskabsretten.

[...]«

- 5 Artikel 12 i forordning nr. 1/2003, der regulerer Kommissionens og medlemsstaternes informationsudveksling, fastsætter:

»1. Med henblik på anvendelsen af [...] artikel 81 [EF] og 82 [EF] har Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder beføjelse til at udveksle alle faktiske eller retlige oplysninger, herunder fortrolige oplysninger, og benytte dem som bevismateriale.

2. De udvekslede oplysninger må kun anvendes med henblik på anvendelsen af [...] artikel 81 [EF] eller 82 [EF] og i forbindelse med den sag, med henblik på hvilken oplysningerne blev indhentet af den videregivende myndighed. Hvis national konkurrenceret anvendes i samme sag og parallelt med Fællesskabets konkurrenceret og ikke fører til et andet resultat, kan oplysninger, der udveksles i henhold til denne artikel, dog også indgå i anvendelsen af national konkurrenceret.

3. Oplysninger, der er udvekslet i henhold til stk. 1, må kun anvendes som bevismateriale med henblik på at pålægge fysiske personer sanktioner

- såfremt den lovgivning, der gælder for den videregivende myndighed, hjemler lignende sanktioner i forbindelse med overtrædelse af [...] artikel 81 [EF] eller 82 [EF], eller, i mangel heraf
- såfremt oplysningerne er indsamlet på en måde, der sikrer samme beskyttelsesniveau for så vidt angår fysiske personers ret til forsvar som det, der er foreskrevet i den modtagende myndigheds nationale lovgivning. I dette tilfælde kan de udvekslede oplysninger imidlertid ikke anvendes af den modtagende myndighed til idømmelse af frihedsstraf.«

6 Artikel 35, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 fastsætter:

»Medlemsstaterne udpeger den (de) konkurrencemyndighed(er), der skal have kompetence til at anvende [...] artikel 81 [EF] og 82 [EF] på en sådan måde, at bestemmelserne i denne forordning efterkommes effektivt. De nødvendige foranstaltninger for at give de nævnte myndigheder beføjelse til at anvende nævnte artikler skal træffes inden den 1. maj 2004. De udpegede myndigheder kan omfatte domstole.«

Nationale bestemmelser

7 § 406e i strafferetsplejelen (Strafprozessordnung) er affattet således:

»(1) En advokat kan for den skadelidte person få indsigt i de akter, som foreligger for retten, eller skal forelægges denne, såfremt der er rejst offentlig tiltale, og kan undersøge de officielt beslaglagte beviser, såfremt den skadelidte person har en berettiget interesse heri. I de i § 395 omhandlede tilfælde er der ikke behov for at godtgøre, at der foreligger en berettiget interesse.

(2) Aktindsigt skal nægtes, hvis den tiltalte eller andre personers overordnede interesser udgør en hindring herfor. Aktindsigt kan nægtes, såfremt formålet med efterforskningen bringes i fare, eller bevillingen af aktindsigten medfører betydelig forsinkelse i sagen.

(3) En advokat kan på anmodning bemyndiges til at medbringe akterne med undtagelse af bevismaterialet til sit kontor eller til sin bopæl, såfremt væsentlige hensyn ikke udgør en hindring herfor. Beslutningen kan ikke anfægtes.

(4) Aktindsigt bevilges under den indledende procedure og efter den endelige afslutning af proceduren af anklagemyndigheden og i andre tilfælde af præsidenten ved den ret, hvor sagen er anlagt. Anklagemyndighedens beslutning, der er beskrevet i første sætning, kan i henhold til § 161, stk. 3, andet til fjerde afsnit, indbringes for den kompetente ret, der kan træffe retsafgørelse mod denne. [...] Disse afgørelser skal ikke begrundes, hvis opfyldelsen af formålet med efterforskningen bringes i fare ved offentliggørelse.

(5) På de i første afsnit fastsatte betingelser kan oplysninger og kopier af akterne udleveres til den skadelidte person.

[...]«

⁸ § 46 i lov om administrative forseelser (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) i udgaven af 19. februar 1987 (BGBl. 1987 I, s. 602), som senest ændret ved § 2 i lov af 29. juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2353, herefter »OWiG«), fastsætter:

»(1) Medmindre andet bestemmes i denne lov, finder bestemmelserne i de generelle love om strafferetspleje, nemlig strafferetsplejeloven, loven om domstolenes organisation [(Gerichtsverfassungsgesetz)] og loven om ungdomsdomstole [(Jugendgerichtsgesetz)] anvendelse i bødesager.

[...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 9 Den 21. januar 2008 fastsatte Bundeskartellamt i henhold til artikel 81 EF bøder på 62 mio. EUR, der blev pålagt tre europæiske producenter af dekorpapir og fem personligt ansvarlige fysiske personer på grund af aftaler om prisfastsættelse og kapacitetslukning. De berørte virksomheder har ikke påklaget afgørelserne, og beslutningerne om pålæggelse af bøder er blevet endelige.
- 10 Efter denne procedure anmodede Pfeiderer den 26. februar 2008 Bundeskartellamt om fuld aktindsigt i proceduren om udstedelse af bøder inden for sektoren for dekorpapir med henblik på forberedelsen af et civil retssøgsmål. Pfeiderer er aftager af dekorpapir og nærmere bestemt specialpapir til overfladebehandling af forarbejdet træ. Pfeiderer er en af verdens tre førende producenter af forarbejdet og overfladebehandlet træ samt laminatgulve. Pfeiderer anførte, at selskabet i løbet af de seneste tre år havde indkøbt varer til en værdi af over 60 mio. EUR fra de dekorpapirproducenter, der er blevet pålagt sanktioner.
- 11 Ved skrivelse af 8. maj 2008 besvarede Bundeskartellamt begæringen om aktindsigt ved en meddelelse om tre bødemeddelelser i anonymiseret form og en liste over de ved undersøgelsen indsamlede beviser.
- 12 Pfeiderer anmodede i en ny skrivelse udtrykkeligt Bundeskartellamt om aktindsigt i alle sagens akter, herunder i dokumenterne vedrørende ansøgningerne om bødedsættelse, som ansøgerne frivilligt udleverede, og det beslaglagte bevismateriale. Den 14. oktober 2008 afviste Bundeskartellamt delvis denne begæring og begrænsede aktindsigten til ikke at omfatte forretningshemmeligheder, interne dokumenter og

dokumenter som omhandlet i Bundeskartellamts samarbejdsmeddelelser punkt 22 og uden at give aktindsigt i det beslaglagte bevismateriale.

- 13 Pfleiderer anlagde herefter sag i henhold til § 62, stk. 1, i OWiG ved Amtsgericht Bonn til prøvelse af denne beslutning om delvis afvisning.
- 14 Den 3. februar 2009 traf Amtsgericht Bonn en afgørelse, hvorved den pålagde Bundeskartellamt at tildele Pfleiderer aktindsigt gennem selskabets advokat i overensstemmelse med § 406e, stk. 1, i strafferetsplejeloven, sammenholdt med § 46, stk. 1, i OWiG. Ifølge Amtsgericht Bonn er Pfleiderer den »skadelidte person« som omhandlet i disse bestemmelser, da det må antages, at selskabet som følge af kartelaftalerne har betalt alt for høje priser for de varer, der er købt hos kartellets medlemmer. Pfleiderer havde desuden en »berettiget interesse« i at opnå aktindsigt i dokumenterne, eftersom disse skulle anvendes til forberedelsen af et civilt erstatningssøgsmål.
- 15 Amtsgericht Bonn bevilgede således aktindsigt i de sagsakter, som ansøgeren om bødenedsættelse frivilligt har udleveret til den tyske konkurrencemyndighed i henhold til Bundeskartellamts samarbejdsmeddelelser punkt 22, og i det indsamlede bevismateriale. Hvad angår forretningshemmeligheder og interne dokumenter, dvs. Bundeskartellamts rådgivningsnotater og korrespondancen inden for rammerne af Det Europæiske Konkurrencenetværk (herefter »ECN«), var adgangen til aktindsigt begrænset. Ifølge Amtsgericht Bonn skal de forskellige interesser afvejes mod hinanden for at fastsætte omfanget af denne rettighed, der er begrænset til de dokumenter, der er nødvendige for at understøtte et erstatningskrav.

16 Det fremgår for det første af forelæggelsesafgårelsen, at gennemførelsen af beslutningen imidlertid er blevet udsat af samme ret.

17 For det andet fremgår det også af forelæggelsesafgårelsen, at Amtsgericht Bonn ønsker at vedtage en beslutning, der svarer til beslutningen af 3. februar 2009. Imidlertid finder denne ret, at den beslutning, den skal træffe, kan være i strid med EU-retten, navnlig artikel 10, stk. 2, EF, artikel 3, stk. 1, litra g), EF og artikel 11 og 12 i forordning nr. 1/2003, der fastsætter et tæt samarbejde og gensidig udveksling af oplysninger mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder ved procedurerne med henblik på gennemførelsen af artikel 81 EF og 82 EF. Med henblik på at sikre, at disse bestemmelser, der er af grundlæggende betydning for ECN og for den decentraliserede anvendelse af konkurrenceretten, er virkningsfulde og effektive, kan det være nødvendigt at nægte tredjemænd i bødesager om kartelvirksomhed aktindsigt i ansøgninger om bødefritagelse og dokumenter, der frivilligt er blevet fremlagt af ansøgeren om bødefritagelse.

18 Da Amtsgericht Bonn fandt, at afgørelsen af den for den verserende tvist nødvendigjorde en fortolkning af EU-retten, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal de fællesskabsretlige konkurrenceregler — herunder navnlig artikel 11 og 12 i forordning nr. 1/2003 og artikel 10, stk. 2, EF, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, litra g), EF — fortolkes således, at den skadelidte i forhold til et kartel inden for rammerne af civilretlig forfølgelse ikke kan opnå aktindsigt i ansøgninger om bødenedsættelse og de af ansøgeren i denne forbindelse frivilligt fremlagte oplysninger og dokumenter, der er indgivet til en medlemsstats konkurrencemyndighed i forbindelse med et nationalt samarbejdsprogram inden for rammerne af en procedure, der (også) omfatter pålæggelse af bøde med henblik på håndhævelse af artikel 81 EF?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 19 Det bemærkes indledningsvis, at medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og deres retsinstanser er forpligtet til at anvende artikel 101 TEUF og 102 TEUF, når de faktiske omstændigheder er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, og sikre bestemmelseernes effektive håndhævelse i almenhedens interesse (jf. i denne retning dom af 7.12.2010, sag C-439/08, VEBIC, Sml. I, s. 12471, præmis 56).
- 20 Det må endvidere fastslås, at hverken EF-traktatens konkurrencebestemmelser eller forordning nr. 1/2003 fastsætter fælles regler for bødenedsættelse eller fælles regler for adgangen til aktindsigt i de dokumenter i en samarbejdsprocedure, der er frivilligt indgivet til en national konkurrencemyndighed i forbindelse med et nationalt samarbejdsprogram.
- 21 Hvad angår Kommissionens meddelelser, den ene om samarbejdet inden for netværket af konkurrencemyndigheder (EUT 2004 C 101, s. 43) og den anden om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EUT 2006 C 298, s. 17), skal det bemærkes, at de ikke er bindende for medlemsstaterne. Sidstnævnte meddelelse vedrører desuden kun samarbejdsprogrammer, der er iværksat af Kommissionen selv.
- 22 Der er desuden i 2006 i forbindelse med ECN blevet udarbejdet og vedtaget et modelprogram for bødefritagelse og bødenedsættelse med henblik på at harmonisere visse aspekter i nationale samarbejdsprogrammer på området. Dette modelprogram er imidlertid heller ikke bindende for medlemsstaternes retsinstanser.

- 23 Selv om Kommissionens retningslinjer kan have indvirkninger på nationale konkurrencemyndigheders praksis i mangel af bindende EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det medlemsstaterne at fastlægge og anvende nationale bestemmelser vedrørende adgangen til aktindsigt i dokumenterne vedrørende samarbejdsproceduren for den skadelidte i forhold til et kartel.
- 24 Selv om fastlæggelsen og anvendelsen af disse regler henhører under medlemsstaternes kompetence, skal medlemsstaterne dog udøve denne kompetence under overholdelse af EU-retten (jf. i denne retning dom af 12.11.2009, sag C-154/08, Kommissionen mod Spanien, præmis 121 og den deri nævnte retspraksis). Navnlig må de må ikke gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at gennemføre EU-retten (jf. i denne retning dom af 16.7.1998, sag C-298/96, Oelmühle og Schmidt Söhne, Sml. I, s. 4767, præmis 23 og 24 og den deri nævnte retspraksis), og de skal specifikt på det konkurrenceretlige område sikre, at de bestemmelser, de fastsætter og anvender, ikke skader den effektive anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF (jf. i denne retning VEBIC-dommen, præmis 57).
- 25 Som anført af Kommissionen og de medlemsstater, der har indgivet indlæg i sagen, udgør samarbejdsprogrammerne imidlertid nyttige redskaber i forbindelse med den effektive bekæmpelse med henblik på at afsløre og standse overtrædelse af konkurrencereglerne og opfylder således formålet om den effektive anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF.
- 26 Disse programmets effektivitet kan imidlertid blive påvirket af videregivelse af dokumenterne vedrørende samarbejdsproceduren til personer, som ønsker at anlægge et erstatningssøgsmål, selv om de nationale konkurrencemyndigheder bevilger en fuldstændig eller delvis fritagelse fra den bøde, de kan pålægge.

- ²⁷ Det forekommer rimeligt at antage, at en person, der er involveret i tilsidesættelse af konkurrenceretten, under hensyn til muligheden for en sådan videregivelse, således vil afholde sig fra at udnytte den mulighed, som findes i sådanne samarbejdsprogrammer, bl.a. henset til, at de oplysninger, der er frivilligt afgivet af denne person, kan være genstand for udveksling af oplysninger mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder i henhold til artikel 11 og 12 i forordning nr. 1/2003.
- ²⁸ Det fremgår ikke desto mindre af fast retspraksis, at enhver har adgang til at kræve erstatning for skade, der er påført ham som følge af en adfærd, der kan begrænse eller forbrejde konkurrencen (jf. dom af 20.9.2001, sag C-453/99, *Courage og Crehan*, Sml. I, s. 6297, præmis 24 og 26, og af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 - C-298/04, *Manfredi m.fl.*, Sml. I, s. 6619, præmis 59 og 61).
- ²⁹ Adgangen hertil forøger virkningen af EU's konkurrenceregler og er egnet til at hindre ofte skjulte aftaler eller former for adfærd, der kan begrænse eller forbrejde konkurrencen. Set i dette perspektiv kan erstatningssøgsmål for de nationale domstole yde et væsentligt bidrag til opretholdelsen af en effektiv konkurrence inden for Den Europæiske Union (jf. *Courage og Crehan*-dommen, præmis 27).
- ³⁰ Ved vurderingen af en begæring om aktindsigt i dokumenterne vedrørende samarbejdsproceduren, der er indgivet af en person, der ønsker at få erstatning fra en anden person, som nyder godt af et samarbejdsprogram, er det således nødvendigt at sikre, at de gældende nationale regler ikke er mindre fordelagtige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål efter national ret, og ikke er udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (jf. i denne retning *Courage og Crehan*-dommen, præmis 29) og at afveje de hensyn, der kan berettiggere videregivelsen af oplysninger og beskyttelsen af de oplysninger, der er frivilligt afgivet af ansøgeren om bødenedsættelse.

- 31 En sådan afvejning kan alene foretages af de nationale retsinstanser fra sag til sag inden for rammerne af national ret og under hensyntagen til alle de relevante faktorer i sagen.
- 32 På baggrund af det ovenstående må det forelagte spørgsmål besvares med, at de EU-retlige bestemmelser om karteller, og særligt forordning nr. 1/2003, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at skadelidte i forhold til en overtrædelse af EU-konkurrenceretten, som ønsker at få erstatning, opnår adgang til aktindsigt i dokumenterne i samarbejdsproceduren med hensyn til overtrædelsens ophavsmand. Det tilkommer imidlertid domstolene i medlemsstaterne på grundlag af den nationale lovgivning at fastlægge betingelserne for, hvorvidt en sådan adgang skal tillades eller afvises, idet de herved skal foretage en afvejning af de hensyn, som beskyttes af EU-retten.

Sagens omkostninger

- 33 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

De EU-retlige bestemmelser om karteller og særligt Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i artikel 101 TEUF og 102 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at skadelidte i forhold til en overtrædelse af EU-konkurrenceretten, som ønsker

at få erstatning, opnår adgang til aktindsigt i dokumenterne i samarbejdsproceduren med hensyn til overtrædelsens ophavsmand. Det tilkommer imidlertid domstolene i medlemsstaterne på grundlag af den nationale lovgivning at fastlægge betingelserne for, hvorvidt en sådan adgang skal tillades eller afvises, idet de herved skal foretage en afvejning af de hensyn, som beskyttes af EU-retten.

Underskrifter