

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 14 juni 2011 *

I mål C-360/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Amtsgericht Bonn (Förbundsrepubliken Tyskland) genom beslut av den 4 augusti 2009, som inkom till domstolen den 9 september 2009, i målet

Pfleiderer AG

mot

Bundeskartellamt,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av den tillförordnade ordföranden A. Tizzano, ordförande på första avdelningen, avdelningsordförandena J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts och J.-C. Bonichot samt domarna E. Juhász (referent), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen och T. von Danwitz,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 september 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Pfeiderer AG, genom T. Kapp, M. Schrödl och M. Kuhlenkamp, Rechtsanwälte,
- Munksjö Paper GmbH, genom H. Meyer-Lindemann, Rechtsanwalt,
- Arjo Wiggins Deutschland GmbH, genom R. Polley och S. Heinz, Rechtsanwältinnen, och O. Ban, ombud,
- Felix Schoeller Holding GmbH & Co. KG och Technocell Dekor GmbH & Co. KG, genom T. Mäger och D. Zimmer, Rechtsanwälte,
- Interprint GmbH & Co. KG, genom T. Veltins, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom M. Lumma, J. Möller och C. Blaschke, samtliga i egen-
skap av ombud,

- Belgiens regering, genom J.-C. Halleux, i egenskap av ombud,

- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och T. Müller, båda i egenskap av ombud,

- Spaniens regering, genom J. Rodríguez Cárcamo, i egenskap av ombud,

- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av F. Arena, avvocato dello Stato,

- Cyperns regering, genom D. Kallí, i egenskap av ombud,

- Nederländernas regering, genom Y. de Vries, i egenskap av ombud,

- Europeiska kommissionen, genom V. Di Bucci, P. Costa de Oliveira och A. Antoniadis, samtliga i egenskap av ombud,

- Eftas övervakningsmyndighet, genom X. Lewis och M. Schneider, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 16 december 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 11 och 12 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 [EG] och 82 [EG] (EGT L 1, 2003, s. 1) och artikel 10 andra stycket EG jämförd med artikel 3.1 g EG.

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Pfeiderer AG (nedan kallat Pfeiderer) och Bundeskartellamt (konkurrensmyndigheten), avseende en ansökan om full tillgång till handlingarna i ett sanktionsförfarande avseende en konkurrensbegränsande samverkan inom dekorpapperssektorn. Pfeiderer, en kund hos de företag som varit föremål för sanktioner, har ansökt om tillgång till dessa handlingar, vilka även innefattar handlingar avseende förfarandet för förmånlig behandling, i syfte att förbereda en skadeståndstalan.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

- 3 I den första meningen i skäl 1 i förordning nr 1/2003 anges följande:

”För att upprätta ett system som säkerställer att konkurrensen inom den gemensamma marknaden inte snedvrids, krävs det en effektiv och enhetlig tillämpning av artiklarna 81 [EG] och 82 [EG] inom gemenskapen.”

- 4 Artikel 11 i förordning nr 1/2003, med rubriken ”Samarbete mellan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter” har följande lydelse:

”1. Kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter skall tillämpa gemenskapens konkurrensregler i nära samarbete.

2. Kommissionen skall till medlemsstaternas konkurrensmyndigheter översända kopior av de viktigaste handlingarna som den har inhämtat i syfte att tillämpa artiklarna 7, 8, 9, 10 och 29.1. På begäran av en medlemsstats konkurrensmyndighet skall kommissionen till den överlämna en kopia av andra befintliga dokument som är nödvändiga för att bedöma ärendet.

3. Medlemsstaternas konkurrensmyndigheter skall, när de tillämpar artikel 81 [EG] eller artikel 82 [EG], skriftligen meddela kommissionen före eller utan dröjsmål efter påbörjandet av den första formella utredningsåtgärden. Denna information får göras tillgänglig för konkurrensmyndigheterna i de andra medlemsstaterna.

4. Senast 30 dagar innan ett beslut fattas med åläggande om att upphöra med en överträdelse, om godtagande av åtaganden eller om återkallelse av ett undantag enligt en förordning om gruppundantag, skall medlemsstaternas konkurrensmyndigheter underrätta kommissionen. I detta syfte skall de till kommissionen översända en sammanfattning av ärendet, det planerade beslutet, eller, i avsaknad av sådant, andra dokument av vilket den planerade åtgärden framgår. Denna information får också göras tillgänglig för de andra medlemsstaternas konkurrensmyndigheter. På begäran av kommissionen skall den handläggande konkurrensmyndigheten till kommissionen överlämna andra dokument som konkurrensmyndigheten innehar och som är nödvändiga för att bedöma ärendet. Den information som lämnas till kommissionen får göras tillgänglig för de övriga medlemsstaternas konkurrensmyndigheter. Nationella konkurrensmyndigheter kan också inbördes utbyta information som är nödvändig för bedömningen av ett fall som de behandlar enligt artikel 81 [EG] eller artikel 82 [EG].

5. Medlemsstaternas konkurrensmyndigheter får rådgöra med kommissionen i alla ärenden som gäller tillämpning av gemenskapsrätten.

...

5 I artikel 12 i förordning nr 1/2003 avseende informationsutbyte anges följande:

”1. Vid tillämpningen av artiklarna 81 [EG] och 82 [EG] skall kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter vara behöriga att till varandra översända all information om faktiska eller rättsliga omständigheter, även konfidentiella uppgifter, och att använda dem som bevisning.

2. Information som utbyts skall endast användas som bevisning i syfte att tillämpa artikel 81 [EG] eller artikel 82 [EG] och beträffande den sakfråga för vilken den inhämtades av den översändande myndigheten. Om emellertid nationell konkurrensrätt tillämpas på samma ärende och parallellt med gemenskapens konkurrensrätt samt inte leder till ett annorlunda resultat, kan den information som utbyts enligt denna artikel också användas vid tillämpningen av nationell konkurrensrätt.

3. Information som utbyts enligt punkt 1 kan endast användas som bevismedel för att ålägga fysiska personer påföljder om

- det i den översändande myndighetens lagstiftning förutses påföljder av liknande slag i samband med överträdelser av artikel 81 [EG] eller artikel 82 [EG] eller, om så inte är fallet,
- informationen har inhämtats på ett sätt som respekterar samma nivå av skydd av fysiska personers rätt till försvar som föreskrivs enligt de nationella bestämmelser som gäller för den mottagande myndigheten. I detta fall får den mottagande myndigheten dock inte använda den utbytta informationen för att utdöma frihetsstraff.”

6 I artikel 35.1 i förordning nr 1/2003 anges följande:

”Medlemsstaterna skall utse en eller flera konkurrensmyndigheter ansvariga för tillämpningen av artiklarna 81 [EG] och 82 [EG] på ett sådant sätt att bestämmelserna i denna förordning efterlevs effektivt. De åtgärder som är nödvändiga för att dessa myndigheter skall ha befogenhet att tillämpa dessa artiklar skall vidtas före den 1 maj 2004. De utsedda myndigheterna kan innefatta domstolar.”

Den nationella lagstiftningen

7 406e § straffprocesslagen (Strafprozessordnung) har följande lydelse:

”(1) En advokat får för målsägandens räkning ta del av de handlingar som domstolen innehar, eller som, vid allmänt åtal, ska överlämnas till den, och får ta del av den bevisning som säkrats, om målsäganden kan visa att han eller hon har ett berättigat intresse av att ta del av detta. I de fall som avses i 395 § är det inte nödvändigt att visa att det föreligger ett berättigat intresse.

(2) Tillgång till handlingarna ska nekas om det är oförenligt med ett överordnat skyddsintresse, avseende antingen den åtalade eller andra personer. Tillgång till handlingarna kan nekas om syftet med utredningen i ett annat brottmål äventyras.

(3) Advokaten kan, på begäran och förutsatt att inte tungt vägande skäl talar häremot, ges tillstånd att ta med handlingar, med undantag för bevisning, till sitt kontor eller sitt hem. Beslutet kan inte överklagas.

(4) Åklagaren fattar beslut om att ge tillgång till handlingar under förundersökningen och efter det att förfarandet rättskraftigt har avslutats. I övriga fall fattar ordföranden vid den domstol vid vilken målet anhängiggjorts beslut härom. Det är möjligt att enligt 161a § tredje stycket punkterna 2–4 överklaga ett sådant beslut av åklagaren som avses i första meningen till behörig domstol. ... Det ska inte anges några skäl i dessa beslut, om syftet med utredningen därigenom skulle kunna äventyras eller om handläggningen allvarligt skulle fördröjas.

(5) Om villkoren i punkt 1 är uppfyllda har målsäganden rätt att erhålla uppgifter ur och kopior av handlingarna.

...”

- 8 I artikel 46 i lag om administrativa förseelser (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten), i dess lydelse av den 19 februari 1987 (BGBl. 1987 I, s. 602), senast ändrad genom artikel 2 i lag av den 29 juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2353), (nedan kallad OWiG) anges följande:

”(1) I sanktionsförfaranden är, om inte annat föreskrivs i förevarande lag, allmänna straffprocessrättsliga bestämmelser, det vill säga straffprocesslagen, lagen om domstolsväsendet (Gerichtsverfassungsgesetz) och lagen om ungdomsdomstolar (Jugendgerichtsgesetz), tillämpliga.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 9 Den 21 januari 2008 fattade Bundeskartellamt, med stöd av artikel 81 EG, beslut om att ålägga tre europeiska tillverkare av dekorpapper samt fem personligt ansvariga fysiska personer böter till ett belopp om sammanlagt 62 miljoner euro för överenskommelser om priser och produktionsbegränsningar. De berörda företagen överklagade inte besluten, varför dessa bötesbeslut vann laga kraft.

- 10 I syfte att förbereda en civilrättslig skadeståndstalan ansökte Pfeiderer därefter den 26 februari 2008 om att Bundeskartellamt skulle bevilja företaget full tillgång till handlingarna beträffande det konkurrensrättsliga sanktionsförfarandet angående dekorpapper. Pfeiderer köper dekorpapper, närmare bestämt specialpapper för ytbehandling av trävaror. Företaget är en av världens tre ledande tillverkare av trävaror, ytförädling och laminatgolv. Företaget har uppgett att det under de senaste tre åren köpt varor för över 60 miljoner euro från de dekorpapperstillverkare avseende vilka sanktionsåtgärder vidtagits.

- 11 Den 8 maj 2008 översände Bundeskartellamt, med anledning av Pfeiderers ansökan om tillgång till handlingar, de tre sanktionsbesluten i anonymiserad form jämte en förteckning över den bevisning som inhämtats vid husrannsakan.

- 12 Pfeiderer ansökte då uttryckligen, genom en andra skrivelse, hos Bundeskartellamt om tillgång till samtliga handlingar i ärendet, vilket innefattar de handlingar som avser ansökningar om förmånlig behandling och som frivilligt översänts av de så kallade kronvittnena samt den säkrade bevisningen. Den 14 oktober 2008 beslutade Bundeskartellamt att delvis avslå ansökan och endast ge företaget tillgång till en version

av handlingarna där företagshemligheter, interna handlingar och sådana handlingar som avses i punkt 22 i Bundeskartellamts meddelande avseende förmånlig behandling utelämnats. Företaget gavs inte heller tillgång till den säkrade bevisningen.

- 13 Pfleiderer överklagade, med tillämpning av 62 § punkt 1 OWiG, beslutet att delvis avslå ansökan till Amtsgericht Bonn.
- 14 Amtsgericht Bonn meddelade ett avgörande den 3 februari 2009. I detta avgörande fastslogs att Bundeskartellamt skulle ge Pfleiderer tillgång till handlingarna, genom dess advokat, i enlighet med 406e § punkt 1 straffprocesslagen jämförd med 46 § punkt 1 OWiG. Enligt Amtsgericht Bonn skulle Pfleiderer betraktas som "målsägande" i den mening som avses i nämnda bestämmelser, då det fick antas att företaget till följd av överenskommelserna inom ramen för den konkurrensbegränsande samverkan hade fått betala för höga priser för de varor det köpt från dem som deltagit i samverkan i fråga. Pfleiderer hade dessutom ett "berättigat intresse" av att få tillgång till handlingarna, då de skulle användas för att förbereda en civilrättslig skadeståndstalan.
- 15 Amtsgericht Bonn beslutade således att tillgång skulle ges till de uppgifter som den som ansökt om förmånlig behandling frivilligt har ställt till den tyska konkurrensmyndighetens förfogande i enlighet med punkt 22 i Bundeskartellamts meddelande avseende förmånlig behandling, och till beslagtagna föremål och övrig bevisning. Vad beträffar företagshemligheter och interna handlingar, det vill säga anteckningar från Bundeskartellamts överläggningar eller skriftväxling inom ramen för det europeiska konkurrensnätverket (European Competition Network, nedan kallat ECN), var rätten till tillgång begränsad. Enligt Amtsgericht Bonn skulle omfattningen av den rätten fastställas efter att en intresseavvägning gjorts, och den rätten avser endast sådana handlingar som fordras som underlag för skadeståndskravet.

- 16 Av begäran om förhandsavgörande framgår att samma domstol emellertid har beslutat att avbryta verkställigheten av avgörandet.
- 17 Vidare framgår av begäran om förhandsavgörande att Amtsgericht Bonn skulle vilja meddela ett avgörande som är identiskt med avgörandet av den 3 februari 2009. Den har emellertid påpekat att ett sådant avgörande skulle kunna vara oförenligt med unionsrätten, bland annat med artikel 10 andra stycket EG och artikel 3.1 g EG samt artiklarna 11 och 12 i förordning nr 1/2003, i vilka det föreskrivs att kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter ska ha ett nära samarbete och utbyta information med avseende på förfaranden för genomförande av artiklarna 81 EG och 82 EG. För att säkerställa att dessa bestämmelser, vilka är av grundläggande betydelse för ECN och för en decentraliserad tillämpning av konkurrensrätten, tillämpas effektivt och på ett korrekt sätt, kan det visa sig vara nödvändigt att inom ramen för sanktionsförfaranden på området för konkurrensbegränsande samverkan förbjuda tredje parter att få tillgång till ansökningarna om förmånlig behandling och till de handlingar som frivilligt översänts av dem som ansökt om sådan behandling.
- 18 Eftersom Amtsgericht Bonn anser att den vid den domstolen anhängiggjorda tvisten kräver en tolkning av unionsrätten har den beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska gemenskapens bestämmelser på området för konkurrensbegränsande samverkan, särskilt artiklarna 11 och 12 i förordning nr 1/2003 samt artikel 10 andra stycket EG jämförd med artikel 3.1 g EG, tolkas så, att den som lider skada av en konkurrensbegränsande samverkan inte får ges tillgång, i syfte att kunna göra gällande civilrättsliga anspråk på grund av samverkan, till handlingar som avser ansökningar om förmånlig behandling eller information och handlingar som de som gett in sådana ansökningar frivilligt har översänt till en nationell konkurrensmyndighet i en medlemsstat, enligt ett nationellt program för förmånlig behandling inom ramen för ett sanktionsförfarande som (även) syftar till tillämpning av artikel 81 EG?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 19 Domstolen erinrar om att medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och domstolar är skyldiga att tillämpa artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF när de faktiska omständigheterna omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och att, i allmänintressets namn, säkerställa en effektiv tillämpning av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 december 2010 i mål C-439/08, VEBIC, REG 2010, s. I-12471, punkt 56).
- 20 Domstolen framhåller att det varken i EG-fördragets konkurrensregler eller i förordning nr 1/2003 föreskrivs gemensamma regler om förmånlig behandling eller gemensamma regler beträffande rätten till tillgång till handlingar som avser ett förfarande för förmånlig behandling och som frivilligt översänts till en nationell konkurrensmyndighet inom ramen för ett nationellt program för förmånlig behandling.
- 21 Vad beträffar kommissionens tillkännagivanden, det ena om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter (EUT C 101, 2004, s. 43) och det andra om immunitet mot böter och nedsättning av böter i kartellärenden (EUT C 298, 2006, s. 17), ska det påpekas att de inte är bindande för medlemsstaterna. Det sistnämnda tillkännagivandet avser dessutom endast de program för förmånlig behandling som kommissionen själv genomför.
- 22 Inom ramen för ECN utarbetades och antogs under år 2006 ett standardprogram för förmånlig behandling i syfte att harmonisera vissa delar av de nationella programmen på området. Inte heller detta standardprogram är emellertid bindande för medlemsstaternas domstolar.

- 23 De ståndpunkter som kommissionen har gett uttryck för kan visserligen ha inverkan på de nationella konkurrensmyndigheternas praxis. Det ankommer emellertid på medlemsstaterna att, i avsikt att undvika tvångsunionens bestämmelser på området, införa och tillämpa nationella bestämmelser avseende rätt till tillgång till handlingar som avser förfaranden för förmånlig behandling, för dem som lidit skada av en konkurrensbegränsande samverkan.
- 24 Införandet och tillämpningen av dessa bestämmelser omfattas visserligen av medlemsstaternas behörighet, men ska ske med iakttagande av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2009 i mål C-154/08, kommissionen mot Spanien, punkt 121 och där angiven rättspraxis). Medlemsstaterna får inte göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att genomföra unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 1998 i mål C-298/96, Oelmühle och Schmidt Söhne, REG 1998, s. I-4767, punkterna 23 och 24 och där angiven rättspraxis). Vad närmare bestämt beträffar konkurrensrätten ska medlemsstaterna tillse att de bestämmelser som införs eller tillämpas inte innebär att en effektiv tillämpning av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF undergrävs (se, för ett liknande resonemang, domen i den ovannämnda domen VEBIC, punkt 57).
- 25 Såsom kommissionen och de medlemsstater som har yttrat sig har gjort gällande, utgör program för förmånlig behandling ett användbart verktyg för att effektivt kunna avslöja och sätta stopp för överträdelser av konkurrensreglerna och gagnar således syftet att artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF ska tillämpas effektivt.
- 26 Om de handlingar som avser ett förfarande för förmånlig behandling översänds till dem som har för avsikt att väcka en skadeståndstalan, skulle effektiviteten hos dessa program emellertid kunna påverkas. Detta gäller även om de nationella konkurrensmyndigheterna beviljar den som har ansökt om förmånlig behandling nedsättning med hela eller viss del av det bötesbelopp som myndigheten hade kunnat ålägga.

- 27 Det förefaller nämligen rimligt att anta att en person som är inblandad i en överträdelse av konkurrensrätten kan avskräckas från att använda sig av den möjlighet som sådana program för förmånlig behandling erbjuder, om det finns en risk för att handlingarna i fråga lämnas ut till en sådan tredje part, särskilt med beaktande av att information som denna person frivilligt har översänt kan utbytas mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna med stöd av artiklarna 11 och 12 i förordning nr 1/2003.
- 28 Det följer likväl av fast rättspraxis att var och en har rätt att begära skadestånd med anledning av en skada som orsakats av ett beteende som kan begränsa eller snedvrída konkurrensen (se dom av den 20 september 2001 i mål C-453/99, *Courage och Crehan*, REG 2001, s. I-6297, punkterna 24 och 26, och av den 13 juli 2006 i de för- enade målen C-295/04-C-298/04, *Manfredi m.fl.*, REG 2006, s. I-6619, punkterna 59 och 61).
- 29 Rätten till skadestånd förstärker nämligen den verkningsfulla karaktären av unionens konkurrensregler och avskräcker från sådana, ofta hemliga, avtal eller förfaranden som kan begränsa eller snedvrída konkurrensen. Ur detta perspektiv kan talan om skadestånd inför de nationella domstolarna på ett väsentligt sätt bidra till att bevara en effektiv konkurrens i Europeiska unionen (se domen i det ovannämnda målet *Courage och Crehan*, punkt 27).
- 30 Vid bedömningen av en ansökan om tillgång till handlingar, som avser ett program för förmånlig behandling, som ingetts av en person som har för avsikt att begära skadestånd från en annan person som omfattas av ett sådant program, ska beaktas att tillämpliga nationella bestämmelser varken får vara mindre förmånliga än de som avser liknande begäran som grundas på nationell rätt eller får göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att erhålla skadestånd (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Courage och Crehan*, punkt 29). Vidare ska det göras en avvägning av intresset av att översända information och intresset av att skydda den information som den som ansökt om förmånlig behandling frivilligt lämnat.

- 31 En sådan intresseavvägning kan endast göras av de nationella domstolarna i varje enskilt fall. Nämda avvägning ska göras inom ramen för den nationella rätten och med beaktande av samtliga relevanta omständigheter i målet.
- 32 Mot bakgrund av det ovanstående ska den fråga som ställts besvaras på så sätt att unionens bestämmelser på området för konkurrensbegränsande samverkan, särskilt förordning nr 1/2003, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att en person som lider skada på grund av en överträdelse av unionens konkurrensrätt och som avser att göra gällande skadeståndsanspråk, ges tillgång till de handlingar som avser ett förfarande för förmånlig behandling beträffande den som gjort sig skyldig till överträdelsen i fråga. Det ankommer emellertid på de nationella domstolarna att inom ramen för den nationella rätten fastställa vilka villkor som ska vara uppfyllda för att tillgång ska ges eller nekas, varvid de ska göra en avvägning av de intressen som skyddas av unionsrätten.

Rättegångskostnader

- 33 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Unionens bestämmelser på området för konkurrensbegränsande samverkan, särskilt rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF, ska tolkas på så sätt att de inte utgör hinder för att en person som lider skada på grund av

en överträdelse av unionens konkurrensrätt och som avser att göra gällande skadeståndsanspråk, ges tillgång till de handlingar som avser ett förfarande för förmånlig behandling beträffande den som gjort sig skyldig till överträdelsen i fråga. Det ankommer emellertid på de nationella domstolarna att inom ramen för den nationella rätten fastställa vilka villkor som ska vara uppfyllda för att tillgång ska ges eller nekas, varvid de ska göra en avvägning av de intressen som skyddas av unionsrätten.

Underskrifter