YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
24 päivänä kesäkuuta 1986 *

Asiassa 53/85,

AKZO Chemie BV, Amersfoort, ja **AKZO Chemie UK Ltd,** Walton-on-Thames, Surrey, kummankin edustajina asianajajat Ivo Van Bael ja Jean-François Bellis, Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Elvinger et Hoss, 15 Côte d'Eich, BP 425,

kantajina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja A. McClellan, avustajanaan oikeudellisen yksikön virkamies F. Grondman, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies G. Kremlis, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

vastaajana,

jota tukee

Engineering & Chemical Supplies (Epsom & Gloucester) Ltd, Upper Mills Estate, Stonehouse, Gloucestershire, edustajinaan barristerit Christopher Bellamy ja Stephen Morris sekä solicitor Anthony Rose, asianajotoimisto Charles Russel & Co., Lontoo, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Lambert H. Dupong, asianajotoimisto Dupong & Konsbruck, BP 472, 14 A rue des Bains, Luxembourg-Ville,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

jossa kantaja vaatii luottamuksellisina pidettäviksi vaadittujen asiakirjojen luovuttamista kolmannelle henkilölle koskevan Euroopan yhteisöjen komission 14 päivänä joulukuuta 1984 tekemän päätöksen kumoamista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja U. Everling sekä tuomarit R. Joliet, O. Due, Y. Galmot ja C. Kakouris,

julkisasiamies: C. O. Lenz,
kirjaaja: hallintovirkamies D. Louterman,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.1.1986 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 AKZO Chemie BV, Amersfoort (Alankomaat), ja AKZO Chemie UK Ltd, Walton-on-Thames (Yhdistynyt kuningaskunta), ovat yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 22.2.1985 jättämällään kannekirjelmällä nostaneet ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan mukaisesti kanteen, jossa vaaditaan kumoamaan päätös, jonka komissio teki 18.12.1984 luottamuksellisiksi väitettyjen asiakirjojen luovuttamisesta kantelun tehneelle kolmannelle osapuolelle.

2 AKZO Chemie BV ja AKZO Chemie UK Ltd kuuluvat AKZO-konserniin, joka on yhteisön suurin bentsoyyliperoksidin toimittaja. Tätä kemiallista tuotetta käytetään sekä muovien valmistuksessa että jauhojen valkaisussa. Sitä valmistaa myös Engineering & Chemical Supplies -niminen pienyritys, jäljempänä 'ECS', jonka päätoimipaikka sijaitsee Stonehousessa (Yhdistynyt kuningaskunta).

3 AKZOn väitetään uhanneen ECS:ää sillä, että se syrjäyttäisi tämän jauhojen lisäaineiden markkinoilta poikkeuksellisen alhaisten hintojen valikoivalla politiikalla, jos ECS ulottaisi toimintansa muoviteollisuuden käyttämien orgaanisten peroksidien markkinoille, ja myös toteuttaneen tämän uhkauksen. ECS jätti 15.6.1982 komissiolle ETY:n perustamissopimuksen 86 artiklan rikkomista koskevan kantelun. Kantelun johdosta komission virkamiehet suorittivat joulukuussa 1982 neuvoston asetuksen N:o 17 (EYVL 1962, s. 204) 14 artiklan 3 kohdan mukaisen tarkastuksen AKZO Chemie BV:n ja AKZO Chemie UK Ltd:n toimitiloissa. Tässä yhteydessä nämä virkamiehet saivat haltuunsa useita AKZOlle kuuluvia asiakirjoja.

4 ECS nosti High Court of Justicessa 10.10.1983 vahingonkorvauskanteen AKZOa vastaan edellä esitetyn menettelyn johdosta. High Court päätti kuitenkin lykätä asian käsittelyä siihen saakka kunnes komissio tekisi päätöksensä.

5 Komissio toimitti 3.9.1984 AKZOlle tiedoksiannon, jossa se väitti, että uhkaamalla ECS:ää jauhojen valkaisussa käytettävän bentsoyyliperoksidin myymisellä ECS:n asiakkaille poikkeuksellisen alhaiseen ja syrjivään hintaan ja toteuttamalla tämän uhkauksen yhtiö oli rikkonut perustamissopimuksen 86 artiklan määräyksiä. Tässä väitetiedoksiannossa oli 127 liitettä.

6 Väitetiedoksiannon jäljennös ja luettelo edellä mainituista liitteistä lähetettiin ECS:lle. Saatekirjeessä ilmoitettiin selvästi, että ECS voi pyytää oikeutta tutustua liitteisiin, jos se piti sitä tarpeellisena, jotta se voisi esittää huomautuksensa. Komissio lisäsi, että jos liitteet toimitettaisiin ECS:lle, yhtiö saisi käyttää niitä ainoastaan komissiossa vireillä olevassa menettelyssä.

7 AKZO esitti käsityksensä komission esittämistä väitteistä 22.10 ja 16.11.1984 päivätyissä muistioissaan. Komissio toimitti nämä muistiot ECS:lle ilmoittamatta siitä AKZOlle.

8 ECS pyysi 19.11.1984 päivätyllä kirjeellä tilaisuutta saada tutustua liitteisiin voidakseen täysin käyttää asetuksen N:o 17 19 artiklan 2 kohdan mukaista oikeuttaan tulla kuulluksi hallinnollisessa menettelyssä.

9 Komissio antoi 29.11.1984 päivätyllä kirjeellä AKZOlle tiedon ECS:n pyynnöstä. Kirjeessään komissio korosti, että se ei luovuttaisi asiakirjoja, joita salassapitovelvollisuus koski, ellei niihin sisältynyt esillä olevaan asiaan liittyviä todisteita perustamissopimuksen 86 artiklan määräysten rikkomisesta. Kirjeessä annettiin AKZOlle kymmenen päivän määräaika, jonka kuluessa

sen oli esitettävä kantansa ECS:n pyyntöön. Lisäksi kyseisestä kirjeestä ilmeni epäsuorasti, että ECS oli saanut tilaisuuden tutustua AKZOn muistioihin.

10 AKZO antoi vastauksensa komissiolle 7.12.1984 päivätyllä kirjeellä. Se korosti aluksi, että oli joka tapauksessa liian aikaista puhua käsittelyn siinä vaiheessa perustamissopimuksen 86 artiklan määräysten rikkomisen osoittavista välittömistä todisteista. Yhtiö ihmetteli lisäksi, että komissio oli toimittanut sen muistiot ECS:lle. Lopuksi AKZO ehdotti, että liitteistä laadittaisiin yhteenveto tai ainakin että liitteet toimitettaisiin vasta sen jälkeen, kun niistä olisi poistettu tiettyjä luottamuksellisia kohtia, sekä toimitti luettelon asiakirjoista, joita oli joka tapauksessa pidettävä luottamuksellisina.

11 ECS:lle toimitettiin 14.12.1984 tiettyjä väitetiedoksiannon liitteitä. Komissio ilmoitti tästä AKZOlle vasta 18.12.1984 päivätyllä kirjeellä. Tässä kirjeessä komissio korosti, että sen tehtävänä oli päättää kyseisten asiakirjojen luottamuksellisuudesta. Komissio ilmoitti ottaneensa huomioon AKZOn laatiman luettelon, lukuun ottamatta joitakin tapauksia, joiden osalta se toimitti lyhyen selvityksen.

12 AKZO nosti yhteisöjen tuomioistuimeen 22.2.1985 jättämällään kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaatii kumoamaan päätöksen, jonka komissio teki tiettyjen luottamuksellisten asiakirjojen luovuttamisesta ECS:lle. Tässä kanteessa vaaditaan myös yhteisöjen tuomioistuinta määräämään, että komission on vaadittava ECS:ää palauttamaan sille toimitetut asiakirjat.

13 Yhteisöjen tuomioistuin antoi 10.7.1985 tekemällään päätöksellä ECS:lle luvan osallistua väliintulijana oikeudenkäyntiin komission vaatimusten tukemiseksi.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

14 Komissio ja väliintulija väittävät, että kanne on jätettävä tutkimatta. Asiakirjojen toimittaminen ECS:lle on pelkkää hallintotoimintaa, joka ei millään tavalla muuta kantajan oikeudellista asemaa ja joka siten voi ainoastaan antaa aiheen perustamissopimuksen 215 artiklaan perustuvaan korvauskanteeseen. Lisäksi kyseisen toimenpiteen tarkoitus oli parantaa komission mahdollisuuksia tutkia asiaa. Se oli näin ollen pelkästään valmisteleva toimenpide.

15 Kantaja arvioi sitä vastoin, että kanne on otettava tutkittavaksi. Kanteen kohteena olevalla toimenpiteellä on oikeusvaikutuksia, koska siihen liittyy toimitetuille asiakirjoille perustamissopimuksessa ja asetuksessa N:o 17 vahvistetun luottamuksellisen käsittelyn epääminen. Toimenpide loukkaa lisäksi kantajan etuja antamalla ECS:lle mahdollisuuden käyttää asiakirjoja Isossa-Britanniassa tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä. Toimenpiteellä päätetään lisäksi erityinen menettely, ja se on luonteeltaan lopullinen, joten sitä vastaan voidaan nostaa kumoamiskanne.

16 On syytä tutkia, onko kanteen kohteena oleva toimenpide sellainen, että sillä on oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi, kuten yhteisöjen tuomioistuin on edellyttänyt 11.11.1981 antamassaan tuomiossa (asia 60/81, International Business Machines Corporation v. komissio, Kok. 1981, s. 2639).

17 Tältä osin asiakirjojen luovuttaminen kantelun tehneelle kolmannelle osapuolelle on todellakin sinänsä pelkkää hallintotoimintaa. Tällä toimenpiteellä pannaan kuitenkin täytäntöön aikaisemmin tehty päätös, jolla komissio ratkaisi kaksi asiaa, kuten 18.12.1984 päivätystä kirjeestä käy ilmi. Komissio arvioi yhtäältä, että asiakirjojen toimittaminen oli välttämätöntä, jotta tarkastus voitaisiin suorittaa asianmukaisesti ja jotta kantelijalla olisi mahdollisuus käyttää täysin oikeutensa tulla kuulluksi, ja toisaalta, että kyseiset asiakirjat eivät olleet sellaisia, joiden luottamuksellinen käsittely taataan yhteisön oikeudessa.

18 Kyseisellä päätöksellä on kantajaa koskevia oikeusvaikutuksia, sillä sen johdosta kantajalta evättiin oikeus yhteisön oikeuden mukaiseen suojaan.

19 On tarpeen tutkia, muuttiko kyseinen päätös selvästi kantajan oikeudellista asemaa vai oliko se pelkästään valmisteleva toimenpide, jonka lainvastaisuutta vastaan varmistetaan riittävä suoja mahdollisuudella nostaa menettelyn päätteeksi tehtävää päätöstä koskeva kanne.

20 On varmasti totta, että kyseiset asiakirjat luovutettiin asian tutkimisen helpottamiseksi. Kuten edellä esitetystä käy ilmi, kanteen kohteena oleva toimenpide on kuitenkin komission päätös, jossa se katsoi, että yhteisön oikeudessa turvattu luottamuksellinen käsittely ei koskenut kyseisiä asiakirjoja ja että ne siten voitiin luovuttaa. Toimenpide on luonteeltaan lopullinen, ja se on riippumaton päätöksestä, jossa todetaan, että perustamissopimuksen 86 artiklan määräyksiä on rikottu. Yrityksen mahdollisuus nostaa kanne lopullisesta päätöksestä, jossa todetaan, että kilpailusääntöjä on rikottu, ei

suojaa riittävästi yrityksien oikeuksia tässä asiassa. Hallinnollinen menettely ei ehkä johda päätökseen, jossa todetaan kilpailusääntöjä rikotun. Tällaisesta päätöksestä nostettu kanne ei toisaalta myöskään tarjoa yritykselle keinoja, joilla tiettyjen sen asiakirjojen sääntöjenvastaisesta luovuttamisesta aiheutuvat peruuttamattomat vaikutukset voidaan estää.

21 Yhtiöllä voi olla intressi riitauttaa kanteen kohteena oleva päätös siitä huolimatta, että tässä tapauksessa kyseinen päätös oli jo pantu täytäntöön, kun kanne nostettiin. Tällaisen päätöksen kumoamisella voi itsessään olla oikeusvaikutuksia, erityisesti siten, että se estää komissiota toistamasta tämän kaltaista menettelyä ja tekee laittomaksi sen, että ECS käyttää hyväkseen sääntöjenvastaisesti toimitettuja asiakirjoja.

22 Edellä esitetystä seuraa, että kanne on otettava tutkittavaksi siltä osin kuin siinä vaaditaan riidanalaisen päätöksen kumoamista.

23 Sitä vastoin yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyä vaatimusta sellaisen määräyksen antamisesta, jonka mukaan komission on vaadittava ECS:ää palauttamaan toimitetut asiakirjat, ei voida ottaa tutkittavaksi, koska yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa antaa tällaista määräystä perustamissopimuksen 173 artiklaan perustuvan laillisuusvalvonnan yhteydessä. Perustamissopimuksen 176 artiklan mukaan toimielimen, jonka toimenpide on kumottu, on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Pääasia

24 Kantaja esittää kolme perustetta kanteensa tueksi. Ensiksi, komissio rikkoi velvollisuuttaan olla ilmaisematta salassa pidettäviä tietoja tai liikesalaisuuksia toimittaessaan ECS:lle asiakirjoja, jotka kaikki sisälsivät luottamuksellisia tietoja. Toiseksi, toimittaessaan ECS:lle asiakirjoja, joita tämä saattoi käyttää Isossa-Britanniassa tuomioistuimessa vireillä olevassa käsittelyssä, komissio rikkoi asetuksen N:o 17 20 artiklan 1 kohtaa, jossa säädetään, että tietoja, jotka komissio on saanut käyttäessään tutkintavaltuuksiaan, saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty. Lopuksi, komissio rikkoi perustamissopimuksen 185 artiklan määräyksiä, koska se pani päätöksensä täytäntöön ennen kuin se ilmoitti siitä kantajalle eikä näin ollen antanut kantajalle mahdollisuutta sisällyttää kanteeseensa täytäntöönpanon lykkäämistä koskevaa pyyntöä.

25 Komissio, jonka väitteisiin väliintulija olennaiselta osin yhtyy, arvioi aluksi, että asiakirjat, joiden perusteella voidaan todeta, että perustamissopimuksen 86 artiklan määräyksiä on rikottu, kuten esillä olevassa asiassa toimitetut asiakirjat, eivät ole luottamuksellisia. Komissio korostaa lisäksi, että ECS sai tilaisuuden tutustua asiakirjoihin ainoastaan sillä nimenomaisella varauksella, että se ei käyttäisi niitä muihin kuin komission käsittelyyn liittyviin tarkoituksiin. Lopuksi komissio kiistää, että perustamissopimuksen 185 artiklaa olisi rikottu, koska se ei tehnyt sellaista päätöstä, jota vastaan voidaan nostaa kumoamiskanne.

26 Perustamissopimuksen 214 artiklassa velvoitetaan yhteisön toimielinten virkamiehet ja muut sen henkilöstöön kuuluvat olemaan ilmaisematta hallussaan olevia salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Yrityksiin sovellettavien sääntöjen osalta tämän määräyksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen N:o 17 20 artiklan 2 kohdassa säädetään erityisesti, että "komissio ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden virkamiehet ja muut niiden palveluksessa olevat eivät saa ilmaista tietoja, jotka on saatu tätä asetusta sovellettaessa ja jotka luonteensa perusteella ovat salassa pidettäviä, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 19 ja 21 artiklan säännösten soveltamista".

27 Ne 19 ja 21 artiklan säännökset, joiden soveltamista ei näin ollen rajoiteta, koskevat komission velvoitteita kuulemisten ja päätösten julkaisemisen osalta. Tästä seuraa, että 20 artiklan 2 kohdassa määrätty salassapitovelvollisuus on lievempi suhteessa kolmansiin osapuoliin, joille 19 artiklan 2 kohdassa annetaan oikeus tulla kuulluiksi, eli erityisesti suhteessa kantelun tehneeseen kolmanteen osapuoleen. Komissio saa antaa kyseiselle osapuolelle tiettyjä salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, jos kyseisten tietojen antaminen on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että asia selvitetään asianmukaisesti.

28 Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan koske kaikkia asiakirjoja, jotka kuuluvat salassapitovelvollisuuden piiriin. Sekä 19 artiklan 3 kohdassa, jossa säädetään tiedonantojen julkaisemisesta ennen puuttumattomuustodistusten tai poikkeuslupien myöntämistä, että 21 artiklassa, jossa säädetään tiettyjen päätösten julkaisemisesta, komissio velvoitetaan ottamaan huomioon yritysten oikeutetut edut sen suhteen, ettei niiden liikesalaisuuksia paljasteta. Liikesalaisuuksille taataan siten aivan erityinen suoja. Vaikka kyseiset säännökset koskevat erityistilanteita, niitä on pidettävä sellaisen yleisen periaatteen ilmaisuna, jota sovelletaan hallinnollisessa menettelyssä. Tästä seuraa, että kantelun tehneelle kolmannelle osapuolelle ei missään tapauksessa saa toimittaa asiakirjoja,

jotka sisältävät liikesalaisuuksia. Mikä tahansa muu ratkaisu johtaisi siihen kestämättömään tulokseen, että yritykset saattaisivat haluta kannella komissiolle pelkästään saadakseen tietoja kilpailijoidensa liikesalaisuuksista.

29 On tietenkin komission tehtävä arvioida, sisältääkö tietty asiakirja liikesalaisuuksia. Annettuaan yritykselle tilaisuuden ilmaista kantansa komission on tehtävä asiasta asianmukaisesti perusteltu päätös, joka on annettava yritykselle tiedoksi. Kun otetaan huomioon se, että asiakirjojen toimittamisesta sääntöjenvastaisesti kilpailijalle voi aiheutua erittäin vakavaa vahinkoa, komission on ennen päätöksensä täytäntöönpanoa annettava yritykselle mahdollisuus saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi komission tekemien arviointien tutkimiseksi ja asiakirjojen toimittamisen estämiseksi.

30 Esillä olevassa asiassa komissio antoi yritykselle tilaisuuden ilmaista kantansa ja teki asianmukaisesti perustellun päätöksen kyseisten asiakirjojen luottamuksellisuudesta ja niiden toimittamisen mahdollisuudesta. Sitä vastoin komissio päätti samanaikaisesti asiaan erottamattomasti liittyvällä päätöksellä toimittaa asiakirjat kantelun tehneelle kolmannelle osapuolelle, ennen kuin se edes oli ilmoittanut päätöksestään yritykselle, jota asia koski. Komissio on siten saattanut yrityksen asemaan, jossa sen oli mahdotonta käyttää oikeussuojatietä, joka sille annetaan perustamissopimuksen 173 artiklan määräyksissä yhdessä 185 artiklan määräysten kanssa kanteen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon estämiseksi.

31 Näin ollen päätös, josta komissio ilmoitti kantajalle 18.12.1984 päivätyllä kirjeellä, on kumottava, ilman että on tarpeen tutkia, sisälsivätkö toimitetut asiakirjat liikesalaisuuksia.

Oikeudenkäyntikulut

32 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska komissio olennaiselta osin on hävinnyt asian, komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kumotaan päätös, josta komissio ilmoitti kantajalle 18.12.1984 päivätyllä kirjeellä.

2) Kanteen muut vaatimukset hylätään.

3) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä kesäkuuta 1986.

P. Heim
kirjaaja

U. Everling
viidennen jaoston puheenjohtaja