

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

24. lipnja 1986.(\*)

„Odluka o prosljeđivanju dokumenata trećoj strani koja je podnijela pritužbu -  
Poništenje”

U predmetu 53/85,

**AKZO Chemie BV**, sa sjedištem u Amersfoortu, i **AKZO Chemie UK Ltd**, sa sjedištem u Walton-on-Thames, Surrey, koje zastupaju Ivo Van Bael i Jean-Francois Bellis, odvjetnici iz Bruxellesa, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Elvinger i Hoss, *avocats*, 15 Côte d'Eich, BP 425,

tužitelji,

protiv

**Komisije Europskih zajednica**, koju zastupa njezin pravni savjetnik A. McClellan, uz asistenciju F. Grondmana, iz njezine pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu G. Kremlisa, iz njezine pravne službe, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tuženika,

kojeg podupire

**Engineering & Chemical Supplies (Epsom & Gloucester) Limited**, sa sjedištem u Upper Mills Estate, Stonehouse, Gloucestershire, koje zastupaju Christopher Bellamy i Stephen Morris, *Barristers*, te Anthony Rose, *solicitor*, iz odvjetničkog ureda Charles Russel & Co., London, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Lamberta H. Duponga, Dupong & Konsbruck, BP 472, 14 A rue des Bains,

intervenijent,

povodom tužbe za poništenje odluke Komisije Europskih zajednica od 14. prosinca 1984. o prosljeđivanju navodno povjerljivih dokumenata trećoj strani,

SUD (peto vijeće)

u sastavu: U. Everling, predsjednik vijeća, R. Joliét, O. Due, Y. Galmot i C. Kakouris, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz,

tajnik: D. Louterman, administratorica,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 22. siječnja 1986.,  
donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 22. veljače 1985., AKZO Chemie BV i AKZO Chemie UK Ltd, sa sjedištima u Amersfoortu (Nizozemska) i u Walton-on-Thames (Ujedinjena Kraljevina), na temelju članka 173. Ugovora o EEZ-u podnijeli su tužbu za poništenje odluke Komisije od 18. prosinca 1984. o prosljeđivanju dokumenata povjerljive prirode trećoj strani koja je podnijela pritužbu.
- 2 AKZO Chemie BV i AKZO Chemie UK Ltd dio su AKZO grupe koja je najveći dobavljač benzoil peroksida, kemijskog proizvoda koji se upotrebljava za proizvodnju plastike i za izbjeljivanje brašna. Taj proizvod proizvodi i malo poduzeće Engineering and Chemical Supplies (dalje u tekstu: ECS) sa sjedištem u Stonehouseu (Ujedinjena Kraljevina).
- 3 AKZO je navodno prijetio ESC-u da će ga politikom selektivnih, neuobičajeno niskih cijena istisnuti s tržišta aditiva ako ECS proširi svoje djelatnosti na tržište organskih peroksida za industriju plastike te je navodno tu prijetnju i ostvario. ECS je 15. lipnja 1982. podnio pritužbu Komisiji zbog povrede članka 86. Ugovora o EEZ-u. Slijedom te pritužbe dužnosnici Komisije su u prosincu 1982., na temelju članka 14. stavka 3. Uredbe br. 17/62, proveli istraživanje u prostorima AKZO Chemie BV i AKZO Chemie UK Ltd. Tom su prilikom ti službenici dobili različite dokumente koji pripadaju društvu AKZO.
- 4 ECS je 10. listopada 1983. pokrenuo postupak pri High Court of Justice (Visoki sud) tražeći naknadu štete od društva AKZO zbog praksa opisanih u prethodnoj točki. Međutim, High Court (Visoki sud) je odlučio prekinuti postupak dok Komisija ne donese odluku.
- 5 Komisija je 3. rujna 1984. izdala obavijest o utvrđenim činjenicama, upućenu društvu AKZO, u kojoj tvrdi da je to društvo povrijedilo članak 86. Ugovora svojom prijetnjom da će kupcima društva ECS po diskriminacijskim i neuobičajeno niskim cijenama prodavati benzoil peroksid, koji se koristi za izbjeljivanje brašna, te provođenjem te prijetnje. Obavijest o utvrđenim činjenicama imala je 127 priloga.
- 6 Primjerak obavijesti o utvrđenim činjenicama s popisom priloga poslan je ECS-u. U popratnom dopisu navedeno je da ECS može zatražiti pristup tim priložima ako to smatra potrebnim kako bi mogao dostaviti svoja očitovanja. Komisija je također dodala da se u slučaju stavljanja ECS-u na raspolaganje bilo kojih dokumenata, ti dokumenti mogu koristiti samo za potrebe postupka pred Komisijom.
- 7 AKZO je u svojim odgovorima od 22. listopada 1984. i 16. studenoga 1984. naveo svoja stajališta o obavijesti o utvrđenim činjenicama Komisije, koje je Komisija prosljedila ECS-u a da o tome nije obavijestila AKZO.

- 8 Dopisom od 19. studenoga 1984. ECS je zatražio pristup priložima kako bi mogao u potpunosti ostvariti svoje pravo da tijekom upravnog postupka bude saslušan, kako je predviđeno člankom 19. stavkom 2. Uredbe br. 17/62.
- 9 Dopisom od 29. studenoga 1984. Komisija je obavijestila AKZO o zahtjevu ECS-a. Naglasila je da neće otkriti dokumente koji su zaštićeni kao poslovna tajna, osim onih koji predstavljaju neposredan dokaz povrede članka 86. koja je počinjena u ovom slučaju. Društvu AKZO dopisom je dan rok od 10 dana za izražavanje stajališta u pogledu zahtjeva ECS-a. Osim toga, iz tog je dopisa neizravno proizlazilo da je ECS imao pristup odgovorima društva AKZO na obavijest o utvrđenim činjenicama.
- 10 Dopisom od 7. prosinca 1984. AKZO je Komisiji priopćio svoje reakcije. Prije svega naglasio je da je, u svakom slučaju, u toj fazi postupka preuranjeno govoriti o bilo kakvom izravnom dokazu povrede članka 86. Ugovora. Potom je izrazio čuđenje što je Komisija ECS-u prosljedila njegove odgovore na obavijest o utvrđenim činjenicama. Konačno, AKZO je ponudio da izradi sažetak priloga ili da ih se, u svakom slučaju, ECS-u dostavi tek nakon brisanja određenih povjerljivih dijelova te je priložio popis dokumenata koji se moraju smatrati strogo povjerljivima.
- 11 Komisija je 14. prosinca 1984. prosljedila ECS-u određene priloge obavijesti o utvrđenim činjenicama te je AKZO o tome samo obavijestila dopisom od 18. prosinca 1984. U tom je dopisu Komisija naglasila da je na njoj da odluči jesu li dokumenti povjerljivi ili nisu. Navela je da se pridržavala popisa koji je izradio AKZO, uz nekoliko iznimaka za koje je dala kratko objašnjenje.
- 12 Tužbom koja je zaprimljena u tajništvu Suda 22. veljače 1985. AKZO je podnio tužbu za poništenje odluke Komisije o prosljeđivanju određenih povjerljivih dokumenata ECS-u. U svojoj je tužbi AKZO također tražio da Sud donese rješenje kojim se od Komisije zahtijeva da od ECS-a traži povrat dokumenata koji su mu prosljeđeni.
- 13 Rješenjem od 10. srpnja 1985. Sud je odobrio ECS-u da intervenira u potporu zahtjevu Komisije.

### **Dopuštenost tužbe**

- 14 Komisija i intervenijent tvrde da je tužba nedopuštena. Kao prvo, prosljeđivanje dokumenata ECS-u bio je samo fizički akt koji ni na koji način nije utjecao na pravnu situaciju tužitelja i koji bi stoga mogao dovesti samo do tužbe za naknadu štete na temelju članka 215. Ugovora. Drugo, predmetni akt bio je namijenjen tome da se Komisiji omogući temeljitije istraživanje slučaja te je stoga bio samo pripremni korak.
- 15 S druge strane, tužitelj smatra da je njegova tužba dopuštena. U njoj se tvrdi da pobijani akt ima pravni učinak u mjeri u kojoj se njime implicitno odbija primjena povjerljivog postupanja s prosljeđenim dokumentima, koje je zajamčeno Ugovorom i Uredbom br. 17/62. Osim toga, njime se utječe na interese tužitelja tako što se ECS-u omogućuje korištenje tih dokumenata u sudskom postupku koji se vodi u Ujedinjenoj Kraljevini. Naposljetku, on predstavlja završetak posebnog postupka i po svojoj je prirodi konačan, tako da može biti predmet tužbe za poništenje.

- 16 Potrebno je utvrditi, kako je to Sud zahtijevao u svojoj presudi od 11. studenoga 1981., International Business Machines Corporation/Komisija, -60/81, Zb., str. 2639., čini li pobijani akt mjeru koja proizvodi takve pravne učinke koji utječu na interese tužitelja mijenjajući na bitan način njegovu pravnu situaciju.
- 17 U tom pogledu prosljeđivanje dokumenata trećoj strani koja je podnijela pritužbu uistinu je samo po sebi fizički akt. Međutim, tim se aktom samo provodi prethodna odluka kojom je Komisija riješila dva problema, kao što se vidi iz dopisa od 18. prosinca 1984. Kao prvo, odlučila je da je otkrivanje dokumenata bilo potrebno za pravilno ispitivanje predmeta i za pravilno ostvarivanje prava žalitelja da bude saslušan, i drugo, da predmetni dokumenti nisu takve vrste za koju se pravom Zajednice jamči povjerljivo postupanje.
- 18 Ta je odluka imala pravni učinak u odnosu na tužitelja, budući da mu je njome bila uskraćena zaštita predviđena pravom Zajednice.
- 19 Potrebno je utvrditi mijenja li se jasno tom odlukom pravna situacija tužitelja ili je to samo pripremni korak protiv kojeg bi, ako je nezakonit, tužba podnesena protiv odluke kojom se zaključuje postupak pružila dovoljnu zaštitu.
- 20 Svakako je točno da su dokumenti proslijeđeni s ciljem olakšavanja ispitivanja predmeta. Međutim, mjera koja negativno utječe na tužitelja je, kako proizlazi iz prethodnih točaka, odluka u kojoj je Komisija smatrala da predmetni dokumenti nisu takvi da se na njih primjenjuje povjerljivi postupak zajamčen pravom Zajednice te da se stoga mogu prosljeđivati. Ta je mjera po svojoj prirodi konačna i neovisna je o bilo kakvoj odluci o pitanju je li povrijeđen članak 86. Ugovora. Mogućnost da poduzeće podnese tužbu protiv konačne odluke kojom se utvrđuje kršenje pravila tržišnog natjecanja nije takve prirode da pruža dovoljnu razinu zaštite njegovih prava u tom predmetu. S jedne strane, moguće je da upravni postupak ne rezultira odlukom kojom se utvrđuje da je došlo do povrede. S druge strane, ako se pokrene postupak protiv te odluke, njime se nikako neće poduzeću omogućiti da spriječi nepopravljive posljedice do kojih bi moglo doći zbog nepravilnog otkrivanja nekih njegovih dokumenata.
- 21 Interes društva AKZO za pobijanje predmetne odluke ne može se zanijekati na temelju toga što je u ovom slučaju u vrijeme pokretanja tužbe odluka već bila provedena. Pobijanje takve odluke može samo po sebi imati pravne posljedice, posebno sprečavanjem ponavljanja spornog postupka Komisije i time da se upotreba bilo kojih dokumenata od strane ECS-a koji su mu nepropisno proslijeđeni proglašeni nezakonitim.
- 22 Iz toga proizlazi da je zahtjev tužitelja da se pobijana odluka poništi dopušten.
- 23 Međutim, zahtjev da se donese rješenje kojim se od Komisije zahtijeva da od ECS-a traži povrat dokumenata koji su mu bili proslijeđeni, mora se smatrati nedopuštenim budući da Sud nema nadležnost za donošenje takvih rješenja u vezi s nadzorom zakonitosti akta na temelju članka 173. Ugovora. U skladu s člankom 176. Ugovora, institucija čiji je akt poništen dužna je poduzeti potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Suda.

### **Meritum predmeta**

- 24 Tužitelj ističe tri razloga u prilog svojoj tužbi. Prvo, navodi da je Komisija, prosljeđivanjem dokumenata ECS-u koji su svi na neki način bili povjerljivi, povrijedila svoju obvezu da ne otkriva informacije koje su obuhvaćene obvezom profesionalne tajne ili koje podliježu zaštiti kao poslovna tajna. Drugo, prosljeđivanjem dokumenata ECS-u, koje je ECS mogao upotrijebiti u sudskom postupku koji se vodi u Ujedinjenoj Kraljevini, Komisija je povrijedila članak 20. stavak 1. Uredbe br. 17/62, kojim se predviđa da se informacije koje Komisija dobije u okviru izvršavanja svojih istražnih ovlasti mogu upotrijebiti samo za svrhu za koju su zatražene. Naposljetku, Komisija je povrijedila članak 185. Ugovora jer je, provođenjem svoje odluke prije nego što je o njoj obavijestila tužitelja, oduzela tužitelju mogućnost da u okviru svoje tužbe podnese zahtjev za suspenziju njezine primjene.
- 25 Komisija, s čijim se argumentima intervenijent u osnovi slaže, ponajprije smatra da dokumenti koji čine dokaz o povredi članka 86. Ugovora, kao što su oni koji su prosljeđeni ECS-u, nisu povjerljive prirode. Nadalje naglašava da je ECS-u pristup dokumentima bio omogućen samo pod izričitim uvjetom da ih ne koristi za bilo koju drugu svrhu osim za postupak koji se vodi pred Komisijom. Naposljetku poriče bilo kakvu povredu članka 185. Ugovora, budući da nije donijela nikakvu odluku koja bi mogla biti predmet tužbe za poništenje.
- 26 Prije svega treba podsjetiti da se člankom 214. Ugovora od dužnosnika i ostalih službenika Zajednice zahtijeva da ne otkrivaju one informacije koje su obuhvaćene obvezom čuvanja profesionalne tajne. Članak 20. Uredbe br. 17/62, kojom se ta odredba provodi u pogledu pravila koja se primjenjuju na trgovačka društva, u stavku 2. izričito propisuje: „Ne dovodeći u pitanje odredbe članka 19. i 21., Komisija i nadležna tijela država članica, njihovi dužnosnici i drugi službenici ne smiju otkrivati informacije koje su dobili kao rezultat primjene ove Uredbe ni one koje su obuhvaćene obvezom čuvanja poslovne tajne.” [neslužbeni prijevod]
- 27 Odredbe članaka 19. i 21., čija je primjena tako očuvana, odnose se na obveze Komisije u vezi sa saslušanjima i objavom odluka. Iz toga slijedi da je obveza čuvanja poslovne tajne utvrđena u članku 20. stavku 2. ublažena u odnosu na treće strane kojima se člankom 19. stavkom 2. daje pravo da budu saslušane, to jest, posebno u odnosu na treću stranu koja je uložila pritužbu. Komisija može takvoj strani proslijediti dio određenih informacija koje su obuhvaćene obvezom čuvanja profesionalne tajne ako je to potrebno za pravilno provođenje istrage.
- 28 Međutim, ta se ovlast ne primjenjuje na sve dokumente koji su obuhvaćeni obvezom čuvanja poslovne tajne. Člankom 19. stavkom 3., kojim se predviđa objavljivanje obavijesti prije izdavanja negativnog rješenja ili izuzeća, te člankom 21. kojim se predviđa objavljivanje određenih odluka, od Komisije se zahtijeva da uvaži legitiman interes poduzeća da zaštite svoje poslovne tajne. Tako se za poslovne tajne osigurava iznimno posebna zaštita. Iako se odnose na određene okolnosti, te se odredbe moraju smatrati izrazom općeg načela koje se primjenjuje tijekom upravnog postupka. Iz toga proizlazi da se trećoj strani koja je podnijela pritužbu ni u kojim okolnostima ne može dopustiti pristup dokumentima koji sadržavaju poslovne tajne. Svako drugo rješenje moglo bi dovesti do neprihvatljivih posljedica, pa bi neko poduzeće moglo doći na ideju da Komisiji uloži pritužbu s isključivim ciljem dobivanja pristupa poslovnim tajnama njegovih konkurenata.

- 29 Nedvojbeno je da je na Komisiji da ocijeni sadržava li određeni dokument poslovne tajne ili ne. Nakon omogućivanja poduzeću da izrazi svoja stajališta, od Komisije se zahtijeva da u vezi s tim donese uredno obrazloženu odluku koja se mora pripočiti predmetnom poduzeću. Uzimajući u obzir krajnje ozbiljnu štetu koja bi mogla nastati zbog nepravilnog prosljeđivanja dokumenata konkurentu, Komisija prije provedbe svoje odluke mora omogućiti poduzeću da se obrati Sudu, kako bi Sud provjerio donesene ocjene i kako bi se spriječilo otkrivanje predmetnih dokumenata.
- 30 U ovom je predmetu Komisija predmetnom poduzeću omogućila da iznese svoje stajalište te je donijela uredno obrazloženu odluku u pogledu povjerljive prirode predmetnih dokumenata i mogućnosti njihovog prosljeđivanja. Međutim, Komisija je istovremeno aktom, koji je neodvojiv od te odluke, odlučila proslijediti dokumente trećoj strani koja je podnijela pritužbu, još prije nego što je predmetno poduzeće obavijestila o svojim zaključcima. Time je onemogućila da to poduzeće iskoristi pravno sredstvo predviđeno člankom 173. u vezi s člankom 185. Ugovora s ciljem sprečavanja provedbe pobijane odluke.
- 31 U tim se okolnostima odluka o kojoj je Komisija obavijestila tužitelja dopisom od 18. prosinca 1984. mora poništiti bez ikakve potrebe za utvrđivanjem jesu li dokumenti koji su prosljeđeni intervenijentu uistinu sadržavali poslovne tajne.

#### **Troškovi**

- 32 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj naložiti plaćanje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Odluka o kojoj je Komisija obavijestila tužitelja dopisom od 18. prosinca 1984. poništava se.**
- 2. U preostalom dijelu zahtjeva tužba se odbija.**
- 3. Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 24. lipnja 1986.

[potpisi]

---

\* Jezik postupka: nizozemski