missie inlichtingen te verstrekken. Derhalve moet het vereiste van de noodzakelijke doorzichtigheid van de gemeenschappelijke markt voor ijzer- en staalprodukten worden afgewogen tegen het vereiste dat de individuele ondernemingen door het beroepsgeheim moeten worden beschermd; deze afweging is slechts mogelijk door middel van een concreet onderzoek naar de individuele positie van de betrokken ondernemingen.

3. Hoewel de Commissie niet gerechtigd is de mededeling van de artikelen 10 en 14 c van de op grond van algemene beschikkingen nrs. 2177/83 en 234/84 toegekende aanpassingen van de quota te weigeren, enkel op grond dat een dergelijke mededeling op zich een schending van het beroepsgeheim zou opleveren, ligt dit anders bij de op grond van de artikelen 14 en 16 van deze beide beschikkingen toegekende aanpassingen van de quota; deze aanpassingen kunnen alleen bij „buitengewone moeilijkheden" van de betrokken ondernemer worden toegekend. Met het oog op de praktijk van de Commissie dergelijke aanpassingen alleen toe te kennen, wanneer genoemde moeilijkheden van financiële aard zijn, kan de openbaarmaking van de identiteit van de onderneming, van de aanpassing van de haar toegekende quota en van de rechtsgrondslag van deze aanpassing, de onderneming ernstige schade toebrengen en zelfs haar voortbestaan in gevaar brengen.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 19 maart 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij het door de Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (hierna: verzoekster) ingestelde beroep gaat het om de vraag, hoe twee tegenstrijdige vereisten met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht:

— enerzijds de doorzichtigheid die volgens verzoekster de toepassing van het quotastelsel, zoals dat is vastgesteld in beschikking nr. 2177/83 van de Commissie van 28 juli 1983 (PB 1983, L 208, blz. 1), moet kenmerken, gezien de in artikel 47, tweede alinea, laatste zin, EGKS-Verdrag neergelegde verplichting volgens welke de Commissie „verplicht (is) de gegevens, die voor de regeringen of voor andere belanghebbenden van nut zouden zijn, openbaar te maken";

— anderzijds de geheimhouding waartoe de Commissie bij de uitoefening van deze verplichting gehouden is, daar artikel 47, tweede alinea, eerste zin, bepaalt:

„De Hoge Autoriteit is gehouden geen ruchtbaarheid te geven aan de inlichtingen, die krachtens hun aard zijn onderworpen aan het beroepsgeheim en met name aan de inlichtingen, welke betrekking hebben op de ondernemingen en hun handelsbetrekkingen of de elementen van hun kostprijs."

* Vertaald uit het Frans.

Dit zijn de pijlers van het onderhavige geding. Eerst wil ik echter een kort overzicht geven van de achtergronden van de zaak.

2. Sinds 1980 is de staalmarkt onder toezicht van de Commissie geplaatst en onderworpen aan een stelsel van produktiequota. Blijkens haar preambule is algemene beschikking nr. 2177/83 de uitdrukking van „het voortduren van de kennelijke crisissituatie". Daarom zijn de economische wetten van de markt op ruime schaal gestuurd of beperkt door algemene en individuele beschikkingen van de Commissie, waarin de produktiequota voor de staalproduktie in de Gemeenschap eenzijdig worden vastgesteld of, wegens de bijzondere omstandigheden van bepaalde types produktie of bepaalde ondernemingen, worden aangepast. In die zin beschikt de Commissie over de bevoegdheid aanvullende quota toe te kennen om de ondernemingen aan te moedigen snel over te gaan tot herstructurering (overweging 11 en artikel 14 b van genoemde beschikking).

Volgens verzoekster moet een zo dirigistische marktordening volledig transparent zijn, zodat kan worden gecontroleerd, of de Commissie zich houdt aan de voorwaarden van artikel 58 EGKS-Verdrag: vaststelling van quota „op een billijke grondslag, rekening houdend met de beginselen omschreven in de artikelen 2, 3 en 4 EGKS-Verdrag".

3. In verband daarmee vroeg verzoekster de Commissie bij brief van 10 november 1983 met een beroep op artikel 35 EGKS-Verdrag om voor elk aan het quotastelsel onderworpen bedrijf in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen de volgende gegevens bekend te maken:

— referentieproduktiecijfers en -hoeveelheden,

— produktie- en leveringsquota,

— aanpassingen van deze quota (of aanvullende quota),

voortvloeiende uit de toepassing van beschikking nr. 2177/83.

In haar antwoord van 13 januari 1984 maakte de Commissie onderscheid tussen twee categorieën ondernemingen:

— de in Eurofer verenigde ondernemingen, ten aanzien waarvan zij verzoekster een, per onderneming gedetailleerd, overzicht heeft toegezonden van de gegevens waarvan openbaarmaking was verzocht;

— de andere ondernemingen, ten aanzien waarvan verzoekster alleen globale cijfers zijn medegedeeld; daarbij werd opgemerkt dat mededeling van individuele gegevens weliswaar technisch mogelijk was, doch dat hiervoor de toestemming van de betrokken ondernemingen nodig was op grond van het bepaalde in artikel 47, vierde alinea, EGKS-Verdrag, volgens hetwelk bij schending van het beroepsgeheim door de Commissie tegen haar een schadevordering ex artikel 40 EGKS-Verdrag kan worden ingesteld. Te dezen heeft verweerster in de loop van het geding een schrijven van de vereniging van zelfstandige Europese staalbedrijven (EISA) overgelegd, waarin deze eveneens met verwijzing naar artikel 47 bezwaar maakte tegen mededeling van bedoelde gegevens.

4. Verzoekster komt thans in beroep tegen het antwoord van de Commissie, dat zij als een individuele afwijzende beschikking beschouwt. Het beroep is primair gebaseerd op artikel 33, tweede alinea, en subsidiair op artikel 35, derde alinea, EGKS-Verdrag en strekt tot nietigverklaring van deze beschikking, voor zover de Commissie daarbij weigert:

„— de produktie- en leveringsquota met inbegrip van de referentieproduktiecijfers, -hoeveelheden en de ‚aanpassingen' die ingevolge beschikking

nr. 2177/83/EGKS zijn vastgesteld voor elk der ondernemingen die onder het quotastelsel vallen doch die niet tot de vereniging Eurofer behoren, mee te delen;

— voor alle ondernemingen die onder het quotastelsel vallen, de overeenkomstig de artikelen 7, lid 3, 8, leden 2 en 3, 10, lid 2, 11, lid 5, 13, lid 2, 14, 14a, 14b, 14c, 14d, 14e, 15, 15a, 16 en 17 van beschikking nr. 2177/83/EGKS door verweerster toegekende aanpassingen mee te delen."

5. Alvorens de door verzoekster tot staving van haar vordering tot nietigverklaring aangevoerde middelen kunnen worden onderzocht, moet de ontvankelijkheid van het beroep worden onderzocht; deze wordt door de Commissie betwist.

Volgens de Commissie is het beroep niet ontvankelijk:

— wat artikel 33, tweede alinea, betreft, omdat de brief van 13 januari 1984 niet kan worden beschouwd als een beschikking, doch uitsluitend als een antwoord op een vraag, dat is ingegeven door de in artikel 47, tweede alinea, EGKS-Verdrag gestelde beperkingen in verband met het beroepsgeheim, en

— wat artikel 35 betreft, omdat volgens dit artikel het beroep wegens nalaten slechts openstaat indien de Commissie „ingevolge de bepalingen van dit Verdrag..., gehouden is een beschikking te geven." Dit zou in casu niet het geval zijn, omdat artikel 47 de Commissie slechts verplicht om bepaalde gegevens openbaar te maken en niet om een beschikking te geven.

Deze exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden verworpen.

Het doel van verzoeksters brief van 13 november 1983 was openbaarmaking in het Publikatieblad van bepaalde gegevens betreffende de toepassing van deze regeling voor alle aan het quotastelsel onderworpen bedrijven. Dit verzoek was uitdrukkelijk gebaseerd op artikel 35 EGKS-Verdrag, daar verzoekster ervan uitging, dat de Commissie op grond van de artikelen 4, sub b, 5, vierde streepje, 47, tweede alinea, en 58 EGKS-Verdrag verplicht was, de gevraagde gegevens openbaar te maken.

In haar antwoord stelde de Commissie dat de gegevens betreffende niet tot Eurofer behorende ondernemingen slechts mochten worden meegedeeld met hun schriftelijke goedkeuring, een niet in artikel 47 voorziene voorwaarde. Daarom moet haar standpunt worden aangemerkt als een afwijzende *beschikking*, die — zij het met betrekking tot een onderdeel — niettemin uitdrukkelijk is genomen en als zodanig vatbaar is voor beroep krachtens artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag.

Mocht u het op dit punt niet met mij eens zijn, dan heeft de Commissie toch in ieder geval niet binnen twee maanden gevolg gegeven aan het door verzoekster gedane verzoek om bekendmaking: deze laatste mocht daaruit dus afleiden dat dit stilzwijgen overeenkomstig artikel 35 EGKS-Verdrag als een stilzwijgende weigering moest worden beschouwd.

De Commissie kon zich er niet op beroepen, dat zij krachtens het Verdrag niet verplicht was een beslissing omtrent de openbaarmaking te nemen: artikel 47, tweede alinea, zegt uitdrukkelijk dat zij „verplicht is de gegevens, die voor de regeringen of andere belanghebbenden van nut zouden kunnen zijn, openbaar te maken". Dit is een gebod dat een keuze onderstelt, want zoals de Commissie in haar brief van 13 januari

1984 toegeeft, het moet zijn te rijmen met het in deze zelfde bepaling gemaakte voorbehoud met betrekking tot het beroepsgeheim: hiervoor is dus een beschikking harerzijds vereist.

Daarom meen ik dat het door verzoekster ingestelde beroep ontvankelijk moet worden verklaard krachtens artikel 33, tweede alinea, of anders artikel 35, derde alinea.

6. Ten gronde moet vooraf worden opgemerkt, dat het onderwerp van het geding in de loop van de procedure aanzienlijk is gewijzigd.

Enerzijds heeft verzoekster haar vordering tot op de algemene beschikking nr. 234/84/EGKS van de Commissie van 31 januari 1984 (PB 1984, L 29, blz. 1) berustende openbaarmaking van de gegevens uitgebreid; deze beschikking is in de plaats gekomen van algemene beschikking nr. 2177/83 en heeft het quotastelsel met een jaar verlengd. Deze wijziging is aanvaardbaar, zoals overigens ook de Commissie erkent, daar beschikking nr. 234/84 is afgekomen nadat het beroep was ingesteld. Ik moge er terloops op wijzen, dat deze uitbreiding geen wijziging brengt in de aard van de gevraagde inlichtingen, daar de in casu relevante bepalingen van beschikking nr. 234/84 in hoofdzaak vergelijkbaar zijn met de bepalingen van de eerdere algemene beschikking.

In de tweede plaats zijn verzoekster en de Commissie het er beide over eens, dat in het kader van het quotastelsel „een zo volledig mogelijke doorzichtigheid van de markt wenselijk is". Daarom heeft zij in de loop van de schriftelijke procedure het grootste deel van de gevraagde gegevens medegedeeld.

Het geding is thans dus beperkt tot de weigering van de Commissie mee te delen, welke *aanpassingen van de quota* zij aan de *niet tot Eurofer behorende ondernemingen* heeft verleend op basis van vier nagenoeg gelijkluidende bepalingen van de beschikkingen nrs. 2177/83 en 234/84, namelijk de artikelen 10, 14, 14c en 16. De Commissie meent dat artikel 47 deze beperking om twee redenen rechtvaardigt. Volgens haar kunnen de schaarse gegevens namelijk niet „van nut" worden geacht, in de zin van dit artikel. Doch in elk geval zouden zij moeten worden beschermd op grond van het beroepsgeheim. Deze beide middelen zal ik achtereenvolgens onderzoeken.

7. Het argument dat de gevraagde gegevens niet van nut zouden zijn, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

In tegenstelling tot verzoekster is de Commissie van mening, dat uit de toekenning van aanvullende quota aan een bedrijf op grond van een bepaald artikel van de algemene beschikkingen niet voldoende gegevens kunnen worden afgeleid om op grond daarvan het bestaan van een eventuele discriminatie ten nadele van een bepaalde onderneming te kunnen vaststellen. De toekenning van aanvullende quota berust namelijk op interne gegevens van vertrouwelijke aard, die specifiek zijn voor ieder bedrijf, zodat deze quota alleen niet voldoende zijn om een vergelijking te kunnen maken tussen de toestand van de ondernemingen die wel en de ondernemingen die geen aanvullende quota ontvangen.

Deze redenering is niet overtuigend. Zodra bekend is, hoe op grond van dezelfde bepaling toegekende quota tussen de afzonderlijke ondernemingen zijn verdeeld, kunnen een aantal ondernemingen een bijzondere behandeling blijken te hebben gehad, en kan verzoekster er belang bij hebben na te gaan, dat bij deze behandeling geen discriminatie heeft plaatsgevonden. Bovendien valt niet in te zien, hoe deze informatie van minder nut zou kunnen zijn dan de gegevens betreffende de referentieproduktiecijfers en hoeveelheden die de Commissie na een aanvan-

kelijke weigering in de loop van het geding wel heeft willen verstrekken.

In feite kan niet serieus worden getwijfeld aan het feit dat regelmatige informatie over de uitvoeringsmaatregelen van dit stelsel, dus over de verdeling van de aan het stelsel verbonden beperkingen tussen de ondernemingen alsmede de door het stelsel toegelaten uitzonderingen voor alle betrokken ijzer- en staalbedrijven, dat wil zeggen de bedrijven die onder het quotastelsel vallen, van nut is. Volgens de beginselen van behoorlijk bestuur moet de Commissie de betrokken ondernemingen in staat stellen er achter te komen, op welke basis de quota en aanvullende quota aan onder dit stelsel vallende bedrijven zijn toegedeeld.

Juist omdat het nut van deze inlichtingen onbetwistbaar is, moet thans worden nagegaan, of mededeling van deze inlichtingen, met alle gevolgen van dien, niet in strijd is met het beroepsgeheim.

8. Volgens artikel 47, tweede alinea, EGKS-Verdrag zijn de enige inlichtingen die de Commissie niet behoeft mee te delen, de inlichtingen die

„krachtens hun aard zijn onderworpen aan het beroepsgeheim..."

Te dezen betoogt verzoekster, dat het beroepsgeheim de mededeling van de aanvullende quota niet kan beletten, daar mededeling daarvan het noodzakelijke tegenwicht biedt tegen de discretionaire bevoegdheden van de Commissie op dit gebied.

Het door de Commissie in de loop van het geding ingenomen standpunt dat getuigt van haar streven naar doorzichtigheid, heeft het geding een zodanige wending gegeven, dat het probleem van het beroepsgeheim uiteindelijk niet meer de aanvullende quota *als zodanig* betreft, doch de interne bedrijfsgegevens, die door openbaarmaking van deze quota wegens hun rechtsgrondslag — de artikelen 10, 14, 14c en 16 van de beschikkingen — aan het licht kunnen komen.

De Commissie betoogt hieromtrent het volgende:

a) Met betrekking tot artikel 10, dat de mogelijkheid voorziet van aanvullende quota voor de produkten die bestemd zijn voor de produktie van buizen, merkt de Commissie op dat meer dan 85% van deze quota zijn toegevallen aan tot Eurofer behorende ondernemingen; zouden zij worden openbaargemaakt, dan zouden laatstgenoemde ondernemingen dientengevolge de mogelijkheid hebben, vast te stellen welk gedeelte is toegekend aan bedrijven die niet tot Eurofer behoren, zodat zij tegen deze bedrijven een gemeenschappelijke strategie zouden kunnen bepalen.

b) De in de artkelen 14 en 16 bedoelde aanvullende quota zijn bestemd om compensatie te bieden aan ondernemingen, die door de toepassing van het quotastelsel zelf voor „buitengewone moeilijkheden" zijn komen te staan. Volgens de Commissie zou openbaarmaking van de gegevens aan het licht kunnen brengen, dat de betrokken onderneming ernstige financiële moeilijkheden heeft, hetgeen haar kredietwaardigheid kan schaden.

c) Artikel 14c heeft betrekking op aanvullende quota die zijn toegekend om te kunnen voldoen aan opdrachten uit derde landen. Volgens de Commissie zou openbaarmaking van deze quota de andere bedrijven van wie ook een offerte gevraagd was, de mogelijkheid bieden vast te stellen wie het contract heeft gekregen, zodat zij dit bedrijf bij een volgende offerte zouden kunnen uitschakelen.

9. Ik kan me niet geheel bij deze analyse aansluiten.

Natuurlijk bestaan er gegevens die de Commissie zonder verder onderzoek wegens hun

vertrouwelijk karakter op grond van het beroepsgeheim moet beschermen. Dit geldt onder meer voor de uitdrukkelijk in artikel 47 genoemde gegevens betreffende de handelsbetrekkingen of de kostprijselementen van de ondernemingen. In casu ligt de situatie echter niet zo duidelijk.

Op zich zelf worden door openbaarmaking van de op grond van artikel 10 toegekende aanvullende quota niet noodzakelijkerwijs gegevens openbaar gemaakt die de onderneming zelf betreffen, waardoor die onderneming zou kunnen worden geschaad. Het causaal verband waarop de Commissie zich beroept, lijkt me namelijk nogal toevallig, evenals trouwens de eventuele schade. Overigens lijkt bij de analyse van de Commissie geen rekening te worden gehouden met de uitgebreide controlebevoegdheden waarover de Commissie zelf krachtens artikel 65 EGKS-Verdrag beschikt met betrekking tot concurrentiebeperkende handelingen van de staalondernemingen.

Dezelfde uitlegging moet dunkt mij gelden voor de aanvullende quota, bedoeld in artikel 14c. De Commissie baseert zich hier ook op de „mogelijkheid" van een gemeenschappelijke strategie van de aangesloten bedrijven tegen het bedrijf waaraan de quota zijn toegedeeld.

Met betrekking tot de artikelen 14 en 16 is het onjuist te stellen, dat de in deze bepalingen bedoelde uitzonderlijke moeilijkheden *noodzakelijkerwijze* de weerslag zijn van een deficitaire bedrijfsvoering van de bedrijven waaraan de quota zijn toegedeeld. De Commissie betoogt, dat zij in het algemeen slechts aanpassingen op grond van deze artikelen verleent, wanneer de bedrijven verlies lijden; in vrijwel alle gevallen kan daaruit dus worden afgeleid dat zij ernstige financiële moeilijkheden hebben. Welke criteria de Commissie ook toepast, zij heeft zelf toegegeven dat het niet in alle gevallen gaat om verlieslijdende ondernemingen. Bovendien wordt een dergelijke praktijk niet dwingend voorgeschreven in de artikelen 14 en 16, die moeilijkheden ten gevolge van het quotastelsel moeten compenseren. Daaraan kan nog worden toegevoegd, dat uit de aldus toegekende aanpassingen integendeel juist kan blijken dat aan de betrokken ondernemingen aanvullende middelen zijn verstrekt ten einde hun „uitzonderlijke moeilijkheden" te overwinnen, hetgeen dus er toe kan bijdragen dat hun kredietwaardigheid wordt hersteld of versterkt.

Ik ben dan ook van mening, dat het causaal verband tussen de openbaarmaking van de krachtens de artikelen 10, 14, 14c en 16 toegekende aanvullende quota en de gegevens die uit deze publikatie kunnen worden afgeleid en die naar hun aard moeten vallen onder het beroepsgeheim, hetzij ontbreekt, hetzij teveel van het toeval afhangt om *systematisch* te kunnen worden aanvaard.

Dit betekent echter niet, dat de in deze artikelen geregelde gevallen nimmer kunnen leiden tot toepassing van het in artikel 47, tweede alinea, gemaakte voorbehoud. Het is namelijk mogelijk dat door de openbaarmaking van de aanvullende quota die een onderneming krachtens deze bepalingen heeft ontvangen, informatie bekend wordt die het bedrijf, in verband met de bijzondere omstandigheden of de economische situatie van het bedrijf, kan schaden.

In dat geval is de Commissie *verplicht* zich op het beroepsgeheim te beroepen. Inderdaad is haar rol op dat gebied uiterst delicaat: omdat zij ook moet zorgen voor doorzichtigheid, kan zij uit dien hoofde aansprakelijk worden gesteld.

Daarom zeg ik niet, dat de Commissie in casu aan verzoekster de informatie moet verstrekken, die zij haar blijft weigeren. Ik

zeg enkel, dat zij niet kan volstaan met een louter formele weigering, onder een abstracte verwijzing naar vier bepalingen.

In casu is een *concreet* onderzoek voor de Commissie een voorwaarde voor een op het beroepsgeheim gebaseerde afwijzende beschikking.

Zonder een dergelijk onderzoek, dat de enige mogelijkheid biedt om vast te stellen of er eventueel sprake is van informatie die geheim moet worden gehouden, moet mijns inziens de nog gehandhaafde weigering van de Commissie om te voldoen aan het verzoek van verzoekster onwettig worden verklaard.

10. Om deze reden concludeer ik tot

— nietigverklaring van de beschikking waarbij de Commissie het verzoek van verzoekster om informatie over aan bepaalde bedrijven toegekende aanvullende quota heeft geweigerd *om de enkele reden,* dat deze quota zijn toegekend op grond van de artikelen 10, 14, 14c en 16 van de algemene beschikkingen nrs. 2177/83 en 234/84;

— verwijzing van de Commissie in de kosten.