BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

2 mei 1997 *

In zaak T-90/96,

Automobiles Peugeot SA, vennootschap naar Frans recht, gevestigd te Parijs, vertegenwoordigd door X. de Roux, advocaat te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J. Loesch, advocaat aldaar, Rue Zithe 8,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd door F. E. González Díaz, lid van haar juridische dienst, en G. Charrier, bij haar gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden, vervolgens uitsluitend door laatstgenoemde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van vier brieven van de Commissie van 3 en 22 april 1996, waarbij verzoeken van verzoekster om vertrouwelijke behandeling van bepaalde gegevens die aan de Commissie waren verstrekt in het kader van artikel 11 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204), zouden zijn afgewezen,

geeft

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. Bellamy, kamerpresident, A. Kalogeropoulos en P. Lindh, rechters,

griffier: H. Jung

de navolgende

Beschikking

De feiten en de procedure

1 Automobiles Peugeot SA (hierna: „verzoekster" of „PSA"), brengt in Europa voertuigen van het merk Peugeot (en overigens ook van het merk Citroën) op de markt. De distributeurs van die voertuigen zijn aan verzoekster gebonden door middel van een standaardovereenkomst voor exclusieve en selectieve distributie. Tegen het gedrag van verzoekster zijn vier klachten ingediend door de vennootschappen Massol (klacht nr. 35.036), Colomb (klacht nr. 35.116), Givry (klacht nr. 35.148) en Sodima (klacht nr. 35.136). Daarin wordt onder meer gesteld, dat de

standaardovereenkomst voor exclusieve en selectieve distributie van voertuigen van het merk Peugeot niet in overeenstemming is met de gemeenschapsregels inzake vrijstelling van de verboden op het gebied van de mededinging.

2 Naar aanleiding van die klachten zond de Commissie verzoekster op 26 oktober 1994 een verzoek om inlichtingen overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204; hierna: „verordening nr. 17"). Verzoekster verstrekte de gevraagde inlichtingen bij brief van 15 februari 1995, waarbij zij erop wees, dat al die inlichtingen zakengeheimen bevatten en derhalve onder de geheimhoudingsplicht vielen.

3 Bij brief van 12 september 1995 deelde de directeur van directoraat D („mededingingsregelingen, misbruik van machtsposities en andere concurrentievervalsing") van directoraat-generaal IV („Concurrentie") verzoekster mee:

„(...) Zonder terug te komen op de inhoud van uw antwoorden en zonder hier vooruit te lopen op de in deze zaken te nemen beslissing, deel ik u hierbij mede, dat niet kan worden bewilligd in het op de laatste bladzijde van uw brief van 15 februari 1995 geformuleerde algemene verzoek aan de Commissie om alle in die brief verstrekte informatie die tot dusver niet openbaar is gemaakt, vertrouwelijk te behandelen. Het directoraat-generaal Concurrentie is namelijk voornemens, uw antwoorden aan de indieners van de klachten mee te delen, teneinde hen in staat te stellen hun opmerkingen dienaangaande te maken, opdat de Commissie met kennis van zaken tot een beslissing ten aanzien van die klachten kan komen. U dient nauwkeurig en gemotiveerd aan te geven, welke van uw inlichtingen u vertrouwelijk behandeld wenst te zien (...)".

4 Op 2 november 1995 antwoordde verzoekster als volgt:

„(...) met uitzondering van de informatie die eerder openbaar is gemaakt, vallen de aan u meegedeelde gegevens en stukken naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht, aangezien zij duidelijkheid verschaffen over de voorwaarden waaronder ons bedrijf en een aantal dochtermaatschappijen van het PSA-concern gebonden zijn aan de leden van ons distributienet, en over de wijze waarop ons distributiesysteem functioneert (...)".

5 Bij dit antwoord voegde verzoekster een lijst van reeds openbaar gemaakte informatie (lijst I) en een lijst van informatie die zakengeheimen bevatte (lijst II, waartoe alle niet op lijst I voorkomende informatie moest worden gerekend).

6 Bij brieven van 3 en 22 april 1996, betreffende, respectievelijk, de klacht van Sodima en de andere drie genoemde klachten, antwoordde de directeur van directoraat F („kapitaal- en consumptiegoederenindustrie") van DG IV van de Commissie aan verzoekster, dat hij het niet met haar eens was, dat alle op lijst II voorkomende informatie beschermd was. Hij vervolgde:

„(...) de Commissie is voornemens, uw antwoord van 15 februari 1995 op haar verzoek om inlichtingen integraal, met uitzondering van de hiervóór sub (1) en (2) genoemde onderdelen (...), aan klaagster in bovengenoemde zaak mee te delen, teneinde haar in de gelegenheid te stellen haar opmerkingen dienaangaande te maken, opdat de Commissie met kennis van zaken tot een beslissing ten aanzien van haar klacht kan komen".

7 Onder verwijzing naar artikel 5 van besluit 94/810/EGKS, EG van de Commissie van 12 december 1994 betreffende het mandaat van de raadadviseur-auditeur in mededingingsprocedures voor de Commissie (PB 1994, L 330, blz. 67; hierna:

„besluit 94/810"), deelde hij verzoekster voorts mee, dat zij een maand de tijd had om haar eventuele opmerkingen bij de raadadviseur-auditeur in te dienen, alvorens de Commissie haar voornemen tot uitvoering zou brengen.

8 Bij brieven van 14 mei 1996 stelde verzoekster de raadadviseur-auditeur van de Commissie en de directeur-generaal van DG IV in kennis van haar voornemen om krachtens artikel 173 EG-Verdrag bij het Hof van Justitie beroep in te stellen tegen de brieven van 12 september 1995 en 3 en 22 april 1996. Zij verzocht de Commissie ervoor te zorgen, dat tot de uitspraak van het Hof aan geen van de klagende partijen inzage zou worden verleend in informatie die haars inziens onder de geheimhoudingsplicht viel.

9 Op 13 juni 1996 heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

10 Op 24 juli 1996 heeft de raadadviseur-auditeur bij de Commissie vier tot verzoekster gerichte beschikkingen gegeven, waarbij hij haar in kennis stelde van zijn voornemen om „na afloop van een termijn van twee maanden haar antwoord van 15 februari 1995 aan klaagsters mee te delen".

11 In haar verzoekschrift concludeert verzoekster dat het het Gerecht behage:

— de vier beschikkingen van de Commissie van 3 en 22 april 1996 nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

12 Op 12 september 1996 heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Zij concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

13 Op 4 november 1996 heeft verzoekster haar opmerkingen aangaande de exceptie van niet-ontvankelijkheid ingediend en geconcludeerd dat het het Gerecht behage:

— de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid af te wijzen;

— de in de brieven van 24 juli 1996 vervatte beschikkingen van de raadadviseur-auditeur nietig, althans non-existent te verklaren.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

14 Volgens verzoekster zijn de brieven van 3 en 22 april 1996 beschikkingen, daar zij duidelijk een beslissing ten aanzien van een rechtsvraag behelzen. Aangezien zij de rechtssituatie van de geadresseerde aanmerkelijk en definitief wijzigen, zijn zij

bezwarende handelingen. In de brieven geeft de Commissie eenvoudig uiting aan haar weigering om de door verzoekster verstrekte inlichtingen, met uitzondering van enkele ervan, vertrouwelijk te behandelen.

15 Gelet op de in de laatste alinea van die brieven gebezigde formulering — „alvorens de Commissie haar voornemen tot uitvoering zal brengen" — kan het Gerecht volgens verzoekster niet tot een andere conclusie komen. Blijkens besluit 94/810 heeft de raadadviseur-auditeur weliswaar tot taak, een goed verloop van de hoorzitting te verzekeren en te zorgen voor de inachtneming van de rechten van de verdediging, daarbij tezelfdertijd rekening houdend met de noodzaak van een doeltreffende toepassing van de mededingingsregels, doch zijn positie maakt van hem niet een orgaan met eigen beslissingsbevoegdheid. In de eerste plaats immers ressorteert hij duidelijk onder DG IV, en in de tweede plaats is niet hij, doch de Commissie — exclusief — bevoegd tot het nemen van alle essentiële beslissingen waarnaar wordt verwezen.

16 Ten aanzien van de vraag, of bepaalde informatie moet worden geacht al dan niet zakengeheimen te bevatten, beschikt de raadadviseur-adviseur derhalve niet over een bindende beslissingsbevoegdheid, daar de Commissie op dit punt bij uitsluiting bevoegd is. Waar de Commissie jegens verzoekster van deze beslissingsbevoegdheid gebruik heeft gemaakt, is een beroep tot nietigverklaring van de verzoekster bezwarende besluiten van de Commissie de enige manier om de bescherming van haar rechten te verzekeren. Het feit dat verzoekster niet formeel bij de raadadviseur-auditeur heeft gereageerd, doet aan de ontvankelijkheid van genoemd beroep niets af, gegeven het feit dat maatregelen van deze functionaris elk bindend karakter ontberen.

17 De Commissie merkt in haar exceptie van niet-ontvankelijkheid op, dat de litigieuze brieven slechts de eerste fase vormden van de procedure waarbij zij verzoekster verzocht, haar op haar beurt via de raadadviseur-auditeur haar opmerkingen te doen toekomen. De brieven die in dit verband het karakter van definitieve beschikkingen van de Commissie hebben, zijn de tot verzoekster gerichte en door de raadadviseur-auditeur ondertekende brieven van 24 juli 1996.

18 De Commissie zet uiteen, dat de in 's Hofs arrest van 24 juni 1986 (zaak 53/85, Akzo Chemie, Jurispr. 1986, blz. 1965) omschreven en in besluit 94/810 nader uitgewerkte procedure twee fasen omvat, die artikel 5, leden 3 en 4, van genoemd besluit als volgt beschrijft:

„Indien het voornemen bestaat inzage te verlenen in informatie die zakengeheimen van een onderneming kan bevatten, wordt de betrokken onderneming van dit voornemen en van de redenen daarvoor in kennis gesteld. Er wordt haar een termijn gesteld om schriftelijk haar eventuele opmerkingen te maken.

Indien de betrokken onderneming bezwaar ertegen maakt dat inzage in de informatie wordt verleend, doch wordt bevonden dat de informatie niet beschermd is en bijgevolg inzage daarin mag worden verleend, wordt dit verklaard in een met redenen omkleed besluit dat ter kennis van de betrokken onderneming wordt gebracht. In het besluit wordt vermeld vanaf welke datum inzage in de informatie wordt verleend. Dit mag niet eerder gebeuren dan één week na de datum van de kennisgeving."

19 De Commissie preciseert, dat zij besluit SEC (94) 1696/3 van 19 oktober 1994 heeft vastgesteld, betreffende de uitvoering van de voorschriften tot waarborging van het recht om te worden gehoord in mededingingsprocedures (hierna: „besluit van 19 oktober 1994"). Daarbij heeft zij onder meer het met mededingingsaangelegenheden belaste lid van de Commissie gemachtigd, de maatregelen te nemen die nodig zijn ter voorbereiding van de eindbeschikkingen van de Commissie op het gebied van de mededinging, en dat lid toestemming gegeven om bepaalde van die bevoegdheden te delegeren aan de raadadviseurs-auditeurs.

20 Bij besluit van 6 februari 1995 houdende subdelegatie van de bevoegdheid tot het nemen van bepaalde maatregelen betreffende het recht om te worden gehoord in procedures voor de Commissie ter zake van mededingingsregelingen, machtsposities en concentraties van ondernemingen (hierna: „besluit van 6 februari 1995"), heeft het aldus gemachtigde lid van de Commissie bevoegdheden gedelegeerd aan de raadadviseurs-auditeurs.

21 Artikel 3, lid 1, van dit besluit preciseert:

„De raadadviseurs-auditeurs worden gemachtigd tot het vaststellen van de beschikkingen waarin wordt vastgesteld, dat informatie die een onderneming krachtens verordening nr. 17 aan de Commissie heeft verstrekt, geen zakengeheimen bevat die moeten worden beschermd, en dus aan andere personen of ondernemingen kan worden meegedeeld of kan worden bekendgemaakt."

22 Dit is precies de procedure die de Commissie heeft gevolgd. In een eerste fase, met haar brieven van 3 en 22 april 1996, maakte zij haar voornemen en de redenen daarvan kenbaar en stelde zij verzoekster in de gelegenheid, haar opmerkingen te maken. In de voorlaatste alinea van die brieven wees zij op de modaliteiten van de procedure door de geadresseerde onderneming te verzoeken, zich met eventuele opmerkingen te wenden tot de raadadviseur-auditeur. De litigieuze brieven zijn dus geen definitieve handelingen die op zichzelf verzoeksters rechtspositie kunnen wijzigen en haar belangen kunnen schaden. Het zijn slechts handelingen ter voorbereiding van de eindbeschikkingen die zijn vervat in de door de bevoegde raadadviseur-auditeur ondertekende brieven van 24 juli 1996.

23 In haar opmerkingen betreffende de exceptie van niet-ontvankelijkheid merkt verzoekster op, dat de Commissie in haar exceptie voor het eerst twee nieuwe rechtsgronden heeft aangevoerd, te weten haar besluiten van 19 oktober 1994 en 6 februari 1995, die niet zijn bekendgemaakt noch aan verzoekster zijn meegedeeld.

24 Ondanks verzoeksters uitdrukkelijke verzoek heeft de Commissie geweigerd, de tekst van het besluit van 19 oktober 1994 over te leggen, terwijl zonder deze tekst onmogelijk kan worden nagegaan, of de Commissie het bij het rechte eind heeft.

25 Verzoekster vraagt het Gerecht de Commissie te gelasten, de betrokken tekst over te leggen.

26 Verzoekster is hoe dan ook van mening, dat de twee besluiten van 19 oktober 1994 en 6 februari 1995 niet aan haar kunnen worden tegengeworpen met het oogmerk, haar niet-ontvankelijk te doen verklaren in haar beroep tot nietigverklaring, dat overigens terecht gebaseerd is op de niet-eerbiediging van het enige besluit van de Commissie dat is bekendgemaakt, te weten besluit 94/810. Bovendien waren alleen al de bewoordingen van de van de Commissie — en niet van haar raadadviseur-auditeur — afkomstige brieven van 3 en 22 april 1996, zowel door hun duidelijke en definitieve karakter als door de risico's die de onmiddellijke tenuitvoerlegging ervan zou meebrengen, voor verzoekster aanleiding om die brieven te beschouwen als vatbaar voor een beroep in de zin van artikel 173 van het Verdrag.

27 Verzoekster bestrijdt, dat de raadadviseur-auditeur heeft beschikt over de beslissingsbevoegdheid die de Commissie thans aan hem toegekend zou willen zien, te weten de bevoegdheid om de „eind"-beschikkingen van 24 juli 1996 vast te stellen. Om die reden heeft zij enkel de beschikkingen van de Commissie van 3 en 22 april 1996 als vatbaar voor een beroep in de zin van artikel 173 van het Verdrag beschouwd. Zij verzoekt het Gerecht derhalve, aan die onbevoegdheid van de raadadviseur-auditeur consequenties te verbinden en diens beschikkingen van 24 juli 1996 nietig, althans non-existent te verklaren.

28 Volgens verzoekster werd de in artikel 5, lid 3, van besluit 94/810 bedoelde eerste fase in casu gevormd door de brief van 12 september 1995, waarbij de Commissie verzoekster in kennis stelde van haar voornemen, haar antwoorden aan klaagsters mee te delen, en haar een termijn van vier weken stelde om haar opmerkingen te maken. Dit betekent volgens verzoekster, dat de in artikel 5, lid 4, van besluit 94/810 bedoelde tweede fase werd gevormd door haar antwoord van 2 november 1995 en, in aansluiting daarop, de brieven van de Commissie van 3 en 22 april 1996.

29 Verzoekster beschouwt die brieven van 3 en 22 april 1996 dan ook als de enige beschikkingen van de Commissie waartegen in het kader van een beroep tot nietigverklaring kan worden opgekomen.

Beoordeling door het Gerecht

30 Indien de verwerende partij een exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt, geschiedt volgens artikel 114, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering de verdere behandeling mondeling, tenzij het Gerecht anders beslist. Het Gerecht acht zich in casu voldoende voorgelicht door het dossier, zodat de mondelinge behandeling niet behoeft te worden geopend.

31 In de eerste plaats moet worden onderzocht, of de brieven van 3 en 22 april 1996 beschikkingen in de zin van artikel 173 van het Verdrag zijn.

32 Het is vaste rechtspraak, dat als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173 van het Verdrag, zijn te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven kunnen roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Met name handelingen of besluiten die in een uit verscheidene fasen bestaande procedure tot stand komen, zijn in beginsel slechts voor beroep vatbaar, wanneer het maatregelen betreft die aan het einde van die procedure het standpunt van de instelling definitief vastleggen; hiertoe behoren dus niet voorlopige maatregelen ter voorbereiding van de eindbeschikking (zie arresten Hof van 11 november 1981, zaak 60/81, IBM, Jurispr. 1981, blz. 2639, r. o. 9 en 10, en 18 maart 1997, zaak C-282/95 P, Guérin automobiles, Jurispr. 1997, blz. I-1503,

r. o. 34, alsmede arrest Gerecht van 10 juli 1990, zaak T-64/89, Automec, Jurispr. 1990, blz. II-367, r. o. 42, en beschikking Gerecht van 14 maart 1996, zaak T-134/95, Dysan Magnetics en Review Magnetics, Jurispr. 1996, blz. II-181, r. o. 20).

33 De vier litigieuze brieven, ondertekend door een directeur van DG IV van de Commissie, maken deel uit van een procedure betreffende een beroep van verzoekster op de geheimhoudingsplicht. Door middel van die brieven wordt verzoekster onder meer ervan in kennis gesteld, dat de Commissie haar standpunt betreffende de informatie die zakengeheimen zou bevatten en derhalve beschermd zou zijn, niet deelt, en dat zij voornemens is aan klaagsters meer informatie mee te delen dan verzoekster wenselijk acht. Die brieven verwijzen echter tevens naar de in artikel 5 van besluit 94/810 bedoelde procedure en geven verzoekster een maand de tijd om de raadadviseur-auditeur in kennis te stellen van haar opmerkingen.

34 In de brieven wordt niet aangekondigd, dat de Commissie na het verstrijken van de gestelde termijn automatisch zal overgaan tot overlegging van de informatie die volgens verzoekster beschermd is, doch wordt laatstgenoemde een termijn gesteld om haar opmerkingen te maken. Alleen al uit de tekst van de litigieuze brieven blijkt dus, dat het hierbij gaat om voorbereidende handelingen in het kader van de eerste fase van de in artikel 5 van besluit 94/810 bedoelde procedure.

35 Verzoeksters argument, dat de brief van de Commissie van 12 september 1995 reeds de in artikel 5, lid 3, van besluit 94/810 bedoelde eerste fase vormde, kan niet worden aanvaard. In die brief wordt verzoekster enkel verzocht nauwkeurig aan te geven, welke informatie haars inziens zakengeheimen bevat. Het betreft hier een maatregel die voorafgaat aan de procedure van artikel 5 van besluit 94/810.

36 De enige brieven die het definitieve standpunt van de Commissie ten aanzien van de mededeling van de betrokken informatie aan de klagende partijen bevatten, zijn die van de raadadviseur-auditeur van 24 juli 1996.

37 Hieruit volgt, dat de door verzoekster aangevochten brieven van 3 en 22 april 1996 geen handelingen zijn waartegen een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld. De vordering tot nietigverklaring van die brieven moet mitsdien niet-ontvankelijk worden verklaard.

38 Met betrekking tot de door verzoekster in haar opmerkingen van 4 november 1996 geformuleerde nieuwe conclusies, die strekken tot nietigverklaring van de beschikkingen van 24 juli 1996 (zie hierboven, r. o. 13), moet worden vastgesteld, dat volgens artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering een verzoeker verplicht is, in zijn verzoekschrift het voorwerp van het geschil te omschrijven, en niet in de loop van het geding nieuwe conclusies kan formuleren, waardoor het voorwerp zelf van het beroep wordt gewijzigd (zie arrest Hof van 25 september 1979, zaak 232/78, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1979, blz. 2729, r. o. 3). Verzoeksters nieuwe conclusies wijzigen echter het in het verzoekschrift omschreven voorwerp van het geding, te weten een vordering tot nietigverklaring van de brieven van 3 en 22 april 1996. Zij zijn derhalve niet-ontvankelijk, te meer waar het oorspronkelijke beroep gericht is tegen een handeling met een voorbereidend karakter, terwijl de door verzoekster geformuleerde nieuwe conclusies strekken tot nietigverklaring van een latere definitieve beschikking, die na de instelling van het beroep is vastgesteld (zie arrest Automec, reeds aangehaald, r. o. 69).

39 Uit het voorgaande volgt, dat het beroep tot nietigverklaring in zijn geheel moet worden verworpen, zonder dat behoeft te worden beslist ten aanzien van verzoeksters argumenten betreffende de besluiten van de Commissie van 19 oktober 1994 en 6 februari 1995, die slechts de grond van de zaak betreffen, en zonder dat de overlegging van de tekst van eerstgenoemd besluit behoeft te worden gelast.

Kosten

40 Volgens artikel 87, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld en de Commissie in die zin heeft geconcludeerd, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer)

beschikt:

1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.

2) Verzoekster wordt in de kosten verwezen.

Luxemburg, 2 mei 1997

De griffier

H. Jung

De president van de Tweede kamer

C. W. Bellamy