

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

19. svibnja 1994.(*)

„Tržišno natjecanje – Upravni postupak – Odluka kojom se od poduzetnika traži dostava informacija – Nužne informacije – Načelo proporcionalnosti i obveza država članica da poštuju poslovnu tajnu”

U predmetu C-36/92 P,

Samenwerkende Elektricitieits-produktiebedrijven NV (SEP), nizozemski poduzetnik s nastanom u Arnhemu (Nizozemska), koji zastupaju M. van Empel i O. W. Brouwer, članovi odvjetničke komore u Amsterdamu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod M. Loescha, 11 Rue Goethe,

tužitelj,

povodom žalbe protiv presude Prvostupanjskog suda Europskih zajednica od 12. prosinca 1991., SEP/Komisija (T-39/90, Zb., str. II-1497.), u svrhu ukidanja te presude,

druga stranka u postupku je:

Komisija Europskih zajednica, koju zastupa B. J. Drijber, član pravne službe, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Georgiosa Kremlisa, člana iste službe, Wagner Centre, Kirchberg,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. C. Moitinho de Almeida, predsjednik vijeća, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias (izvjestitelj), F. Grévisse i M. Zuleeg, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir izvještaj suca izvjestitelja,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. prosinca 1993.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 12. veljače 1992. SEP je na temelju članka 49. Statuta Suda EEZ-a podnio žalbu protiv presude Prvostupanjskog suda od 12. prosinca 1991., SEP/Komisija (T-39/90, Zb., str. II-1497.), zato što je odbio njegovu tužbu i naložio mu snošenje troškova.
- 2 Prvostupanjski sud je u presudi utvrdio sljedeće (točke od 2. do 9.):
 - SEP je društvo s ograničenom odgovornošću, a čine ga četiri nizozemska javna poduzeća za proizvodnju struje. Oko 50 % struje proizvedene u Nizozemskoj proizvodi se od prirodnog plina.
 - Nederlandse Gasunie NV (u daljnjem tekstu: Gasunie) ima *de facto* monopol nad opskrbom prirodnim plinom u Nizozemskoj. Njegov je 50 %-tni vlasnik, izravno ili neizravno, nizozemska država. Temeljne odluke o prodajnoj politici Gasuniea odobrava ministar gospodarstva.
 - SEP je 16. lipnja 1989. prvi puta sklopio ugovor o opskrbi plinom s nekim drugim opskrbljivačem, a ne Gasunieom, i to s norveškim poduzetnikom Statoilom (u daljnjem tekstu: ugovor sa Statoilom).
 - Nakon sklapanja ugovora sa Statoilom Gasunie je 9. travnja 1990. dogovorio kodeks suradnje sa SEP-om kako bi se zaštitio od bilo kakvih nepredviđenih posljedica povezanih s eventualnim naknadnim sklapanjem ugovora o opskrbi plinom između SEP-a i trećih strana.
 - Nakon što je obaviještena o sklapanju ugovora sa Statoilom i pregovorima između SEP-a i Gasuniea o kodeksu suradnje Komisija je pokrenula postupak u skladu s člankom 11. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., Prve uredbe o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora o EEZ-u (SL 13, str. 204.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 3.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 17), kako bi utvrdila jesu li sporazumi ili usklađena djelovanja između SEP-a i Gasuniea u vezi s opskrbom plinom u skladu s pravilima o tržišnom natjecanju iz Ugovora o EEZ-u, a osobito s njegovim člankom 85.
 - U dopisu od 6. ožujka 1990. Komisija je od SEP-a zatražila da joj, između ostaloga, dostavi kodeks suradnje s Gasunieom i ugovor sa Statoilom. SEP je dostavio kodeks suradnje, no ne i ugovor sa Statoilom.
 - Komisija je zatim 2. kolovoza 1990. donijela odluku o pokretanju postupka u skladu s člankom 11. stavkom 5. Uredbe Vijeća br. 17 (IV/33.539 – SEP/Gasunie, u daljnjem tekstu: odluka). SEP-u se tom odlukom nalaže da u roku od 10 dana Komisiji dostavi ugovor sa Statoilom i s njim povezanu prepisku.
 - SEP se pozvao na povjerljivost ugovora sa Statoilom. Komisija je tvrdila da povjerljivost ugovora ne može opravdati odbijanje njegove dostave, s obzirom na obvezu čuvanja poslovne tajne koju Komisija ima na temelju članka 20. Uredbe br. 17; SEP je odgovorio kako se njegova zabrinutost ponajprije odnosi na nizozemsku državu, jer članak 10. Uredbe br. 17 propisuje da Komisija mora nadležnim tijelima država članica bez odlaganja proslijediti preslike najvažnijih dokumenata koji su joj dostavljeni.

- 3 Pokušaji rješavanja spora nisu urodili plodom te je 26. rujna 1990. SEP podnio tužbu protiv odluke od 2. kolovoza 1990. Ta je tužba okončana presudom koja je predmet žalbe.
- 4 Usporedno s tom tužbom SEP je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu. Taj je zahtjev odbijen rješenjem predsjednika Prvostupanjskog suda od 21. studenoga 1990., u predmetu SEP/Komisija (T-39/90 R, Zb., str. II-649.). SEP je uložio nekoliko žalbi protiv toga rješenja, no povukao ih je nakon što se Komisija obvezala da ni na koji način neće dostaviti sadržaj ugovora sa Statoilom tijelima država članica dok Prvostupanjski sud ne donese odluku o SEP-ovoj tužbi za poništenje (rješenje predsjednika Suda od 3. svibnja 1991., C-372/90 P, C-372/90 P-R i C-22/91 P, Zb., str. I-2043., t. 7.).
- 5 Žalitelj ističe osam žalbenih razloga.
- 6 Prvi se žalbeni razlog odnosi na povredu članka 11. stavka 1. Uredbe br. 17 jer je Prvostupanjski sud pojam „potrebne informacije” koje Komisija može zatražiti protumačio samo kao „korelaciju između zahtjeva za informacijama i navodne povrede prava”.
- 7 Drugi žalbeni razlog odnosi se na to da Prvostupanjski sud nije dao ispravno i dostatno obrazloženje svojeg utvrđenja da Komisija nije počinila povredu članka 11. Uredbe br. 17.
- 8 Treći žalbeni razlog navodi da je došlo do povrede članka 12. Uredbe br. 17, koji uređuje istraživanja gospodarskih sektora, u dijelu u kojem Prvostupanjski sud nije priznao da je istraživanje Komisije trebalo biti temeljeno na tom članku, iako je Komisija izričito priznala da je istraživala nizozemsko tržište plina.
- 9 Četvrti žalbeni razlog odnosi se na povredu članka 190. Ugovora o EEZ-u jer je Prvostupanjski sud izjavio da je odluka Komisije od 2. kolovoza 1990. bila dostatno obrazložena.
- 10 Peti žalbeni razlog odnosi se na to da Prvostupanjski sud nije dao ispravno i dostatno obrazloženje za odbijanje SEP-ovog argumenta da odluka nije bila dostatno obrazložena.
- 11 Šesti žalbeni razlog odnosi se na povredu odnosno pogrešno tumačenje članka 20. Uredbe br. 17.
- 12 SEP smatra da suprotno odluci Prvostupanjskog suda taj članak ne zabranjuje da odjel koji dobiva informacije iz Komisije te informacije prenese drugim odjelima. Oblik zaštite koju je Prvostupanjski sud uzeo u obzir zaključivši da Komisija nije prekršila načelo proporcionalnosti ne postoji. Prema mišljenju SEP-a Prvostupanjski se sud tako lišio mogućnosti da ispravno primijeni načelo proporcionalnosti.
- 13 SEP dodaje, bez da mu Komisija proturječi, da je glavna uprava za energetiku Ministarstva gospodarstva koja se bavi Gasunieom dio „nadležnih tijela” u Nizozemskoj za pitanja koja se poput ovoga tiču energetskega sektora, zatim da Ministarstvo gospodarstva premješta svoje zaposlenike što dovodi do toga da se službenici zaduženi za predmete tržišnog natjecanja iznenada premještaju u druge odjele te da više rangirani službenici koordiniraju politiku tržišnog natjecanja i energetskega politiku.

- 14 Sedmi žalbeni razlog odnosi se na povredu članka 20. stavka 1. Uredbe br. 17.
- 15 SEP tvrdi da je Prvostupanjski sud počinio pogrešku koja se tiče prava tumačeći tu odredbu na način da ona sadrži opću zabranu korištenja informacija dobivenih u skladu s Uredbom br. 17 za svrhe koje ne uključuju primjenu članaka 85. i 86. Ugovora. Prema mišljenju SEP-a ta zabrana nije formulirana tako opsežno te vrijedi samo za Komisiju. SEP dodaje da ako se predmetno nadležno tijelo samo koristi informacijama dobivenima od Komisije, bez poduzimanja radnji protiv predmetnog poduzetnika, da to ne čini „korištenje” koje je predmet te odredbe.
- 16 Osmi žalbeni razlog odnosi se na nedostatnost obrazloženja Prvostupanjskog suda prema kojem Komisija prilikom donošenja svoje pobijane odluke nije počinila povredu načela proporcionalnosti.
- 17 Prvo, SEP kritizira proturječje, za koje tvrdi da je uočio u presudi, između tumačenja članka 20. od strane Prvostupanjskog suda – prema kojem neka služba koja se u smislu Uredbe br. 17 smatra nadležnim tijelom ne može informacije koje prima priopćiti drugoj službi – i argumenta Suda da informacije mogu kružiti a da ne uzrokuju probleme, budući da ih primatelj ne može koristiti ni na koji drugi način.
- 18 Drugo, SEP se ne slaže s navodom iz pobijane presude da će se problem koji je istaknut u ovom predmetu ponavljati uvijek kad se istraživanje Komisije odnosi na trgovinske odnose između privatnog poduzetnika i javnog poduzeća. Prema SEP-u, problem će se zapravo javljati uvijek kad je nadležno tijelo u smislu Uredbe br. 17 isto ono tijelo koje određuje politiku predmetnog javnog poduzeća. SEP stoga kritizira utvrđenje Prvostupanjskog suda da obveze država članica, općenito i apsolutno utvrđene u članku 20., ne dopuštaju nikakvo odstupanje.
- 19 Treće, SEP prigovara da Prvostupanjski sud nije odgovorio na argument da je došlo do povrede načela proporcionalnosti jer je Komisija odmah zatražila ugovor sa Statoilom, umjesto da je prvo postavila pitanja.
- 20 Četvrto, SEP smatra da je Prvostupanjski sud pogriješio kad je svoje argumente temeljio na riziku da bi nizozemske vlasti mogle prekršiti poslovnu tajnu. SEP međutim navodi da je uvijek tvrdio da, budući da je dostavio ugovor sa Statoilom Komisiji, nijedno pravno pravilo ne bi spriječilo da ugovor završi kod osoba koje određuju politiku Gasuniea.

Prvih pet žalbenih razloga

- 21 Zbog razloga navedenih u točkama 21. do 42. Mišljenja nezavisnog odvjetnika, prvi, drugi, treći, četvrti i peti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovane.

Šesti, sedmi i osmi žalbeni razlog

- 22 Ovim žalbenim razlozima, koje valja razmatrati zajedno, SEP pobija zaključak Prvostupanjskog suda da članak 20. Uredbe br. 17 pruža djelotvornu zaštitu od nerazmjerne štete koju mu je navodno prouzročila odluka Komisije.
- 23 SEP je pred Prvostupanjskim sudom tvrdio (točka 41. presude) da je ugovor sa Statoilom posebno povjerljive prirode i da bi mu, s obzirom da članak 10. stavak 1. Uredbe br. 17

propisuje da Komisija nadležnim tijelima država članica, uključujući Nizozemsku, prosljeđuje „najvažnije dokumente koji su joj dostavljeni”, bila nanesena šteta jer bi osobe koje vode trgovinsku politiku Gasuniea, koji je njegov glavni opskrbljivač plinom, iz ugovora sa Statoilom mogle saznati uvjete poslovanja koje mu je Statoil odobrio.

- 24 Prvostupanjski sud je na taj argument odgovorio da „ograničenja koja članak 20. Uredbe br. 17 državama članicama nameće u pogledu kako objave tako i korištenja informacija koje su im dostavljene na temelju članka 10. stavka 1. te uredbe, za [SEP] predstavljaju primjerenu zaštitu. Iz toga proizlazi da pobijana odluka kojom Komisija od njega traži da joj dostavi ugovor sa Statoilom ne uključuje prekomjerni rizik koji navodi [SEP] te dakle ne krši načelo proporcionalnosti.” (točka 60. presude).
- 25 Prvostupanjski sud zaključuje da članak 20. pruža dostatnu zaštitu smatrajući (točka 55.) da:
- „Zaštita predviđena člankom 20. očituje se na dva načina. Prvo, stavak 2. toga članka zabranjuje objavu informacija dobivenih na temelju primjene Uredbe br. 17 a koje su takve da su obuhvaćene obvezom čuvanja poslovne tajne. Drugo, članak 20. stavak 1. zabranjuje korištenje informacija dobivenih na temelju Uredbe br. 17, za svrhu drukčiju od one za koju su zatražene. Ova dva jamstva, koja su međusobno komplementarna, imaju za cilj osigurati poštovanje povjerljivosti informacija koje se prosljeđuju državama članicama na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 17.”
- 26 Prvostupanjski sud je stoga u točki 56. naveo da dvostruka zaštita predviđena člankom 20. zabranjuje nacionalnim službenicima ne samo da objave sadržaj ugovora sa Statoilom, nego i da „koriste u njemu sadržane informacije kako bi utvrdili trgovinsku politiku pojedinih javnih poduzeća”.
- 27 Valja napomenuti kako su u skladu s člankom 20. stavkom 2. nadležna tijela država članica te njihovi službenici i ostali zaposlenici dužni ne otkrivati informacije dobivene na temelju Uredbe br. 17, a koje su takve da su obuhvaćene obvezom čuvanja poslovne tajne (presuda od 16. srpnja 1992., Asociación Española de Banca Privada i dr., C-67/91, Zb., str. I-4785., t. 21.). Ta zabrana otkrivanja međutim ne jamči da predmetne informacije neće uzeti u obzir tijela koja ih dobivaju odnosno službenici koji ih prime na znanje prilikom obavljanja svojih dužnosti.
- 28 Što se tiče stavka 1. istoga članka prema kojem se „informacije dobivene na temelju članaka 11., 12., 13. i 14. [Uredbe br. 17] koriste samo za svrhu za koju su zatražene”, Sud je u točki 37. gore navedene presude Asociación Española de Banca Privada i dr. izjavio da poslovna tajna podrazumijeva da tijela koja su legalno u posjedu tih informacija nemaju mogućnost da ih koriste u druge svrhe osim onih zbog kojih su dobivene. Sud je zaključio (točka 42.) da se na te informacije ne mogu pozivati tijela država članica ni u prethodnom postupku, ni kako bi opravdala odluku donesenu na temelju odredaba prava tržišnog natjecanja.
- 29 Postupovna zaštita koja je na taj način dodijeljena poduzetnicima ipak ne smije ići tako daleko da nacionalnim tijelima nalaže da doista zanemare prenesene informacije. Zato je Sud u toj presudi također tvrdio da tijela država članica nisu dužna ignorirati informacije koje su im prenesene i tako dobiti „akutnu amneziju”; te informacije su indicije koje prema potrebi mogu opravdati pokretanje nacionalnog postupka (točka 39.).

- 30 U ovom predmetu ograničenja koja nameće članak 20. stavak 1. u vezi s korištenjem dobivenih informacija ne mogu spriječiti nepovratne učinke same činjenice da dobavljač – ili njegovo nadzorno tijelo – ima saznanja o uvjetima poslovanja koje je njegovom kupcu odobrio konkurentski dobavljač. Prema tome, u ovom se slučaju od nizozemskih tijela i službenika koji su legitimno izvršili uvid u ugovor sa Statoilom, koji je prenijela Komisija, nije moglo učinkovito zahtijevati da zanemare uvjete koje je Statoil odobrio SEP-u, ako su možebitno takve da utvrđuju trgovinsku politiku Gasuniea.
- 31 Dakle članak 20., neovisno o njegovim odredbama te suprotno ocjeni Prvostupanjskog suda, ne sprečava da se te informacije koriste u kontekstu utvrđivanja trgovinske politike Gasuniea, što bi moglo nanijeti štetu SEP-u. Stoga ovaj članak ne predstavlja za njega djelotvornu zaštitu.
- 32 Prvostupanjski sud je dakle svojim tumačenjem članka 20. počinio povredu prava Zajednice.
- 33 Iz toga nužno ne proizlazi da žalbu treba prihvatiti. Zapravo, kao što je Sud smatrao u presudi od 9. lipnja 1992., Lestelle/Komisija (C-30/91-P, Zb., str. I-3755., t. 28.), ako se u obrazloženju presude Prvostupanjskog suda otkrije povreda prava Zajednice, ali je njezina izreka osnovana iz drugih pravnih razloga, žalbu valja odbiti.
- 34 Tužitelj u žalbi pogrešno pretpostavlja da članak 10. Uredbe br. 17 u kojem se navodi da „Komisija bez odlaganja prosljeđuje nadležnim tijelima država članica preslike [...] najvažnijih dokumenata koji su joj dostavljeni [...]” obvezuje Komisiju da ugovor sa Statoilom automatski proslijedi nizozemskim vlastima.
- 35 Prvo, tekst samog članka 10. Komisiji daje ovlast da odredi koji su to najvažniji dokumenti s ciljem njihova prosljeđivanja tijelima država članica.
- 36 Drugo, članak 10. stavak 1. treba tumačiti s obzirom na opće načelo prava poduzetnika na zaštitu njihovih poslovnih tajni, koje je izraženo u članku 214. Ugovora i raznim odredbama Uredbe br. 17, kao što su članak 19. stavak 3., članak 20. stavak 2. i članak 21. stavak 2. (vidjeti presudu od 24. lipnja 1986., AKZO Chemie/Komisija, 53/85, Zb., str. 1965., t. 28.).
- 37 U predmetima kao što je ovaj gdje se poduzetnik pred Komisijom izričito pozvao na povjerljivu prirodu, u odnosu na nadležna nacionalna tijela, određenog dokumenta jer sadrži poslovne tajne, pri čemu taj argument nije irelevantan, gore navedeno načelo zaštite poslovnih tajni može ograničiti obvezu Komisije da na temelju članka 10. stavka 1. proslijedi predmetni dokument nadležnim nacionalnim tijelima.
- 38 Valja podsjetiti da je Sud u sporu između Komisije i poduzetnika, u kojem se radilo o tome da je Komisija trećoj strani koja je podnijela pritužbu dostavila dokumente koje je poduzetnik smatrao povjerljivima, odlučio da je na Komisiji da ocijeni sadrži li određeni dokument poslovne tajne. Nakon što je poduzetniku omogućila da iznese svoje stajalište, Komisija je dužna u tom pogledu donijeti propisno obrazloženu odluku, koju predmetnom poduzetniku treba dati na uvid. S obzirom na iznimno ozbiljnu štetu do koje bi moglo doći zbog nepravilne dostave dokumenata konkurentu, Komisija mora prije provedbe svoje odluke poduzetniku dati mogućnost pokretanja postupka pred sudom radi

nadzora izvršenih ocjena i sprečavanja otkrivanja predmetnih dokumenata (gore navedena presuda AKZO Chemie/Komisija, t. 29.).

- 39 U ovom predmetu analogna razmatranja zahtijevaju da Komisija, ako želi dostaviti dokument nadležnim nacionalnim tijelima – bez obzira na tvrdnju da je u određenim okolnostima predmeta taj dokument povjerljive prirode u pogledu tih tijela – mora donijeti propisno obrazloženu odluku koja podliježe sudskom nadzoru putem tužbe za poništenje.
- 40 SEP se eventualno može djelotvorno pozvati na svoje pravo na zaštitu poslovnih tajni u okviru tužbe za poništenje takve odluke.
- 41 Iz toga slijedi da obveza otkrivanja ugovora sa Statoilom, koja je SEP-u nametnuta pobijanom odlukom, ne podrazumijeva nužno da se ugovor može proslijediti nizozemskim tijelima.
- 42 Stoga je tužba koja je temeljena na povredi načela proporcionalnosti, bez obzira na pravno nepropisno obrazloženje, pobijanom presudom opravdano odbijena.
- 43 Žalbu stoga valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 44 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je žalba odbijena, tužitelju valja naložiti snošenje svih troškova. Međutim, budući da je preispitivanje pobijane presude otkrilo pogrešku koja se tiče prava, a koju je tužitelj istaknuo u svojoj žalbi, strankama valja naložiti snošenje vlastitih troškova, u skladu s člankom 69. stavkom 3.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

- 1. Žalba se odbija.**
- 2. Strankama se nalaže snošenje vlastitih troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 19. svibnja 1994.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski