modstykket til forpligtelsen til at meddele Kommissionen oplysninger. Det er derfor nødvendigt at afstemme kravene om den nødvendige gennemskuelighed på markedet for jern- og stålprodukter med hensynet til beskyttelsen af de enkelte virksomheders forretningshemmeligheder; ligevægten kan kun findes ved at foretage en konkret undersøgelse af de berørte virksomheders individuelle situation.

3. Selv om Kommissionen ikke er berettiget til over for de berørte virksomheder at afslå at meddele de kvotatilpasninger, som man har bevilget på grundlag af artiklerne 10 og 14, litra c) i de generelle beslutninger nr. 2177/83 og nr. 234/84, alene med den begrundelse, at en sådan meddelelse pr. definition udgør en krænkelse af tjenestehemmeligheden, forholder det sig anderledes med hensyn til de kvotatilpasninger, der er bevilget på grundlag af artiklerne 14 og 16 i de to førnævnte beslutninger, idet disse tilpasninger kun kan gives i tilfælde af »usædvanlige vanskeligheder« i den pågældende virksomhed. I betragtning af Kommissionens praksis, hvorefter man kun bevilger sådanne tilpasninger i tilfælde, hvor de usædvanlige vanskeligheder er af økonomisk art, kan offentliggørelsen af virksomhedens identitet, af den bevilgede kvotatilpasning og af tilpasningens retsgrundlag være af en sådan karakter, at offentliggørelsen alvorligt forstyrrer virksomhedens drift eller endog truer dens fremtid.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 19. marts 1985 *

Høje Domstol.

1. Den sag, der er anlagt af Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (herefter kaldet Sammenslutningen) rejser problemet om, hvorledes man skal forene to krav, der er indbyrdes modstridende:

— dels hensynet til den gennemskuelighed, der efter sagsøgerens opfattelse skal karakterisere kvotaordningen, som den er fastlagt ved Kommissionens beslutning 2177/83 af 28. juli 1983 (EFT L 208, s. 1), under hensyn til den pligt, der pålægges ved EKSF-traktatens artikel 47, stk. 2, sidste pkt., hvorefter Kommissionen

»skal offentliggøre alle oplysninger, som kan være til nytte for regeringerne eller alle andre interesserede parter«;

— dels den tavshedspligt, som påhviler Kommissionen ved opfyldelsen af netop denne pligt, idet artikel 47, stk. 2, i sit første punktum fastslår, at

»Den Høje Myndighed er forpligtet til ikke at give oplysninger om forhold, som ifølge deres natur er tjenestehemmeligheder, navnlig oplysninger om virksomheder og om deres forretningsforbindelser eller omkostningsforhold.«

* Oversat fra fransk.

Dette er yderpunkterne i den anlagte sag. Jeg skal indledningsvis kort opridse den sammenhæng, som sagen befinder sig i.

2. Siden 1980 har stålmarkedet været undergivet Kommissionens kontrol og en ordning med produktionskvoter. Den generelle beslutning nr. 2177/83 er, jfr. præamblen, udtryk for, at der består en »fortsat vedvarende og åbenbar kriseperiode«. De markedsøkonomiske mekanismer er derved i vidt omfang blevet reguleret eller lagt i rammer af Kommissionens individuelle og generelle beslutninger, der enten ensidigt har fastsat produktionskvoter for stålproduktionen i Fællesskabet eller tilpasset disse på grundlag af de konkrete omstændigheder, der knytter sig til bestemte produktionstyper eller bestemte virksomheder. Kommissionen har herved haft adgang til at tildele supplerende kvoter, navnlig for at tilskynde virkomhederne til en hurtig omstrukturering (betragtning 11 og artikel 14, litra b] i førnævnte beslutning).

Efter sagsøgerens opfattelse må en ordning, der indebærer en sådan styring for markedet, være fuldstændig gennemskuelig og muliggøre kontrol af, om Kommissionen har overholdt betingelserne i EKSF-traktatens artikel 58: herefter skal indførelsen af kvoterne hvile »på et rimeligt grundlag under hensyntagen til de i [traktatens] artikel 2, 3 og 4 nævnte principper«.

3. Under henvisning til bestemmelserne i EKSF-traktatens artikel 35 anmodede Sammenslutningen derfor ved skrivelse af 10. november 1983 Kommissionen om i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* at offentliggøre følgende oplysninger for hver enkelt virksomhed omfattet af kvotaordningen, som vil fremkomme ved anvendelsen af beslutning nr. 2177/83:

— referenceproduktioner og referencemængder,

— produktions- og leveringskvoter, og

— kvotatilpasninger (eller tillægskvoter).

I sit svar af 13. januar 1984 sondrede Kommissionen mellem to grupper af virksomheder:

— virksomheder under Eurofer-sammenlutningen for hvilkes vedkommende Kommissionen tilstillede sagsøgeren en oversigt, der for den enkelte virksomhed detaljeret fremlagde de oplysninger, der var krævet offentliggjort;

— de øvrige virksomheder, for hvilke der alene blev opgivet samlede tal til sagsøgeren, hvorved det præciseredes, at meddelelse af de individuelle oplysninger ganske vist var teknisk muligt, men afhang af de berørte virksomheders samtykke, idet Kommissionen i henhold til bestemmelserne i EKSF-traktatens artikel 47, stk. 4, risikerede et erstatningssøgsmål efter artikel 40, såfremt den gjorde sig skyldig i brud på tjenestehemmeligheden.

Sagsøgte har herved under sagen fremlagt en skrivelse fra Sammenslutningen af uafhængige europæiske stålproducenter (EISA), hvori Sammenslutningen, ligeledes under påberåbelse af artikel 47, modsatte sig, at de pågældende oplysninger blev videregivet.

4. Sagsøgeren har under denne sag anfægtet Kommissionens svar, som man anså for et individuelt afslag. Sagen støttes principalt på traktatens artikel 33, stk. 2, subsidiært på artikel 35, stk. 3, idet der er nedlagt påstand om annullation af beslutningen, for så vidt som Kommissionen nægter:

»— at meddele produktions- og leveringskvoterne, herunder referenceproduktionerne, referencemængderne og

»tilpasningerne« i henhold til beslutning nr. 2177/83/EKSF for hver enkelt virksomhed, der omfattes af kvotaordningen, men ikke er tilsluttet Eurofer-aftalen,

— at meddele de tilpasninger, som sagsøgte har bevilget i medfør af artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 2 og 3, artikel 10, stk. 2, artikel 11, stk. 5, artikel 13, nr. 2, artiklerne 14, 14 a, 14 b, 14 c, 14 d, 14 e, 15, 15 a, 16 og 17 i beslutning nr. 2177/83/EKSF således, at meddelelsen sker for alle virksomheder omfattet af kvotasystemet.«

5. Før der tages stilling til de anbringender, Sammenslutningen har fremsat til støtte for annullationssøgsmålet, skal formalitetsspørgsmålet undersøges, idet der er nedlagt afvisningspåstand af Kommissionen.

Efter Kommissionens opfattelse kan sagen ikke antages til realitetsbehandling:

— hverken principalt i henhold til artikel 33, stk. 2, fordi skrivelsen af 13. januar 1984 ikke kan anses for en beslutning, idet de blot er et svar på en anmodning, hvilket svar var dikteret af de begrænsninger, der vedrørende tjenestehemmeligheden er fastsat ved EKSF-traktatens artikel 47, stk. 2,

— eller subsidiært i henhold til artikel 35, idet muligheden for passivitetssøgsmål ifølge artiklen kun består, såfremt Kommissionen »i henhold til en bestemmelse i denne traktat... har pligt til at vedtage en beslutning...«. Det er imidlertid ikke tilfældet i denne sag, idet artikel 47 kun forpligter Kommissionen til at offentliggøre visse oplysninger, derimod ikke til at vedtage en beslutning.

Der kan ikke gives medhold i formalitetsindsigelsen.

Sagsøgerens anmodning gik jo ud på, at en række oplysninger om anvendelsen af kvotaordningen skulle offentliggøres i EFT for samtlige de virksomheders vedkommende, der er omfattet kvotaordningen. Denne anmodning blev udtrykkeligt støttet på EKSF-traktatens artikel 35, idet sagsøgeren gik ud fra, at Kommissionen i henhold til artikel 4, litra b), artikel 5, fjerde tankestreg, artikel 47, stk. 2, og artikel 58 i EKSF-traktaten var forpligtet til at offentliggøre de krævede oplysninger.

Kommissionen betingede i sit svar meddelelsen af oplysningerne vedrørende de virksomheder, der ikke er medlemmer af Eurofer, af et skriftligt samtyke, altså af en betingelse, der ikke er hjemlet i artikel 47. Derfor må Kommissionens stillingtagen anses for en *beslutning* om afslag, der uanset den kun angår et delaspekt, er ganske udtrykkelig og som sådan kan gøres til genstand for et søgsmål i medfør af EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2.

I hvert fald gælder det, at dersom Domstolen ikke kan følge mig på det punkt, står det ikke deso mindre fast, at Kommissionen ikke har handlet inden to måneder efter, at sagsøgeren fremsatte sin anmodning om offentliggørelse: sagsøgeren er følgelig berettiget til at drage den slutning, at denne tavshed efter EKSF-traktatens artikel 35 er en beslutning om stiltiende afslag.

Kommissionen kan ikke herved hævde, at den ikke var forpligtet af traktaten til at træffe en beslutning om offentliggørelse: således oplyses det klart i artikel 47, stk. 2, at den »skal... offentliggøre alle oplysninger, som kan være til nytte for regeringerne eller for andre interesserede parter«. Det drejer sig her om et påbud, der nødvendigvis forudsætter et valg, idet dette krav — således som Kommissionen anerkender det i sin skrivelse af 13. januar 1984 — skal

afpasses efter det forbehold vedrørende tjenestehemmeligheden, der er hjemlet ved samme bestemmelse; at forene disse krav kræver en beslutning fra Kommissionen.

Den af sagsøgeren anlagte sag må derfor efter min opfattelse antages til realitetsbehandling efter artikel 33, stk. 2, eller — hvis dette ikke kan ske — efter artikel 35, stk. 3.

6. Hvad angår realiteten skal det indledningsvis bemærkes, at sagsgenstanden har ændret sig betragteligt under sagens gang.

For det første har sagsøgeren udvidet sin påstand til at omfatte offentliggørelse af de oplysninger, der hviler på Kommissionens generelle beslutning nr. 234/84/EKSF af 31. januar 1984 (EFT L 29, s. 1), der erstattede beslutning nr. 2177/83 og forlængede kvotaordningen for et år. Denne ændring kan anerkendes, således som Kommissionen i øvrigt har gjort, fordi beslutning nr. 234/84 er udstedt efter anlæggelsen af nærværende sag. Det skal en passant bemærkes, at udvidelsen ikke ændrer beskaffenheden af de krævede oplysninger, fordi de for sagen relevante bestemmelser i sidstnævnte beslutning i det væsentlige kan ligestilles med bestemmelserne i den tidligere generelle beslutning.

For det andet gælder det, at Kommissionen ligesom Sammenslutningen er af den opfattelse, at »en markedstransparens, der er så fuldstændig som muligt, faktisk er ønskelig« i forbindelse med kvotaordningen. Kommissionen har derfor under skriftvekslingen meddelt størstedelen af de ønskede oplysninger.

Sagens genstand er herefter begrænset til at angå Kommissionens afslag på at meddele de kvotatilpasninger, der er indrømmet virksomheder, *uden for Eurofer* i henhold til de fire næsten enslydende bestemmelser i beslutningerne nr. 2177/83 og nr. 234/84, nemlig artiklerne 10, 14, 14, litra c) og 16. Kommissionen er af den opfattelse, at bestemmelserne i artikel 47 begrunder denne begrænsning i to henseender. De ønskede oplysninger kan således ikke efter Kommissionens opfattelse være til nytte i artiklens betydning. I hvert fald gælder det, at oplysningerne må beskyttes i henhold til tjenestehemmeligheden. Jeg skal behandle disse anbringender hver for sig.

7. Jeg skal knytte følgende bemærkninger til argumentet om, at oplysningerne ikke er til nogen nytte.

Modsat sagsøgeren finder Kommissionen, at man ikke på grundlag af tildelingen af tillægskvoter til den ene eller den anden virksomhed på grundlag af den ene eller den anden artikel i de generelle beslutninger kan udlede oplysninger, der er tilstrækkelige til at fastslå, om der foreligger forskelsbehandling mellem virksomhederne. Tildelingen af tillægskvoter hviler således på interne fortrolige oplysninger om den enkelte virksomhed, således at det blotte kendskab til kvoterne ikke kan danne grundlag for en sammenligning mellem de forskellige virksomheders situation alt efter, om de har fået kvoterne eller ikke.

Den argumentation er ikke overbevisende. Kendskabet til fordelingen mellem virksomhederne af de tillægskvoter, der tildeles i henhold til den samme bestemmelse, vil kunne afsløre en særbehandling, der muligvis er kommet nogle af virksomhederne til gode, og om hvilken sagsøgeren kan ønske at fastslå, at der ikke kommer en forskelsbehandling til udtryk i forholdet. Det er endvidere vanskeligt at se, hvorfor denne oplysning skulle være mindre nyttig end oplysninger, der vedrører produktionerne og referencemængderne, og som

Kommissionen efter først at have givet afslag gik med til at fremlægge under sagen.

I grunden er det ikke holdbart at bestride, at det er nyttigt for alle stålvirksomhederne — altså for dem, der er omfattet af kvotaordningen — regelmæssigt at blive holdt underrettet om hvorledes ordningen vil blive gennemført — altså om, hvorledes de begænsninger, som ordningen indebærer fordeles mellem viksomhederne, men også om, hvilke undtagelse der kan tillades efter systemet. Kommissionen skal i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik sætte de berørte i stand til at skaffe sig oplysninger om grundkvoterne og de tillægskvoter, der tildeles virksomheder omfattet af ordningen.

Netop fordi nytten af disse oplysninger er indiskutabel, er det nødvendigt at rejse det spørgsmål, om en meddelelse vedrørende kvoterne med alt, hvad det indebærer, bør være omfattet af tjenestehemmeligheden.

8. I henhold til traktatens artikel 47, stk. 2, er de eneste oplysninger, som Kommissionen er forpligtet til ikke at åbenbare, sådanne, som

»ifølge deres natur er tjenestehemmeligheder...«.

Sagsøgeren har i den forbindelse anført, at tjenestehemmeligheden ikke kan være til hinder for, at der gives oplysning om tillægskvoterne, idet offentliggørelsen af dem udgør det nødvendige modstykke til Kommissionens myndighedsbeføjelser på dette område.

De skridt, som Kommissionen har truffet under sagen, og som vidner om Kommissionens ønske om at tilvejebringe klarhed, har medført en udvikling af sagen derhen, hvor problemet vedrørende tjenestehemmeligheden i sidste ende ikke ses at angå tillægskvoterne *som sådan*, men virksomhedens interne oplysninger, der kan blive røbet gennem oplysningen om disse kvoter på grund af deres retsgrundlag — artiklerne 10, 14, 14, litra c) og 16 i de førnævnte beslutninger.

Kommissionen har herved gjort følgende argumenter gældende:

a) Med hensyn til artikel 10, der hjemler tillægskvoter for produkter til fremstilling af rør, har Kommissionen anført, at mere end 85% af rørkvoterne vedrører virksomheder under Eurofer; heraf udleder den, at offentliggørelsen af den ville give disse mulighed for at fastslå den andel, der tildeles virksomhederne uden for Eurofer, hvilket ville kunne sætte Eurofer-virksomhederne i stand til at fastlægge en fælles strategi over for virksomhederne uden for Eurofer.

b) Tillægskvoter bevilget efter artiklerne 14 og 16 skal udligne »usædvanlige vanskeligheder«, som en virksomhed får på grund af selve anvendelsen af kvotaordningen. Kommissionen er af den opfattelse, at offentliggørelsen af tillægskvoterne ville afsløre vigtige økonomiske vanskeligheder, som den berørte virksomhed har, hvilket ville kunne skade virksomhedens kredit.

c) Artikel 14, litra c) vedrører tillægskvoter, der tildeles for at kunne opfylde ordrer til tredjelande. Efter Kommissionens opfattelse ville offentliggørelsen af dem gøre det muligt for andre virksomheder, der også har afgivet tilbud, at fastslå, hvem der har fået kontrakten, hvilket ville gøre det muligt for dem ved en senere lejlighed at udelukke virksomheden fra markedet.

9. Jeg kan ikke ganske tiltræde denne analyse.

Der findes givetvis oplysninger, som Kommissionen skal beskytte ifølge tjeneste-

hemmeligheden uden yderligere efterprøvelse på grund af deres fortrolige karakter: det gælder bl.a. de oplysninger, der udtrykkeligt er omfattet af artikel 47, og som vedrører virksomhedens forretningsforbindelser eller omkostningsforhold. Situationen er imidlertid i foreliggende tilfælde ikke så entydig.

Offentliggørelsen af de tillægskvoter, der er tildelt på grundlag af artikel 10, åbenbarer ikke ikke i sig selv nødvendigvis oplysninger *konkret vedrørende denne virksomhed*, der kan skade den: den af Kommissionen påberåbte årsagsforbindelse synes således tilfældig, og skaden endvidere blot mulig. I øvrigt synes Kommissionens analyse ikke at tage hensyn til de kontrolbeføjelser, der tilkommer den i henhold til traktatens artikel 65 med hensyn til konkurrencebegrænsende adfærd fra stålvirksomhedernes side.

Den samme fortolkning må efter min opfattelse også gælde tillægskvoter i henhold til artikel 14, litra c): Kommissionen støtter sig nemlig også her på »muligheden« for en fælles strategi fra de udelukkede virksomheders side over for den virksomhed, der har fået tillagt kvoten.

Hvad angår artiklerne 14 og 16, er det urigtigt at hævde, at de usædvanlige vanskeligheder, som artiklerne tager sigte på, *nødvendigvis* viser, at de virksomheder, der modtager kvoterne, drives med tab. Kommissionen har anført, at den som regel kun foretager tilpasninger på grundlag af disse artikler, når de berørte virksomheder er tabgivende, hvorfor man »for næsten alle tilfældes vedkommende« kan slutte, at de må stå over for »alvorlige økonomiske vanskeligheder«. Hvilke kriterier Kommissionen nu end har lagt til grund, så angår de som af Kommissionen selv erkendt ikke altid tabgivende virksomheder. Endvidere er en sådan praksis ikke dikteret af artiklerne 14 og 16, der skal sikre, at kvotaordningen ikke kommer til at virke alt for hårdt. Lad mig tilføje, at de således indrømmede tilpasninger tværtimod kan vidne om reserver, der tilføres de kvotamodtagende virksomheder, for at de kan overvinde deres »usædvanlige vanskeligheder« g altså således kan bidrage til at genopbygge eller styrke deres kredit.

Jeg må derfor nå til det resultat, at årsagsforbindelsen mellem offentliggørelsen af tillægskvoterne tildelt efter artiklerne 10, 14, 14, litra c) og 16 og de oplysninger, som offentliggørelsen vil kunne viderebringe, og som efter deres beskaffenhed er omfattet af tjenestehemmeligheden, er alt for usikker til, at den *generelt* kan anerkendes.

Det betyder dog ikke, at de af de nævnte artikler omfattede forhold, aldrig kan give anledning til, at forbeholdet i artikel 47, stk. 2, bringes i anvendelse. Det kan således ske i tilfælde, hvor offentliggørelsen af de tillægskvoter, som er tildelt en virksomhed i medfør af disse bestemmelser, åbenbarer forhold, der efter denne virksomheds særlige forhold eller den økonomiske sammenhæng kan skade virksomheden.

I et sådant tilfælde er Kommissionen *forpligtet* til at gøre tjenestehemmeligheden gældende. Og det er sandt, at dens rolle her er særlig delikat, eftersom den — med sin pligt til at sikre gennemskuelighed — herved kan pådrage sig ansvar.

Jeg hævder derfor ikke, at Kommissionen i nærværende tilfælde skal meddele sagsøgeren de oplysninger, som den vedholdende nægter sagsøgeren. Alt, hvad jeg siger, er, at den ikke rent formelt ved abstrakt at henvise

til fire bestemmelser kan meddele den sagsøgende virksomhed afslag.

Et afslag med henvisning til tjenestehemmeligheden forudsætter i nærværende tilfælde, at der foreligger en *konkret* undersøgelse fra Kommissionens side.

Kun en sådan undersøgelse kan efter sagens omstændigheder vise, om der foreligger oplysninger, der skal forblive hemmelige, og i mangel af en sådan undersøgelse må Kommissionens vedholdende nægtelse af at efterkomme Sammenslutningens anmodning efter min opfattelse kendes retsstridig af Domstolen.

10. På grundlag af disse betragtninger foreslår jeg, at

— Domstolen annullerer den individuelle beslutning, hvorved Kommissionen har afslået sagsøgerens anmodning om oplysning vedrørende tillægskvoterne til en række virksomheder, idet afslaget *alene begrundes med*, at kvoterne er blevet tildelt på grundlag af artiklerne 10, 14, 14, litra c) og 16 i beslutningerne nr. 2177/83 og nr. 234/84, og at

— Kommissionen pålægges sagens omkostninger.