

## EUROOPA KOHTU OTSUS

24. juuni 1986\*

Otsus edastada dokumendid kolmandale isikule, kes on esitanud kaebuse –  
Tühistamine

*1. Tühistamishagi – Meetmed, mille suhtes võib algatada hagi – Komisjoni otsus, mis on võetud vastu seoses konkurentsieeskirjade kohaldamisega ja keeldumisega käsitleda ettevõtja esitatud dokumente salajastena – Asjaomase ettevõtja huvi menetluse algatamiseks*

*(EMÜ asutamislepingu artikkel 173)*

*2. Konkurents – Haldusmenetlus – Ametisaladus – Leevendamine – Piirangud – Ärisaladuse kaitse – Kas kehtib kolmanda isiku vastu, kes on esitanud kaebuse*

*(EMÜ asutamislepingu artikkel 214; nõukogu määruse nr 17 artikkel 19, artikli 20 lõige 2 ja artikkel 21)*

*3. Konkurents – Haldusmenetlus – Ärisaladuse kaitse – Komisjoni hindamispädevus – Asjaomase ettevõtja õigused – Õigus tegelikule kohtulikule kaitsele*

*(EMÜ asutamislepingu artiklid 173 ja 185, nõukogu määrus nr 17)*

Kohtuasjas 53/85,

**Akzo Chemie BV**, asukoht Amersfoort,

**Akzo Chemie UK Ltd**, asukoht Walton-on-Thames, Surrey,

keda esindavad advokaadid Ivo Van Bael ja Jean-François Bellis, Brüssel, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: advokaadibüroo Elvinger and Hoss, 15 côte d'Eich, BP 425,

hagejad,

*versus*

**Euroopa Ühenduste Komisjon**, esindaja õigusnõunik A. McClellan, keda abistab komisjoni õigustalituse ametnik F. Grondman, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: c/o komisjoni õigustalituse töötaja G. Kremlis, Jean Monnet' hoone, Kirchberg,

kostja,

keda toetab:

**Engineering & Chemical Cupplies (Epsom & Gloucester) Limited**, asukoht Upper Mills Estate, Stonehouse, Gloucestershire, esindajad *Barristers-at-Law* Christopher

---

\* Kohtumenetluse keel: hollandi.

Bellamy ja Stephen Morris ning *Solicitor* Anthony Rose, Charles Russel & Co., London, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: c/o Lambert H. Dupong, Dupong & Konsbruck, BP 472, 14 A rue des Bains,

menetlusse astuja,

mille esemeks on taotlus, et Euroopa Kohus tunnistaks kehtetuks Euroopa Ühenduste Komisjoni 14. detsembri 1984. aasta otsuse, mis käsitleb salajaseks tunnistatud dokumentide edastamist kolmandale isikule,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja esimees U. Everling, kohtunikud R. Joliet, O. Due, Y. Galmot ja C. Kakouris,

kohtujurist: C. O. Lenz,

kohtusekretär: ametnik D. Louterman,

olles kuulnud 22. jaanuari 1986. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

1. Akzo Chemie BV ja Akzo Chemie UK Ltd, asukoht vastavalt Amersfoort (Madalmaad) ja Walton-on-Thames (Ühendkuningriik), algatasid 22. veebruaril 1985 kohtukantseleisse saabunud hagiavaldusega EMÜ asutamislepingu artikli 173 teise lõigu alusel hagi, milles palutakse Euroopa Kohtul tunnistada kehtetuks komisjoni 18. detsembri 1984. aasta otsus edastada salajasi dokumente kolmandale isikule, kes oli esitanud kaebuse.
2. Akzo Chemie BV ja Akzo Chemie UK Ltd kuuluvad Akzo Group'i, mis on suurim bensoüülperoksiidi (keemiatode, mida kasutatakse plastmassi tootmisel ja jahu käitlemisel valgendajana) tarnija ühenduses. Seda toodet valmistab ka väikeettevõtja Engineering and Chemical Supplies (edaspidi „ECS“), kelle asukoht on Stonehouse (Ühendkuningriik).
3. Väidetavalt on Akzo ähvardanud sundida ECS'i jahus kasutatavate lisaainete turult lahkuma valikuliselt erakordselt madalate hindadega müümise poliitika abil juhul, kui ECS laiendab oma tegevust plastmassitööstuses kasutatavate orgaaniliste peroksiidide turule, ning ähvarduse ka ellu viinud. 15. juunil 1982 esitas ECS komisjonile kaebuse, väites, et EMÜ asutamislepingu artiklit 86 on rikutud. Selle kaebuse tulemusel viisid komisjoni ametnikud detsembris 1982 Akzo Chemie BV ja Akzo Chemie UK Ltd kontorites määruse nr 17/62 artikli 14 lõike 3 alusel läbi uurimise. Selle käigus omandasid ametnikud hulga Akzo'le kuuluvaid dokumente.

4. 10. oktoobril 1983 algatas ECS High Court of Justice'is menetluse, nõudes Akzo'lt kahjutasu seoses eelmises lõigus kirjeldatud teguviisiga. Ent High Court otsustas kuni komisjoni otsuse vastuvõtmiseni menetluse peatada.
5. 3. septembril 1984 andis komisjon välja Akzo'le suunatud vastuväiteteatise, milles ta väitis, et Akzo on rikkunud asutamislepingu artiklit 86, kui ta ähvardas müüa jahu käitlemisel valgendajana kasutatavat bensoiülperoksiidi ECS'i klientidele diskrimineerivate ja erakordselt madalate hindadega ning viis selle ähvarduse ellu. Vastuväiteteatisel oli 127 lisa.
6. Vastuväiteteatise koopia koos lisade loeteluga saadeti ECS'ile. Kaaskirjas osutati, et ECS võib taotleda nendele lisadele juurdepääsu, kui ta peab seda oma märkuste esitamiseks vajalikuks. Komisjon lisas, et kui ECS'ile tehti dokumendid kättesaadavaks, võis neid kasutada üksnes komisjoni menetluse eesmärgil.
7. Akzo esitas oma seisukohad komisjoni vastuväidete kohta oma 22. oktoobri 1984. aasta ja 16. novembri 1984. aasta vastustes, mille komisjon edastas ECS'ile Akzo't teavitamata.
8. 19. novembri 1984. aasta kirjaga palus ECS juurdepääsu lisadele, et ta saaks täielikult kasutada oma õigust olla haldusmenetluse jooksul ära kuulatud määruse nr 17/62 artikli 19 lõikes 2 sätestatu kohaselt.
9. 29. novembri 1984. aasta kirjaga teavitas komisjon Akzo't ECS'i taotlusest. Ta rõhutas, et ta ei avalda dokumente, mida tuleb ärisaladusena kaitsta, v.a dokumendid, mis tõendavad otseselt artikli 86 rikkumist, mis oli käesoleval juhul toimunud. Akzo'le anti selle kirjaga 10 päeva, et teha teatavaks oma seisukohad ECS'i taotluse kohta. Lisaks ilmnis sellest kirjast kaudselt, et ECS'ile oli antud juurdepääs vastuväiteteatisele esitatud Akzo vastustele.
10. 7. detsembri 1984. aasta kirjaga väljendas Akzo komisjonile oma reaktsiooni. Ta rõhutas kõigepealt, et igal juhul oli enneaegne rääkida selles menetlusetapis asutamislepingu artikli 86 rikkumise otsestest tõenditest. Seejärel väljendas ta üllatust, et komisjon oli edastanud ECS'ile tema vastused vastuväiteteatisele. Lisaks tegi Akzo ettepaneku teha lisadest kokkuvõtte või edastada need ECS'ile igal juhul üksnes pärast teatavate salajaste lõikude kustutamist ning lisas loetelu dokumentidest, mida tuleb käsitleda rangelt salajastena.
11. 14. detsembril 1984 edastas komisjon ECS'ile vastuväiteteatise teatavad lisad ning teatas sellest Akzo'le alles 18. detsembri 1984. aasta kirjas. Oma kirjas rõhutas komisjon, et see on tema otsustada, kas dokumendid on salajased või mitte. Ta kinnitas, et ta on järginud Akzo koostatud loetelu, tehes mõne erandi, mille kohta ta esitas lühikese selgituse.
12. Akzo algatas 22. veebruaril 1985 kohtukantseleisse esitatud hagiavaldusega hagi, et tunnistataks kehtetuks komisjoni otsus edastada ECS'ile teatavad salajased dokumendid. Oma taotluses palus Akzo Euroopa Kohtult ka määrust, mille kohaselt peab komisjon nõudma, et ECS tagastaks talle edastatud dokumendid.

13. 10. juuli 1985. aasta määrusega lubas Euroopa Kohus ECS'il astuda menetlusse komisjoni järelduste toetamiseks.

### **Hagi vastuvõetavus**

14. Komisjon ja menetlusse astuja väidavad, et hagi on vastuvõetamatu. Esiteks oli dokumentide edastamine ECS'ile üksnes füüsiline tegu, mis ei mõjutanud mingil viisil hageja õiguslikku seisundit ning mis oleks seepärast andnud aluse üksnes kahju hüvitamise hagiks asutamislepingu artikli 215 alusel. Teiseks oli kõnealuse teo eesmärk võimaldada komisjonil uurida asja põhjalikumalt ning seepärast oli see ainult ettevalmistav samm.
15. Hageja väidab teisest küljest, et tema hagi on vastuvõetav. Ta kinnitab, et vaidlustatud teol on õiguslik mõju, kuna selle tulemusel ei ole täidetud asutamislepinguga ja määrusega nr 17/62 tagatud nõue käsitleda edastatud dokumente salajastena. Lisaks sellele mõjutab see hageja huve, võimaldades ECS'il kasutada neid dokumente Ühendkuningriigis eesseisvas kohtumenetluses. Peale selle on tegu erimenetluse lõpuga, mis on oma laadilt lõplik ning selle tulemusel võidakse selle kohta algatada tühistamishagi.
16. Tuleb määrata kindlaks, nagu Euroopa Kohus on nõudnud oma 11. novembri 1981. aasta otsuses kohtuasjas 60/81 (International Business Machines Corporation v. komisjon, EKL 1981, lk 2639), kas vaidlustatud tegu on meede, millel on selline õiguslik mõju, mis mõjutab hageja huve, muutes selgelt tema õiguslikku seisundit.
17. Seoses sellega on dokumentide edastamine kolmandale isikule, kes on esitanud kaebuse, väidetavalt iseenesest füüsiline tegu. Ent see tegu üksnes rakendab eelmist otsust, millega komisjon, nagu on näha 18. detsembri 1984. aasta kirjast, lahendas kaks küsimust. Esiteks otsustas ta, et avaldamine on vajalik asja nõuetekohaseks uurimiseks ning selleks, et kaebuse esitaja saaks nõuetekohaselt kasutada õigust olla ära kuulatud, ning teiseks, et kõnealused dokumendid ei ole sellised, mille salajane käsitlemine oleks ühenduse õigusega tagatud.
18. Sellel otsusel oli õiguslik mõju seoses hagejaga, kuna sellega ei antud talle ühenduse õigusega ettenähtud kaitset.
19. Tuleb määrata kindlaks, kas see otsus muutis selgelt hageja õiguslikku seisundit ning kas see oli vaid ettevalmistav samm, mille vastu, kui see oli õigusvastane, tagaks menetluse lõpetamise otsuse vastu algatatud hagi piisava kaitse.
20. Kindlasti on õige, et dokumendid edastati sooviga hõlbustada asja uurimist. Ent nagu selgub eelmistest lõikudest, on hagejat kahjulikult mõjutav meede otsus, milles komisjon leidis, et kõnealuste dokumentide suhtes ei pidanud kohaldama ühenduse õigusega ettenähtud salajast käsitlemist ning neid võis seega edastada. See meede on laadilt lõplik ning ei sõltu otsusest, kas asutamislepingu artiklit 86 on rikutud. Hageja võimalus algatada hagi lõppotsuse suhtes, millega kehtestatakse, et konkurentsieeskirju on rikutud, ei ole laadilt selline, et sellega kaitstaks piisaval määral õigusi selles küsimuses. Ühelt poolt on võimalik, et haldusmenetluse tulemusel ei tehta otsust, milles leitakse, et rikkumine on

toimunud. Teiselt poolt, kui selle otsuse vastu algatatakse hagi, ei anna see mingil juhul hagejale vahendeid hoida ära pöördumatuid tagajärgi, mis tuleneksid tema teatavate dokumentide nõuetevastasest avaldamisest.

21. Akzo huvi kõnealune otsus vaidlustada ei saa eitada põhjendusel, et käesoleval juhul oli otsus juba sel ajal rakendatud, kui hagi esitati. Sellise otsuse tühistamisel võib olla iseenesest õiguslikke tagajärgi, eelkõige vältides komisjoni poolt kaebuse aluseks oleva teo kordumist ning muutes õigusvastaseks ECS'i poolt talle nõuetevastaselt edastatud dokumentide kasutamise.
22. Sellest järeldub, et hageja nõue tunnistada vaidlustatud otsus kehtetuks on vastuvõetav.
23. Siiski tuleb hagi, milles taotletakse määrust, mille kohaselt peab komisjon laskma ECS'il tagastada talle edastatud dokumendid, pidada vastuvõetamatuks, kuna Euroopa Kohtul ei ole pädevust sellise määruse tegemiseks seoses õigusakti seaduslikkuse läbivaatamisega asutamislepingu artikli 173 alusel. Asutamislepingu artikli 176 kohaselt peab institutsioon, kelle õigusakt on tunnustatud tühiseks, võtma Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks vajalikke meetmeid.

### **Põhiküsimus**

24. Hageja esitab oma hagi toetuseks kolm väidet. Esiteks väidab ta, et edastades ECS'ile teatavaid dokumente, mis olid kõik mingil viisil salajased, rikkus komisjon oma kohustust mitte avaldada teavet, mille suhtes kehtib ametisaladuse hoidmise kohustus või mille suhtes kehtib ärisaladuse kaitse. Teiseks, edastades ECS'ile teatavaid dokumente, mida see oleks saanud kasutada Ühendkuningriigis esseeisvas kohtumenetluses, rikkus komisjon määruse nr 17/62 artikli 20 lõiget 1, milles on sätestatud, et komisjonile tema uurimisvolituste kasutamisel saadud teavet kasutatakse ainult sel eesmärgil, milleks see on saadud. Lisaks on komisjon rikkunud asutamislepingu artiklit 185, kuna rakendades oma otsust enne sellest hagejale teatamata, jättis ta hageja ilma võimalusest taotleda selle otsuse toimimise peatamise määrust samal ajal, kui ta algatas menetluse tühistamiseks.
25. Komisjon, kelle argumentidega menetlusse astuja üldiselt nõustub, leiab esiteks, et dokumendid, mis tõendavad asutamislepingu artikli 86 rikkumist, s.o ECS'ile edastatud dokumendid, ei ole laadilt salajased. Ta jätkab rõhutades, et ECS'ile võimaldati juurdepääs dokumentidele üksnes selgel tingimusel, et ta ei kasuta neid muul eesmärgil kui komisjonis toimuv menetlus. Lisaks eitab ta, et on rikutud asutamislepingu artiklit 185, kuna ta ei ole võtnud vastu ühtegi otsust, mille suhtes võiks esitada tühistamishagi.
26. Esiteks tuleb pidada silmas, et asutamislepingu artikliga 214 nõutakse, et ühenduse ametnikud ja muud teenistujad ei tohi avalikustada ametisaladuse pidamise kohustuse alla kuuluvat teavet. Määruse nr 17/62 artiklis 20, millega rakendatakse see säte seoses ettevõtjate suhtes kohaldatavate eeskirjadega, on lõikes 2 eritingimus, mis kõlab järgmiselt: „piiramata artiklite 19 ja 21 sätete

kohaldamist, ei või komisjon ja liikmesriikide pädevad asutused, nende ametnikud ja muud teenistujad avaldada käesoleva määruse kohaldamisel neile teatavaks saanud teavet, mis oma laadilt on ametisaladus.“

27. Artiklite 19 ja 21 sätted, mille kohaldamine on seega kinnitatud, käsitlevad komisjoni kohustusi seoses kohtuistungitega ja otsuste avaldamisega. Sellest järeldub, et artikli 20 lõikes 2 sätestatud ametisaladuse hoidmise kohustust on leevendatud seoses kolmandate isikutega, kellele on artikli 19 lõikega 2 antud õigus olla ära kuulatud, see tähendab seoses eelkõige kolmanda isikuga, kes on esitanud kaebuse. Komisjon võib edastada sellisele isikule teavat teavet, mille suhtes kehtib ametisaladuse hoidmise kohustus, kuivõrd see on vajalik uurimise nõuetekohaseks läbiviimiseks.
28. Siiski ei kohaldata seda õigust kõigi ametisaladuse hoidmise kohustuse alla kuuluvate dokumentide suhtes. Artikli 19 lõikega 3, millega on nähtud ette teatiste avaldamine enne negatiivse õiendi või erandite lubamist, ning artikliga 20, millega on nähtud ette teatavate otsuste avaldamine, nõutakse, et komisjon arvestaks ettevõtjate õigustatud huvi kaitsta oma ärisaladust. Ärisaladustele on seega kehtestatud väga eriline kaitse. Kuigi nende puhul on tegemist teatavate olukordadega, tuleb neid sätteid pidada haldusmenetluse jooksul kohaldatava üldpõhimõtte väljenduseks. Sellest järeldub, et kolmandale isikule, kes on esitanud kaebuse, ei või mingil juhul anda juurdepääsu ärisaladust sisaldavatele dokumentidele. Muu lahendus tooks kaasa vastuvõetamatu tagajärje, mille korral ettevõtjal võib soovida esitada komisjonile kaebuse ainult eesmärgiga saada juurdepääs konkurendi ärisaladustele.
29. Kahtlemata on komisjoni ülesanne hinnata, kas asjaomane dokument sisaldab ärisaladust. Olles andnud ettevõtjale võimaluse oma seisukohti väljendada, peab komisjon võtma seoses sellega vastu otsuse, milles on piisavalt esitatud selle aluseks olevad põhjendused ning millest tuleb teatada asjaomasele ettevõtjale. Võttes arvesse äärmiselt tõsist kahju, mis võiks tuleneda dokumentide nõuetevastasest edastamisest konkurendile, peab komisjon enne oma otsuse rakendamist andma ettevõtjale võimaluse anda kohtusse hagi eesmärgiga lasta tehtud hinnangud läbi vaadata ning hoida ära kõnealuste dokumentide avaldamine.
30. Käesoleval juhul andis komisjon asjaomasele ettevõtjale võimaluse teha oma seisukoht teatavaks ning võttis vastu otsuse, milles olid piisavalt esitatud selle aluseks olevad põhjendused ning mis käsitles nii kõnealuste dokumentide salajast laadi kui ka nende edastamise võimalust. Samal ajal otsustas komisjon siiski anda õigusaktiga, mida ei saa kõnealusest otsusest eraldada, dokumendid üle kaebuse esitanud kolmandale isikule isegi enne seda, kui ta edastas oma järeldused sellele ettevõtjale. Seega muutis ta ettevõtja jaoks võimatuks kasutada heastamisvahendeid, mis on sätestatud asutamislepingu artiklis 173 koosmõjus artikliga 185 eesmärgiga hoida ära vaidlustatud otsuse rakendamine.
31. Sellisel juhul tuleb tunnistada otsus, millest komisjon teatas hagejale 18. detsembri 1984. aasta kirjaga, kehtetuks, ilma et oleks vaja määrata kindlaks, kas menetlusse astujale edastatud dokumendid sisaldasid tegelikult ärisaladust.

## **Kohtukulud**

32. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Kuna komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud jätta tema kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS (viies koda)

otsustab:

- 1. Tunnistada kehtetuks otsus, millest komisjon teatas hagejale 18. detsembri 1984. aasta kirjaga.**
- 2. Jätta rahuldamata ülejäänud osa hagist.**
- 3. Mõista kohtukulud välja komisjonilt.**

Everling

Joliet

Due

Galmot

Kakouris

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 24. juunil 1986 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Viienda koja esimees

P. Heim

U. Everling