DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
av den 24 juni 1986*

Mål 53/85

AKZO Chemie BV, med säte i Amersfoort, och **AKZO Chemie UK Ltd**, med säte i Walton-on-Thames, Surrey, båda företrädda av advokaterna Ivo Van Bael och Jean-François Bellis, Bryssel, med delgivningsadress hos advokaterna Elvinger och Hoss, 15, Côte d'Eich, BP 425, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren A. McClellan, biträdd av F. Grondman, rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress hos G. Kremlis, rättstjänsten, båtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Engineering & Chemical Supplies (Epsom & Gloucester) Ltd, med säte i Upper Mills Estate, Stonehouse, Gloucestershire, företrätt av Christopher Bellamy och Stephen Morris, barristers-at-law, och Anthony Rose, solicitor, vid advokatbyrån Charles Russel & Co., London, med delgivningsadress hos Lambert H. Dupong, Dupong & Konsbruck, BP 472, 14 A, rue des Bains, Luxemburg,

intervenient.

Talan avser ogiltigförklaring av Europeiska gemenskapernas kommissions beslut av den 14 december 1984 om att delge tredje man handlingar som åberopats vara av konfidentiell karaktär.

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden U. Everling samt domarna R. Joliet, O. Due, Y. Galmot och C. Kakouris,

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: D. Louterman, byrådirektör,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 22 januari 1986,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 22 februari 1985 har AKZO Chemie BV och AKZO Chemie UK Ltd, med säte i Amersfoort (Nederländerna) respektive Walton-on-Thames (Förenade kungariket) i enlighet med artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 18 december 1984 om att delge klagande tredje man handlingar av konfidentiell karaktär.

2 AKZO Chemie BV och AKZO Chemie UK Ltd ingår i AKZO-koncernen, som är gemenskapens största leverantör av benzoylperoxid, en kemisk produkt som både används för tillverkning av plast och för blekning av mjöl. Denna produkt tillverkas också av Engineering & Chemical Supplies (nedan kallat "ECS"), ett mindre företag med säte i Stonehouse (Förenade kungariket).

3 AKZO påstås ha hotat att undanröja ECS från marknaden för tillsatsämnen för mjöl genom en selektiv politik med onormalt låga priser, om ECS utvidgade sin verksamhet till marknaden för organiska peroxider för plastindustrin, och att ha verkställt detta hot. Den 15 juni 1982 inkom ECS med ett klagomål till kommissionen avseende överträdelse av artikel 86 i EEG-fördraget. Till följd av detta klagomål genomförde kommissionens tjänstemän i december 1982 en undersökning på AKZO Chemie BV:s och Akzo Chemie UK Ltd:s kontor med tillämpning av artikel 14.3 i förordning nr 17. Vid detta tillfälle kom tjänstemännen i besittning av olika handlingar som tillhörde AKZO.

4 Den 10 oktober 1983 väckte ECS dessutom en skadeståndstalan vid High Court of Justice mot AKZO till följd av ovan nämnda förfarande. High Court beslutade dock att förklara målet vilande i avvaktan på kommissionens beslut.

5 Den 3 september 1984 utfärdade kommissionen ett meddelande om anmärkningar mot AKZO i vilket det klandrade AKZO för att ha överträtt artikel 86 i fördraget genom att hota ECS med att sälja benzoylperoxid, som används för blekning av mjöl, till ECS:s kunder till onormalt låga och diskriminerande priser, och genom att verkställa detta hot. Till detta meddelande om anmärkningar bifogades 127 bilagor.

6 En kopia av meddelandet om anmärkningar med en förteckning över nämnda bilagor översändes till ECS. I den bifogade skrivelsen angavs att ECS kunde begära att få del av dessa bilagor om företaget ansåg det nödvändigt för att kunna framföra sina synpunkter. Kommissionen tillade att i det fall handlingar delgavs kunde ECS endast använda dessa inom ramen för kommissionens förfarande.

7 AKZO tog ställning till kommissionens anmärkningar genom yttranden av den 22 oktober 1984 respektive den 16 november 1984. Kommissionen delgav ECS dessa yttranden utan att underrätta AKZO.

8 Genom skrivelse av den 19 november 1984 begärde ECS att få del av bilagorna för att i full utsträckning kunna utöva sin rätt att bli hörd under det administrativa förfarandet i enlighet med artikel 19.2 i förordning nr 17.

9 Genom skrivelse av den 29 november 1984 underrättade kommissionen AKZO om ECS:s begäran. Kommissionen underströk att den inte skulle lämna ut några handlingar som omfattades av skyddet för affärshemligheter, med undantag för sådana som utgjorde bevis för den överträdelse av artikel 86 i fördraget som begåtts i förevarande fall. I skrivelsen fastställdes en frist på tio dagar för AKZO att ta ställning till ECS:s begäran. För övrigt framgick det indirekt av denna skrivelse att ECS hade fått del av AKZO:s yttranden.

10 Genom skrivelse av den 7 december 1984 meddelade AKZO kommissionen sitt svar. Först och främst underströks att det i varje fall på detta stadium av förfarandet var för tidigt att tala om ett direkt bevis för en överträdelse av artikel 86 i fördraget. Företaget uttryckte därefter förvåning över att kommissionen hade delgett ECS deras yttranden. Slutligen föreslog AKZO att

bilagorna skulle sammanfattas, eller att dessa bilagor åtminstone endast skulle delges sedan vissa avsnitt av konfidentiell karaktär tagits bort, och bifogade en förteckning över handlingar som under alla omständigheter skulle anses vara av konfidentiell karaktär.

11 Den 14 december 1984 delgav kommissionen ECS vissa bilagor till meddelandet om anmärkningar, vilket kommissionen inte informerade AKZO om förrän genom skrivelse av den 18 december 1984. I denna skrivelse underströk kommissionen att det ankom på kommissionen att avgöra om handlingarna var av konfidentiell karaktär. Den angav att den i vissa fall hade tagit hänsyn till den förteckning som upprättats av AKZO med vissa undantag för vilka den gav en kortfattad förklaring.

12 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 22 februari 1985 väckte AKZO talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut att överlämna vissa handlingar av konfidentiell karaktär till ECS. Denna talan syftar även till att domstolen förelägger kommissionen att av ECS kräva att de handlingar som delgetts återlämnas.

13 Genom beslut av den 10 juli 1985 gav domstolen ECS tillstånd att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

Talans upptagande till sakprövning

14 Kommissionen och intervenienten har gjort gällande att talan inte kan prövas. För det första utgjorde delgivningen av handlingarna till ECS endast en enkel faktisk åtgärd som inte alls ändrar sökandens rättsliga ställning och därmed endast kan ge anledning till en skadeståndstalan enligt artikel 215 i fördraget. För det andra syftade den ifrågavarande åtgärden till att göra det möjligt för kommissionen att bättre kunna undersöka ärendet, och var därför endast av förberedande karaktär.

15 Sökanden däremot anser att talan kan tas upp till sakprövning. Enligt sökanden har den angripna rättsakten rättsverkningar i den mån den innebär en vägran att låta de delgivna handlingarna omfattas av den konfidentiella behandling som garanteras genom fördraget och genom förordning nr 17. Rättsakten påverkar dessutom sökandens intressen genom att den ger ECS möjlighet att använda dessa handlingar i det mål som pågår vid den brittiska domstolen. Slutligen avslutar den ett särskilt förfarande och är därför slut-

giltig, vilket innebär att den kan vara föremål för en talan om ogiltigförklaring.

16 Det måste prövas om den angripna rättsakten utgör en åtgärd som medför rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att på ett tydligt sätt förändra sökandens rättsliga ställning, vilket domstolen krävde i sin dom av den 11 november 1981 i målet 60/81, International Business Machines Corporation mot Kommissionen (Rec. s. 2639).

17 I detta hänseende utgör delgivningen av handlingar till klagande tredje man visserligen en faktisk åtgärd. Denna åtgärd verkställer dock endast ett tidigare beslut genom vilket kommissionen, såsom framgår av skrivelsen av den 18 december 1984, har avgjort två frågor. Den har dels förklarat att delgivningen var nödvändig för att undersökningen av ärendet skulle kunna genomföras störningsfritt och för att klaganden i full utsträckning skulle kunna utöva rätten att bli hörd, dels att de ifrågavarande handlingarna inte omfattades av den garanti om konfidentiell behandling som säkerställs genom gemenskapsrätten.

18 Detta beslut fick rättsverkningar för sökanden eftersom sökanden därigenom förnekades förmånen av ett skydd som föreskrivs i gemenskapsrätten.

19 Det måste prövas huruvida detta beslut på ett tydligt sätt förändrade sökandens rättsliga ställning eller om det endast utgjorde en förberedande åtgärd mot vars rättsstridighet talan mot det beslut som avslutade förfarandet utgjorde ett tillräckligt skydd.

20 Det är visserligen riktigt att överlämnandet av handlingarna var avsett att underlätta undersökningen av ärendet. Den rättsakt som går sökanden emot utgörs dock, vilket framgår av ovanstående, av kommissionens beslut att inte anse att de ifrågavarande handlingarna omfattades av den konfidentiella behandling som garanteras genom gemenskapsrätten och att de därmed kunde delges. Denna rättsakt är slutgiltig och oberoende av ett beslut om en överträdelse av artikel 86 föreligger. Företagets möjlighet att väcka talan mot ett slutgiltigt beslut i vilket en överträdelse av konkurrensreglerna konstateras ger det inte ett tillräckligt skydd av dess rättigheter på detta område. Å ena sidan är det möjligt att det administrativa förfarandet inte leder till ett beslut i vilket det konstateras att en överträdelse föreligger. Å andra sidan ger en talan, som eventuellt väcks mot detta beslut, i vilket fall som helst inte företaget möjlighet att förhindra de oåterkalleliga verkningar som en rättsstridig delgivning av vissa av deras handlingar skulle leda till.

21 Bolagets intresse att väcka talan mot det angripna beslutet kan inte förnekas med hänvisning till att detta beslut redan har verkställts vid tidpunkten för talans väckande. Ogiltigförklaringen av ett sådant beslut kan nämligen i sig själv ha rättsverkningar, särskilt genom att förhindra att kommissionen upprepar sitt förfarande och genom att göra ECS:s användande av handlingar som inte får delges tredje man rättsstridigt.

22 Av vad ovan anförts följer att yrkandena i sökandens talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet kan tas upp till sakprövning.

23 Däremot kan yrkandena om att domstolen skall förelägga kommissionen att kräva att ECS återlämnar de delgivna handlingarna inte prövas, eftersom domstolen inte är behörig att inom ramen för sin kontroll av rättsakters lagenlighet enligt artikel 173 i fördraget utfärda sådana förelägganden. Enligt artikel 176 i fördraget är det den institution vars rättsakt har förklarats ogiltig som skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen.

Saken

24 Sökanden har åberopat tre grunder till stöd för sin talan. För det första att kommissionen – genom att delge ECS handlingar som samtliga delvis var av konfidentiell karaktär – har åsidosatt sin skyldighet att inte röja upplysningar som omfattas av sekretess eller av skyddet för affärshemligheter. För det andra att kommissionen – genom att delge ECS handlingar som detta företag kunde använda i det mål som pågår vid den brittiska domstolen – har åsidosatt artikel 20.1 i förordning nr 17 i vilken föreskrivs att upplysningar som kommissionen inhämtat med stöd av dess behörighet att genomföra undersökningar endast får användas för det med begäran eller undersökningen avsedda ändamålet. Slutligen har kommissionen enligt sökanden åsidosatt artikel 185 i fördraget för att den – genom att verkställa sitt beslut utan att dessförinnan meddela sökanden – har fråntagit sökanden möjligheten att samtidigt med talans väckande begära uppskov med verkställigheten.

25 Kommissionen, till vars argument intervenienten i det väsentliga ansluter sig, har för det första anfört att handlingar som gör det möjligt att fastställa en överträdelse av artikel 86 i fördraget, vilket är fallet med de handlingar som delgetts i förevarande fall, inte är av konfidentiell karaktär. Den har därefter framhållit att ECS fick tillgång till handlingarna med det uttryckliga förbehållet att de inte fick användas för andra ändamål än för förfarandet inför

kommissionen. Slutligen har kommissionen anfört att åsidosättande av artikel 185 i fördraget är uteslutet eftersom den inte har fattat något beslut som skulle kunna vara föremål för en talan om ogiltigförklaring.

26 Det skall först erinras om att enligt artikel 214 i fördraget är tjänstemän och övriga anställda i institutionerna förpliktade att inte lämna ut upplysningar i deras besittning vilka omfattas av tystnadsplikt. Artikel 20 i förordning nr 17, som genomför denna bestämmelse på området för regler tillämpliga på företag, föreskriver särskilt i punkt 2 att "utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 19 och 21 får kommissionen och medlemsstaternas behöriga myndigheter samt dessas tjänstemän och övriga anställda inte röja upplysningar som de har inhämtat med stöd av denna förordning och som är av sådant slag att de omfattas av sekretess".

27 Bestämmelserna i artiklarna 19 och 21, för vars tillämpning det således görs förbehåll för, reglerar kommissionens förpliktelser vad gäller förhör och offentliggörande av beslut. Av detta följer att den förpliktelse avseende sekretess som föreskrivs i artikel 20.2 kan inskränkas vad beträffar tredje man som enligt artikel 19.2 har rätt att bli hörd, dvs. särskilt vad beträffar klagande tredje man. Kommissionen kan delge sådan tredje man vissa upplysningar som omfattas av sekretess, under förutsättning att detta är nödvändigt för att undersökningen skall kunna genomföras störningsfritt.

28 Denna möjlighet gäller dock inte alla slags handlingar som på grund av sin karaktär omfattas av sekretess. Både enligt artikel 19.3, enligt vilken anmälan skall offentliggöras före utfärdandet av icke-ingripandebesked eller undantag, och artikel 21, enligt vilken vissa beslut skall offentliggöras, är kommissionen skyldig att ta hänsyn till företagens berättigade intresse av att deras affärshemligheter inte röjs. Affärshemligheter ges således ett mycket speciellt skydd. Trots att dessa bestämmelser rör särskilda fall, måste de dock anses vara ett uttryck för en allmän princip som gäller under det administrativa förfarandets förlopp. Av detta följer att klagande tredje man inte under några omständigheter kan få del av handlingar som innehåller affärshemligheter. Varje annan lösning skulle leda till den oacceptabla följden att ett företag skulle kunna ledas till att inkomma med klagomål till kommissionen enbart för att få tillgång till dess konkurrenters affärshemligheter.

29 Det är visserligen riktigt att kommissionen skall bedöma om en viss handling innehåller affärshemligheter. Efter att ha lämnat företaget tillfälle att framföra sina synpunkter skall den fatta ett i behörig ordning motiverat beslut som skall delges företaget. Med beaktande av de extremt svåra skador som

kan uppstå genom rättsstridig delgivning av handlingar till en konkurrent, skall kommissionen innan den verkställer sitt beslut lämna företaget möjlighet att väcka talan vid domstolen för att få bedömningarna prövade och för att förhindra att delgivning sker.

30 I förevarande fall har kommissionen lämnat företaget tillfälle att framföra sin ståndpunkt och har fattat ett i behörig ordning motiverat beslut om huruvida de ifrågavarande handlingarna var av konfidentiell karaktär och om det var möjligt att delge dem. Däremot har kommissionen samtidigt, genom en rättsakt som inte kan avskiljas, beslutat att lämna ut handlingar till klagande tredje man, utan att dessförinnan meddela det berörda företaget sina slutsatser. Den har således gjort det omöjligt för detta företag att utnyttja de former för talan som föreskrivs i artikel 173 i förening med artikel 185 i fördraget, i syfte att förhindra verkställigheten av ett angripet beslut.

31 Under dessa omständigheter skall det beslut som kommissionen meddelade sökanden genom skrivelse av den 18 december 1984 ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att undersöka om de delgivna handlingarna verkligen innehöll affärshemligheter.

Rättegångskostnaderna

32 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen i det väsentliga har tappat målet skall den bära kostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Det beslut som kommissionen meddelade sökanden genom skrivelse av den 18 december 1984 ogiltigförklaras.**

2) **Talan i övrigt avvisas.**

3) **Kommissionen skall betala rättegångskostnaderna.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 24 juni 1986.

P.Heim
Justitiesekreterare

U. Everling
Ordförande på femte avdelningen