

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

19. mai 1994^{*}

Konkurents – Haldusmenetlus – Ettevõttelt teabe andmist nõudev otsus – Vajalik teave
– Proportsionaalsuse põhimõte ja liikmesriigi kohustus hoida ametisaladust

Kohtuasjas C-36/92 P,

Samenwerkende Elektriciteits-produktiebedrijven NV ("SEP"), Madalmaade ettevõtte asukohaga Arnhemis, esindaja: M. van Empel ja O.W. Brouwer, Amsterdami Advokatuur, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: c/o M. Loesch, 11 rue Goethe,

hageja,

mille esemeks on apellatsioonkaebus Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu 12. detsembri 1991. aasta otsuse peale kohtuasjas T-39/90 *SEP v komisjon* (1991) EKL II-1497, millega taotletakse nimetatud kohtuotsuse tühistamist,

teine menetlusosaline:

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik B.J. Drijber, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: õigustalituse ametniku Georgios Kremlise büroo, Wagner Centre, Kirchberg,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: president J.C. Moitinho de Almeida, R. Joliet, G.C. Rodríguez Iglesias (ettekandja), kohtunikud F. Grévisse ja M. Zuleeg,

Kohtujurist: F.G. Jacobs,

Kohtusekretär: R. Grass,

kuulanud ära ettekandja-kohtuniku ettekande,

^{*} Kohtumenetluse keel: hollandi.

kuulanud 15. detsembri 1993. aasta istungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. 12. veebruaril 1992. aastal Euroopa Kohtusse saanud avaldusega esitas SEP vastavalt Euroopa Ühenduste Kohtu kodukorra artiklile 49 apellatsioonkaebuse Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu 12. detsembri 1991. aasta otsuse peale kohtuasjas T-39/90: SEP v komisjon, EKL 1991, lk II-1497 osas, millega jäeti rahuldamata SEPi hagi ning mõisteti temalt välja kohtukulud.

2. Oma otsuses ütles Esimese Astme Kohus järgmist (punktid 2–9):

– SEP on piiratud vastutusega äriühing, mis koosneb neljast riigiosalusega Madalmaade elektrienergiaettevõttest. Umbes 50% Madalmaade elektrist toodetakse maagaasist.

– Nederlandse Gasunie NV-l (edaspidi "Gasunie") on Madalmaades maagaasi tarnimisel tegelikult monopoolne seisund. 50% ettevõttest on otseselt või kaudselt Madalmaade riigi omanduses. Majandusminister peab heaks kiitma Gasunie müügipoliitikat käsitlevad põhjapanevad otsused.

– 16. juunil 1989. aastal sõlmis SEP esimest korda gaasitarnelepingu muu tarnijaga kui Gasunie, nimelt Norra ettevõttega Statoil ("Statoili leping").

– Pärast Statoili lepingu sõlmimist sõlmis Gasunie 9. aprillil 1990. aastal SEP-iga koostööjuhise, et kindlustada end tulevikus SEP-i ja kolmandate poolte vahel sõlmitud gaasitarnelepingute tõttu ilmnedavate ettenägematute asjaolude vastu.

– Statoili lepingu sõlmimisest ja SEP-i ning Gasunie vahelistest läbirääkimistest koostööjuhise üle sai teada komisjon, kes alustas vastavalt nõukogu 6. veebruari 1962. aasta määruse nr 17, esimene määrus asutamislepingu artiklite 85 ja 86 rakendamise kohta (EÜT 1962, 13, lk 207, edaspidi "määrus nr 17"), artikli 11 kohast uurimist, et teha kindlaks, kas SEP-i ja Gasunie vahelised gaasitarnimisega seotud kokkulepped või kooskõlastatud tegevused on kooskõlas EMÜ asutamislepingu konkurentsieeskirjadega, eriti selle artikliga 85.

– 6. märtsi 1990. aasta kirjas nõudis komisjon SEP-ilt muuhulgas Gasuniega sõlmitud koostööjuhise ja Statoili lepingu esitamist. SEP esitas koostööjuhise, kuid mitte Statoili lepingut.

– Seejärel võttis komisjon 2. augustil 1990. aastal vastu otsuse, mis käsitles vastavalt nõukogu määruse nr 17 artikli 11 lõikele 5 alustatud menetlust (IV/33.539 – SEP/Gasunie, edaspidi "otsus"). Otsuses nõuti, et SEP esitaks komisjonile 10 päeva jooksul Statoili lepingu ja sellega seotud kirjavahetuse.

– SEP tõstatas Statoili lepingu konfidentsiaalsuse küsimuse. Komisjon väitis, et lepingu konfidentsiaalsus ei õigusta selle esitamisest keeldumist, võttes arvesse ametisaladuse hoidmise kohustust, mis seob komisjoni vastavalt määruse nr 17 artiklile 20; SEP vastas, et kõige rohkem teeb talle muret Madalmaade valitsus, sest määruse nr 17 artiklis 10 on sätestatud, et komisjon peab edastama liikmesriikide pädevatele asutustele talle esitatud kõige olulisemate dokumentide koopiad.

3. Vaidlust ei suudetud lahendada ning 26. septembril 1990. aastal esitas SEP 2. augusti 1990. aasta otsuse vastu hagi. Hagimenetlus lõppes vaidlustatud kohtuotsusega.
4. Samaaegselt hagiga esitas SEP ajutiste meetmete taotluse. Taotlus jäeti Esimese Astme Kohtu presidendi 21. novembri 1990. aasta määrusega rahuldamata (T-39/90 R: SEP v komisjon (1990) EKL II-649). SEP esitas kõnealuse määruse vastu mitu apellatsioonkaebust, kuid võttis need tagasi pärast seda, kui komisjon kohustus mitte avaldama liikmesriikidele Statoili lepingu sisu seni, kuni Esimese Astme Kohus on teinud otsuse SEPi tühistamishagi kohta (Euroopa Kohtu presidendi 3. mai 1991. aasta määrus kohtuasjades C-372/90 P, C-372/90 P-R ja C-22/91 P: EKL 1991, lk I-2043, punkt 7).
5. Hageja esitab apellatsioonkaebuse toetuseks kaheksa väidet.
6. Esimene väide: rikuti määruse nr 17 artikli 11 lõiget 1, sest Esimese Astme Kohtu tõlgenduses tähendas „vajalik teave”, mida komisjon võib nõuda, lihtsalt seda, et „teabenõude ja oletatava rikkumise vahel peab olema vastastikune seos”.
7. Teine väide: Esimese Astme Kohus ei põhjendanud piisavalt ja nõuetekohaselt oma järeldust, et komisjon ei olnud rikkunud määruse nr 17 artiklit 11.
8. Kolmas väide: rikuti määruse nr 17 artiklit 12, mis käsitleb järelepärimisi majandussektoritest, sest Esimese Astme Kohus ei nõustunud, et komisjoni uurimine oleks pidanud toimuma vastavalt kõnealusele artiklile, kuigi komisjon tunnistas sõnaselgelt, et ta uurib Madalmaade gaasiturgu.
9. Neljas väide: rikuti EMÜ asutamislepingu artiklit 190, sest Esimese Astme Kohus tuvastas, et komisjoni 2. augusti 1990. aasta otsus oli piisavalt põhjendatud.
10. Viies väide: Esimese Astme Kohus ei põhjendanud nõuetekohaselt ja piisavalt, miks lükati tagasi SEP-i väide, et otsus ei olnud piisavalt põhjendatud.

11. Kuues väide: määruse nr 17 artikli 20 on rikutud või valesti tõlgendatud.
12. SEP leiab, vastupidiselt Esimese Astme Kohtu otsusele, et kõnealune artikkel ei keela komisjonilt teate saanud osakonnal teabe edastamist teistele osakondadele. Kaitsemeetmeid, mida Esimese Astme Kohus võttis arvesse, otsustades, et komisjon ei ole rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet, ei ole olemas. SEP-i arvates võttis Esimese Astme Kohus sellega endalt proportsionaalsuse põhimõtte nõuetekohase kohaldamise võimaluse.
13. SEP väidab, ilma et komisjon seda vaidlustaks, et Gasunie'ga tegelev majandusministeeriumi energia peadirektoraat moodustab osa Madalmaade „pädevast asutusest”, kes tegeleb energiasektoris kuuluvate asjadega, nagu näiteks kõnealune asi, et majandusministeerium roteerib oma töötajaid, mistõttu konkurentsijuhtumite eest vastutavad ametnikud viiakse järsku üle teistesse osakondadesse, ning et konkurentsipoliitikat ja energiapoliitikat koordineerivad kõrgemad ametnikud.
14. Seitsmes väide: rikuti määruse nr 17 artikli 20 lõiget 1.
15. SEP väidab, et Esimese Astme Kohus kohaldas valesti õigusnormi, kui ta tõlgendas kõnealust sätet nii, et see sisaldab üldist keeldu kasutada vastavalt määrusele nr 17 saadud teavet muudel kui asutamislepingu artiklites 85 ja 86 ettenähtud eesmärkidel. SEP-i arvates ei ole kõnealune keeld nii ulatuslik ja see kehtib ainult komisjoni suhtes. SEP lisab, et kui kõnealune pädev asutus saab komisjonilt saadud teabest lihtsalt kasu, kuid ei võta asjaomase ettevõtte suhtes meetmeid, ei ole see kõnealuses sättes nimetatud „kasutamine”.
16. Kaheksas väide: Esimese Astme Kohtu otsuses, milles leiti, et komisjon ei olnud otsust vastu võttes rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet, esitatud põhjendused ei ole piisavad.
17. Esiteks kritiseerib SEP vastuolu, mis tema arvates ilmneb kohtuotsuses Esimese Astme Kohtu poolt artikli 20 tõlgendamises, et määruse nr 17 tähenduses pädevaks asutuseks loetav osakond ei tohi saadud teavet avaldada teisele osakonnale ja kohtu väite, et kõnealust teavet võib probleemideta levitada, sest vastuvõtja ei saa seda mingil muul viisil kasutada, vahel.
18. Teiseks ei nõustu SEP kohtuotsuses toodud väitega, et käesolevas kohtuasjas tõstatatud probleem tekib iga kord, kui komisjoni järelepärimine puudutab eraettevõtte ja riigiosalusega äriühingu vahelisi ärisuhteid. SEP-i sõnul tekib probleem iga kord, kui määruse nr 17 tähenduses pädev asutus on sama asutus, kes määrab asjaomase riigiosalusega äriühingu tegevuspoliitika. Seetõttu kritiseerib SEP Esimese Astme Kohtu otsust, et artiklis 20 sätestatud liikmesriikide üldistest ja absoluutsetest kohustusest ei saa teha mööndusi

19. Kolmandaks väidab SEP, et Esimese Astme Kohus ei võtnud arvesse väidet, et rikuti proportsionaalsuse põhimõtet, kui komisjon nõudis selle asemel, et esmalt küsimusi esitada, kohe Statoili lepingu esitamist.
20. Neljandaks leiab SEP, et Esimese Astme Kohus eksis, kui ta arvas, et SEP-i väite aluseks on kartus, et Madalamaade asutused võivad avaldada ärisaladuse. SEP väidab, et ta on sellele vastupidiselt alati väitnud, et pärast Statoili lepingu komisjonile esitamist ei takista ükski õigusnorm [lepingu] jõudmist isikuteni, kes määravad Gasunie tegevuspoliitika.

Esimesed viis väidet

21. Kohtujuristi arvamuse punktides 21–42 nimetatud põhjustel tuleb esimene, teine, kolmas, neljas ja viies väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

Kuues, seitsmes ja kaheksas väide

22. Nimetatud väidetes, mida saab käsitleda koos, vaidlustab SEP Esimese Astme Kohtu järelduse, et määruse nr 17 artiklis 20 on sätestatud tõhusad kaitsemeetmed ebaproportsionaalse kahju vastu, mida komisjoni otsusega SEP-ile väidetavalt põhjustati.
23. SEP väitis Esimese Astme Kohtus, et (kohtuotsuse punkt 41), et Statoili leping oli eriti konfidentsiaalse iseloomuga ning kuna määruse nr 17 artikli 10 lõikes 1 on sätestatud, et komisjon peab edastama liikmesriikide, sealhulgas Madalmaade pädevatele asutustele „kõige olulisemad komisjonile esitatud dokumendid”, kannaks ta kahju, sest tema peamise gaasitarnija Gasunie äripoliitikat juhtivad isikud saaksid Statoili lepingust teada Statoili antud äritingimustest.
24. Vastuseks sellele väitele otsustas Esimese Astme Kohus, et „määruse nr 17 artiklis 20 liikmesriikidele seatud piirangud seoses neile vastavalt kõnealuse määruse artikli 10 lõikega 1 saadetud teabe avaldamisega on [SEP-i jaoks] piisavaks kaitsemeetmeks. Järelikult ei kujuta vaidlustatud otsus, millega komisjon nõuab Statoili lepingu avaldamist, [SEP-i] väidetavat ülemäärast ohtu ega riku seetõttu proportsionaalsuse põhimõtet” (kohtuotsuse punkt 60).
25. Järeldades, et artikkel 20 tagab piisavad kaitsemeetmed, ütles Esimese Astme Kohus (punkt 55):

„Artiklis 20 sätestatud kaitse on kahekordne. Esiteks keelab kõnealuse artikli lõige 2 määruse nr 17 kohaldamisel saadud teabe, mis oma laadilt on ametisaladus, avaldamise. Teiseks keelab artikli 20 lõige 1 määruse nr 17 kohaldamisel saadud teabe kasutamise muudel põhjustel, kui need, milleks teavet nõuti. Kõnealuse kahe teineteist täiendava kaitsemeetme eesmärk on tagada määruse nr 17 artikli 10 lõike 1 kohaselt liikmesriikidele edastatud teabe konfidentsiaalne käsitlemine.”

26. Seega otsustas Esimese Astme Kohus 56. punktis, et artiklis 20 sätestatud kahekordne kaitse keelab riikide ametnikel mitte ainult Statoili lepingu sisu avaldamise, vaid ka „selles sisalduva teabe kasutamise teatud riigi osalusega ettevõtete äripoliitika tuvastamiseks”.
27. Tuleks märkida, et vastavalt artikli 20 lõikele 2 ei tohi liikmesriikide pädevad asutused, nende ametnikud ja muud teenistujad määruse nr 17 kohaldamisel neile teatavaks saanud teavet, mis oma laadilt on ametisaladus (otsus kohtuasjas C-67/91: Dirección General de Defensa de la Competencia v. Asociación Española de Banca Privada ja teised, EKL 1992, lk I-4785, punkt 21). Nimetatud avaldamiskeeld ei taga siiski, et pädevad asutused, kuhu kõnealune teave saabub või ametnikud, kellele see on teatavaks saanud nende ametiülesannete täitmisel, jätavad teabe arvesse võtmata.
28. Mis puudutab artikli 20 lõiget 1, milles on öeldud, et „[Määruse nr 17] artiklite 11, 12, 13 ja 14 kohaldamise tulemusena saadud informatsiooni kasutatakse ainult vastava nõude või uurimise jaoks”, siis Euroopa Kohus leidis oma otsuses *Asociación Española de Banca Privada* kohtuasjas (eespool viidatud, punkt 37), et ametisaladus tähendab, et ametiasutustel, kelle valduses teave seaduslikult on, ei tohi olla võimalik kasutada seda muudel eesmärkidel, kui neil, milleks seda saadi. Euroopa Kohus leidis (punkt 42), et liikmesriikide ametiasutused ei tohi toetuda sellisele teabele ei eeluurimismenetluses ega konkurentsioiguse sätetel põhineva otsuse põhjendamisel.
29. Ettevõtjatele sellega antud menetluslik tagatis ei tohi siiski minna nii kaugemale, et siseriiklikke asutusi kutsutakse üles neile edastatud teavet tegelikult eirama. Seega leidis Euroopa Kohus kõnealuses kohtuotsuses, et liikmesriikidelt ei nõuta neile avaldatud teabe eiramist ja „mälukaotuse” all kannatamist; kõnealune teave kujutab endast kaudset tõendit, mida võib vajadusel arvesse võtta, et õigustada siseriikliku menetluse algatamist (punkt 39).
30. Käesolevas kohtuasjas ei saa artikli 20 lõikes 1 sätestatud keeld ära hoida pöördumatuid tagajärgi, mis tulenevad pelgalt asjaolust, et tarnijale (või tema üle järelevalve teostajale) on teada tema kliendi ja konkureeriva tarnija vahel sõlmitud lepingu tingimused. Seega ei saa käesoleval juhul seaduslikult komisjoni poolt edastatud Statoili lepinguga tutvunud Madalamaade ametiasutustelt ja ametnikelt tõhusalt nõuda, et nad Gasunie äripoliitika määramisel ei võtaks arvesse Statoili poolt SEP-ile antud tingimusi.
31. Mis tahes lõikele ka viidatakse, ei takista artikkel 20 vastupidiselt Esimese Astme Kohtu otsusele kõnealuse teabe kasutamist seoses Gasunie äripoliitika määratlemisega, mille tagajärjel võib SEP kahju kanda. Seetõttu ei paku kõnealune säte SEP-ile tõhusat kaitset.
32. Seega rikkus Esimese Astme Kohus artiklit 20 nii tõlgendades ühenduse õigust.

33. See ei tähenda tingimata, et apellatsioonkaebus tuleb rahuldada. Nagu Euroopa Kohus on leidnud oma otsuses kohtuasjas C-30/91 P: *Lestelle v. komisjon*, EKL 1992, lk I-3755 (punkt 28), kui Esimese Astme Kohtu otsuse põhjenduses ilmneb ühenduse õiguse rikkumine, kuid otsuse resolutiivosa on muude õigusnormidega hästi põhjendatud, tuleb apellatsioonkaebus rahuldamata jätta.
34. Apellatsioonkaebuses eeldab hageja ebaõigelt, et määruse nr 17 artikkel 10, milles on öeldud, et „komisjon edastab liikmesriikide pädevatele asutustele viivitamata koopiad [...] olulisimatest dokumentidest, mis on komisjonile esitatud [...]”, kohustab komisjoni automaatselt edastama Statoili lepingu Madalmaade ametiasutustele.
35. Esiteks annab artikli 10 sõnastus komisjonile õiguse määratleda, millised on liikmesriikide ametiasutustele edastatavad kõige olulisemad dokumendid.
36. Teiseks tuleb artikli 10 lõiget 1 tõlgendades arvesse võttes üldist põhimõtet, et ettevõtetal on õigus kaitsta oma ärisaladusi – põhimõte, mida on väljendatud asutamislepingu artiklis 214 ja määruse nr 17 erinevates sätetes, näiteks artikli 19 lõikes 3, artikli 20 lõikes 2 ja artikli 21 lõikes 2 (vt otsus kohtuasjas 53/85: *AKZO Chemie v. komisjon*, EKL 1986, lk 1965, punkt 28).
37. Käesoleva kohtuasjaga sarnastes juhtumites, kus ettevõtte on sõnaselgelt teatanud komisjonile, et dokument on siseriiklike pädevate asutuste suhtes konfidentsiaalse iseloomuga, sest see sisaldab ärisaladusi, ja kus see väide on asjakohane, võib eespool nimetatud ärisaladuste kaitse üldine põhimõte piirata artikli 10 lõikest 1 tulenevat komisjoni kohustust edastada kõnealune dokument pädevatele siseriiklikele asutustele.
38. Komisjoni ja ettevõtja vahelises vaidluses seoses komisjoni poolt kolmandale isikule, kes oli esitanud kaebuse, edastatud teabega, mis ettevõtja väitel olid konfidentsiaalse iseloomuga, leidis Euroopa Kohus, et komisjonil on õigus otsustada, kas konkreetne dokument sisaldab ärisaladusi või mitte. Pärast seda, kui ettevõttele on antud võimalus väljendada oma seisukohta, peab komisjon selles suhtes vastu võtma otsuse, mis hõlmab selle aluseks olevaid piisavaid põhjendusi ja millest tuleb asjaomasele ettevõttele teatada. Arvestades, kui tõsist kahju võib sobimatu konkurendile dokumentidest teatamine põhjustada, peab komisjon enne oma otsuse rakendamist andma ettevõttele võimaluse esitada Euroopa Kohtusse hagi, et kohus saaks komisjoni hinnangu läbi vaadata ja takistada kõnealuste dokumentide avaldamist (eespool viidatud otsus kohtuasjas *AKZO Chemie v. komisjon*, punkt 29).
39. Kui komisjon soovib käesolevas juhtumises edastada dokumendi pädevale siseriiklikule asutusele vaatamata väitele, et konkreetsete asjaolude tõttu on dokument kõnealuse asutuse suhtes konfidentsiaalse iseloomuga, peab komisjon samalaadsetel kaalutlustel vastu võtma nõuetekohaselt põhjendatud otsuse, mille üle saab tühistamishagi alusel kohtulikku järelevalvet teostada.

40. Sellise otsuse tühistamishagis võib SEP tõhusalt toetuda õigusele kaitsta oma ärisaladusi.
41. Järelikult ei tähenda vaidlustatud otsusega SEP-ile pandud kohustus esitada Statoili leping tingimata seda, et leping edastatakse Madalmaade ametiasutustele.
42. Järelikult, valedele õiguslikele põhjendusele vaatamata jäeti vaidlustatud kohtuotsusega õigesti rahuldamata vastuväide, et rikutud on proportsionaalsuse põhimõtet.
43. Seetõttu tuleb apellatsioonkaebus tervikuna rahuldamata jätta.

Kohtukulud

44. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna apellatsioonkaebus jäeti rahuldamata, peaks kohtukulud jääma apellatsioonkaebuse esitaja kanda. Kuna aga vaidlustatud kohtuotsuse läbivaatamisel tuvastati kaebaja poolt apellatsioonkaebuses nimetatud õigusnormi rikkumine, jäetakse vastavalt artikli 69 lõikele 3 kummagi poole kohtukulud tema enda kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS (viies koda)

otsustab:

- 1. Jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.**
- 2. Jätta kohtukulud kummagi poole enda kanda.**

Moitinho de Almeida Joliet Rodriguez Iglesias Grevisse Zuleeg

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 19. mail 1994 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Viienda koja president

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida