

und die im Auskunftsverlangen angegeben sind, ermöglichen können. Aus der Verbindung der Absätze 1 und 3 des Artikels 11 der Verordnung Nr. 17 sowie aus dem Erfordernis der Beachtung der Verteidigungsrechte der betroffenen Unternehmen folgt nämlich, daß bei der Auslegung des in Artikel 11 genannten Merkmals der Erforderlichkeit vom Zweck der Untersuchung auszugehen ist, dessen Darlegung im Auskunftsverlangen selbst zwingend vorgeschrieben ist.

Das Erfordernis eines Zusammenhangs zwischen dem Auskunftsverlangen und der vermuteten Zuwiderhandlung ist erfüllt, wenn in diesem Stadium des Verfahrens hinreichende Gründe für die Annahme einer Beziehung zwischen dem Verlangen und der vermuteten Zuwiderhandlung sprechen.

2. Artikel 20 der Verordnung Nr. 17, der es zum einen verbietet, Kenntnisse preiszugeben, die bei Anwendung der Verordnung Nr. 17 erlangt wurden und die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, und zum anderen, solche Kenntnisse zu einem anderen als dem mit

der Auskunft oder Nachprüfung verfolgten Zweck zu verwerfen, dient dazu, die Wahrung der Vertraulichkeit der den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 übermittelten Informationen sicherzustellen.

Diese Bestimmung steht der Preisgabe von Informationen nicht nur an Personen außerhalb der nationalen Verwaltung eines Mitgliedstaats, sondern auch an andere Dienststellen der nationalen Verwaltung als die Verantwortlichen, Beamten oder sonstigen Bediensteten der für den Wettbewerb zuständigen Dienststellen entgegen. Ein Unternehmen kann sich deshalb einem Auskunftsverlangen, das die Kommission in Anwendung von Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 an dieses gerichtet hat, nicht unter Berufung auf eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entziehen, die sich aus der Gefahr der Verbreitung der von ihm verlangten Dokumente unter verschiedenen Verwaltungen eines Mitgliedstaats ergeben soll, die davon in einer Weise Gebrauch machen könnten, die den wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens zuwiderliefe.

## URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

12. Dezember 1991 \*

In der Rechtssache T-39/90

**Samenwerkende Elektriciteits-productiebedrijven NV** mit Sitz in Arnheim (Niederlande), Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte M. van Empel und O. W. Brou-

\* Verfahrenssprache: Niederländisch.

wer, Amsterdam, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Loesch, 8, rue  
Zithe, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch B. J. Drijber, Juri-  
stischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Roberto Hay-  
der, Vertreter des Juristischen Dienstes, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 2. August 1990 betref-  
fend ein Verfahren nach Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 17 des Rates

erläßt

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten A. Saggio, der Richter C. P. Briët,  
D. P. M. Barrington, B. Vesterdorf und J. Biancarelli,

Kanzler: H. Jung

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom  
3. Juli 1991,

folgendes

## Urteil

## Sachverhalt und Verfahren

- 1 Die Samenwerkende Elektriciteits-productiebedrijven NV (nachfolgend: SEP) hat mit Klageschrift, die am 26. September 1990 bei der Kanzlei des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften eingegangen ist, Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 2. August 1990 betreffend ein Verfahren nach Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962, Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (ABl. 1962, 13, S. 204; nachfolgend: Verordnung Nr. 17) (IV/33.539 — SEP/Gasunie; nachfolgend: Entscheidung).
- 2 Die Klägerin ist eine Aktiengesellschaft, in der die vier niederländischen Unternehmen der öffentlichen Stromversorgung zusammengeschlossen sind, denen in den Niederlanden die Erzeugung und gegebenenfalls die Einfuhr von elektrischem Strom obliegt. Nach den Angaben der Parteien, die durch das niederländische Elektrizitätsgesetz von 1989 (Elektriciteitswet, *Staatsblad* 1989, S. 535) bestätigt werden, hat sie insbesondere die Aufgabe, einen Strompreis anzustreben, der für den Verbraucher so gering wie möglich ist, und gleichzeitig die Versorgung sicherzustellen. Aufgrund dieser Zielsetzung koordiniert sie insbesondere für ihre Anteilseigner die Stromerzeugung sowie den Einkauf von Brennstoffen, die den größten Teil der Kosten der Stromerzeugung ausmachen. Gegenwärtig werden etwa 50 % der Elektrizität in den Niederlanden aus Erdgas erzeugt.
- 3 Die NV Nederlandse Gasunie (nachfolgend: Gasunie) besitzt in den Niederlanden ein faktisches Monopol für die Lieferung von Erdgas; den in den Akten enthaltenen Angaben zufolge muß ihr das gesamte in den Niederlanden gewonnene Erdgas zum Kauf angeboten werden. Sie ist zu 50 % in Händen der Ölgesellschaften Shell und Esso und zu 50 % unmittelbar oder mittelbar in Händen des niederländischen Staates. Die grundlegenden Entscheidungen über die Verkaufspolitik der Gasunie sind von der Zustimmung des Ministers für Wirtschaft abhängig. Wie sich aus den Akten ergibt, stellt das Erdgas nach dem niederländischen Gesetz über die Erdgaspreise (Wet Aardgasprijzen) einen nationalen Schatz dar, der soweit wie möglich im niederländischen Interesse genutzt werden muß; das Erdgas ist Gegenstand einer integrierten Politik, und die daraus stammenden Einnahmen fließen unmittelbar oder über die Mehrwertsteuer in den Staatshaushalt.

- 4 Vor diesem Hintergrund wurde am 16. Juni 1989 ein Gaslieferungsvertrag zwischen der Klägerin und dem norwegischen Unternehmen Statoil (nachfolgend: Statoil-Vertrag) unterzeichnet. Statoil erhielt damit zum ersten Mal Zugang zum niederländischen Erdgasmarkt. Nach den Erklärungen der Parteien handelte es sich um die erste Vereinbarung dieser Art zwischen der Klägerin und einem anderen Unternehmen als der Gasunie. Die Gasunie ist für die Klägerin gleichwohl noch immer der wichtigste Gaslieferant.
  
- 5 Den Angaben der Parteien zufolge veranlaßte der Abschluß des Statoil-Vertrags die Gasunie, im zweiten Quartal 1989 mit der Klägerin Verhaltensregeln auszuhandeln, um künftig gegen jeglichen Überraschungseffekt eines etwaigen zukünftigen Gaslieferungsvertrags zwischen der Klägerin und einem Dritten gewappnet zu sein, falls erneut erhöhter Bedarf an Erdgaslieferungen entstehen sollte. Diese Verhaltensregeln wurden den Akten zufolge in ihrer endgültigen Fassung am 9. April 1990 beschlossen.
  
- 6 Ende 1989 erhielten die Dienststellen der Kommission Kenntnis sowohl vom Statoil-Vertrag als auch von neuen Vereinbarungen oder zumindest Verhandlungen zwischen der Gasunie und der Klägerin über diese „Verhaltensregeln“ zur Regelung der „Art und Weise, in der sich (diese beiden Unternehmen) über mögliche zukünftige Gaslieferungen abstimmen werden“. Daraufhin leitete die Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 eine Untersuchung über die Vereinbarkeit der Vereinbarungen oder aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen der Klägerin und der Gasunie bezüglich der Lieferung von Erdgas mit den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags und insbesondere mit Artikel 85 EWG-Vertrag ein. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde am 2. August 1990 die angefochtene Entscheidung erlassen.
  
- 7 Das Untersuchungsverfahren ist wie folgt abgelaufen. Mit Schreiben vom 6. März 1990 forderte die Kommission die Klägerin gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 — wonach die Kommission zur Erfüllung ihrer Aufgabe, auf die Einhaltung der Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag zu achten, u. a. von Unternehmen und Unternehmensvereinigungen „alle erforderlichen Auskünfte“ einholen kann — auf, ihr folgendes zu übersenden:  
  
„a) den ursprünglichen Gaslieferungsvertrag zwischen der SEP und der Statoil und den damit verbundenen Schriftwechsel;

- b) den neuen Vertrag zwischen der SEP und der Gasunie und die Dokumente über die vorangegangenen Verhandlungen;
- c) Angaben über die Rolle des niederländischen Staates beim Zustandekommen der Vereinbarung zwischen der SEP und der Gasunie und einen etwaigen Schriftwechsel zwischen dem niederländischen Staat und der SEP in Verbindung mit dieser Vereinbarung“.

In Beantwortung dieses Verlangens übersandte die Klägerin mit Schreiben vom 9. April 1990 die mit der Gasunie vereinbarten und mittlerweile endgültig beschlossenen Verhaltensregeln sowie einen früheren Entwurf hiervon. Sie weigerte sich jedoch, die übrigen verlangten Auskünfte zu erteilen, und begründete dies damit, daß der Statoil-Vertrag mit den Verhaltensregeln nichts zu tun habe, daß der niederländische Staat beim Zustandekommen dieser Verhaltensregeln keine Rolle gespielt habe und daß im übrigen kein Schriftwechsel hierzu existiere. Die Kommission wiederholte mit Schreiben vom 23. April 1990 ihr Verlangen nach Übersendung des Statoil-Vertrags, dem nachzukommen sich die Klägerin am 1. Mai 1990 erneut weigerte.

8. Unter diesen Umständen erließ die Kommission die Entscheidung vom 2. August 1990, die auf Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 17 gestützt ist; diese Vorschrift lautet: „Wird eine von Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen verlangte Auskunft innerhalb einer von der Kommission festgesetzten Frist nicht oder nicht vollständig erteilt, so fordert die Kommission die Auskunft durch Entscheidung an. Die Entscheidung bezeichnet die geforderten Auskünfte, bestimmt eine angemessene Frist zur Erteilung der Auskünfte und weist auf die in Artikel 15 Absatz (1) Buchstabe b) und Artikel 16 Absatz (1) Buchstabe c) vorgesehenen Zwangsmaßnahmen sowie auf das Recht hin, vor dem Gerichtshof gegen die Entscheidung Klage zu erheben.“ In der Entscheidung vom 2. August 1990 wird der Klägerin aufgegeben, der Kommission binnen zehn Tagen den ursprünglichen Gaslieferungsvertrag zwischen ihr und der Statoil sowie den damit verbundenen Schriftwechsel vorzulegen. In der Entscheidung wird keine Geldbuße und kein Zwangsgeld für den Fall festgesetzt, daß die Auskünfte nicht innerhalb der vorgesehenen Frist erteilt werden.

— Auch nach der Entscheidung vom 2. August 1990 blieb die Klägerin bei ihrer Weigerung und bat mit Schreiben vom 16. August 1990 um eine persönliche Unterredung mit dem Generaldirektor für Wettbewerb, Herrn Ehlermann, um ihm die Gründe für ihre Haltung zu erläutern und eine gütliche Regelung der Differenzen zu suchen. In diesem Schreiben berief sich die Klägerin zum ersten Mal auf die Vertraulichkeit des Statoil-Vertrags gegenüber Dritten und kündigte an, gegen die Entscheidung Klage erheben zu wollen, um ihre Rechte zu wahren.

- Am 30. August 1990 antwortete die Kommission mit Schreiben des Generaldirektors für Wettbewerb, daß die von der Klägerin vorgeschlagene Unterredung keine geeignete Lösung darstellen könne und daß die Vertraulichkeit des Statoil-Vertrags die Weigerung der Klägerin, ihn vorzulegen, nicht rechtfertigen könne, da die Kommission gemäß Artikel 20 der Verordnung Nr. 17 an das Berufsgeheimnis gebunden sei.
  
- Mit Schreiben vom 12. September 1990 erklärte die Klägerin, bei der Berufung auf die Vertraulichkeit des Statoil-Vertrags gegenüber Dritten habe sie im wesentlichen den niederländischen Staat im Auge gehabt, da Artikel 10 der Verordnung Nr. 17 vorsehe, daß die Kommission den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unverzüglich eine Abschrift der wichtigsten Schriftstücke, die zur Feststellung von Verstößen gegen Artikel 85 oder 86 EWG-Vertrag bei ihr eingereicht würden, übermittele. Sie schlug der Kommission deshalb vor, ihr unter der Voraussetzung, daß keine Kopie gemacht werde, Einsicht in den Statoil-Vertrag zu gewähren, um ihr die Feststellung zu ermöglichen, daß dieser Vertrag für die Beurteilung der mit der Gasunie vereinbarten Verhaltensregeln nicht erforderlich sei.
  
- Mit Schreiben des Generaldirektors für Wettbewerb vom 24. September 1990 wies die Kommission diesen Vorschlag mit der Begründung zurück, daß er nicht den Anforderungen von Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 entspreche. Sie wies außerdem darauf hin, daß Artikel 10 ihr einen ausreichenden Ermessensspielraum bezüglich der Übermittlung der Schriftstücke an die Mitgliedstaaten lasse, und stellte fest, daß kein Grund bestehe, ihnen den Statoil-Vertrag zu übersenden, wenn dieser, wie die Klägerin behauptete, durch die Verhaltensregeln nicht beeinflußt werden könne.
  
- 9 Die Kommission hat den Zweck ihres Auskunftsverlangens in folgender Weise erläutert. In ihrem oben erwähnten Schreiben vom 6. März 1990 betreffend die „Vereinbarung zwischen der SEP und der Gasunie“ führte die Kommission aus, ihre Dienststellen hätten erfahren, daß „die SEP mit der Gasunie eine Vereinbarung über Gaslieferungen geschlossen hat und daß dies unter gewissem Einfluß des Ministeriums für Wirtschaft geschehen ist“. Sie stellte fest, daß die Durchführung des Statoil-Vertrags durch diese Vereinbarung „beeinflußt worden zu sein“ scheine. Ihr Auskunftsverlangen bezüglich des Statoil-Vertrags und der Vereinbarung solle sie deshalb in die Lage versetzen, die Vereinbarkeit dieser Vereinbarung mit Artikel 85 EWG-Vertrag „auf der Grundlage vollständiger Kenntnis der Tatsachen und ihres wirtschaftlichen Zusammenhangs“ zu beurteilen.

- In der Begründung der Entscheidung vom 2. August 1990 führte die Kommission aus, die ihr von der Klägerin übersandten Verhaltensregeln, die den Gegenstand ihrer Untersuchung bildeten, „gewähren der Gasunie ein Optionsrecht auf die Gaslieferungen. Nach einem früheren Entwurf dieser Verhaltensregeln sollten die Verhandlungen mit der Gasunie auf ausschließlicher Basis geführt werden und Angebote von Dritten erst eingeholt werden, wenn die Verhandlungen mit der Gasunie nicht innerhalb von sechs Monaten zu einem für die SEP befriedigenden Ergebnis geführt haben. Der ... Statoil-Vertrag ... kann durch diese Verhaltensregeln beeinflusst werden und die Lieferungen durch Statoil können der Zustimmung oder der Abstimmung mit der Gasunie unterworfen werden. Deshalb ist die Kenntnisnahme von dem genannten Gaslieferungsvertrag ... von Belang. Dieser Gaslieferungsvertrag kann eine Vereinbarung sein, die den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes beeinflusst“ (sechste Begründungserwägung).
- 10 Gleichzeitig mit der vorliegenden Klage vom 26. September 1990 auf Aufhebung der Entscheidung vom 2. August 1990 reichte die Klägerin mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag in das Register der Kanzlei des Gerichts eingetragen wurde, einen Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidung im Weg der einstweiligen Anordnung ein. Mit Beschluß des Präsidenten des Gerichts vom 21. November 1990 wurde dieser Antrag zurückgewiesen (Rechtssache T-39/90 R, Slg. 1990, II-649).
- 11 Mit Entscheidung vom 26. November 1990 setzte die Kommission gegen die Klägerin gemäß Artikel 11 Absatz 5 und Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 17 ein Zwangsgeld in Höhe von 1 000 ECU für jeden Tag des Verzugs mit den in der Entscheidung vom 2. August 1990 aufgeführten Verpflichtungen vom fünften Tag nach ihrer Bekanntgabe an fest. Daraufhin übersandte die Klägerin der Kommission den Statoil-Vertrag, wobei sie sich ausdrücklich sämtliche Rechte vorbehielt.
- 12 Am 14. Dezember 1990 legte die Klägerin beim Gerichtshof ein Rechtsmittel gegen den genannten Beschluß des Präsidenten des Gerichts im Verfahren der einstweiligen Anordnung ein (Rechtssache C-372/90 P). Mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichtshofes einging, reichte sie außerdem einen Antrag auf Aussetzung der Durchführung der Entscheidung vom 2. August 1990 und/oder auf einstweilige Anordnung ein. Insoweit beantragte die Klägerin beim Gerichtshof hilfsweise, „der Kommission ... zu untersagen, den Mitgliedstaaten eine Kopie des Statoil-Vertrags vorzulegen ..., bis das Gericht erster Instanz über die Klage der SEP auf Aufhebung der ... Entscheidung der Kommission vom 2. August 1990 ... entschieden hat, oder, falls dies eher geschehen sollte, bis der Gerichtshof das Endurteil über das Rechtsmittel von SEP gegen den Beschluß des Präsidenten des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache T-39/90 R erlassen hat“ (Rechtssache C-372/90 P-R).

Schließlich legte die Klägerin am 23. Januar 1991 zur Wahrung ihrer Rechte ein zweites Rechtsmittel gegen den genannten Beschluß des Präsidenten des Gerichts ein, mit dem sie beantragte, der Gerichtshof solle die Kommission anweisen, ihr den Statoil-Vertrag zurückzugeben, den sie der Kommission aufgrund der mit einem Zwangsgeld bewehrten Entscheidung vom 26. November 1990 habe vorlegen müssen. Hilfsweise beantragte die Klägerin beim Gerichtshof, der Kommission aufzugeben, den Behörden der Mitgliedstaaten keine Abschrift des fraglichen Vertrags zu übermitteln (Rechtssache C-22/91 P).

- 13 Mit Beschluß vom 3. Mai 1991 nahm der Präsident des Gerichtshofes zur Kenntnis, daß die Klägerin ihr Rechtsmittel zurückgenommen hatte, nachdem die Kommission sich verpflichtet hatte, „den Inhalt des Vertrags mit Statoil in keiner Weise den Behörden der Mitgliedstaaten mitzuteilen, bevor das Gericht erster Instanz über die von der SEP erhobene Nichtigkeitsklage entschieden hat“, und strich die Rechtssachen C-372/90 P, C-372/90 P-R und C-22/91 P (Slg. 1991, I-2043) im Register.
- 14 Im vorliegenden Verfahren wegen Aufhebung ist das schriftliche Verfahren am 19. Dezember 1990 abgeschlossen worden. Das Gericht hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

### Anträge der Parteien

- 15 Die Klägerin beantragt,
- die Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 2. August 1990 betreffend ein Verfahren nach Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 17 des Rates (IV/33.539 — SEP/Gasunie) aufzuheben, zumindest aber für nichtig zu erklären;
  - der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.
- Die Beklagte beantragt,
- die Klage abzuweisen;



— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

### **Vorbringen der Parteien und rechtliche Würdigung**

- 16 Die Klägerin stützt ihren Antrag auf Aufhebung der Entscheidung auf drei Gründe: Verletzung von Artikel 11 der Verordnung Nr. 17, unzureichende Begründung und Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

### **Zur Verletzung von Artikel 11 der Verordnung Nr. 17**

#### *Vorbringen der Parteien*

- 17 Zur Stützung des ersten Klagegrundes macht die Klägerin geltend, der Statoil-Vertrag enthalte keine erforderlichen Auskünfte im Sinne von Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 und die Kommission sei nicht befugt gewesen, Einsicht in ihn zu verlangen, da sie die Erforderlichkeit dieser Einsichtnahme für die Untersuchung nicht dargetan habe.

- 18 Zum ersten Aspekt trägt die Klägerin vor, die Übersendung des Statoil-Vertrags sei nicht erforderlich im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 gewesen. Die angefochtene Entscheidung sei im Rahmen einer Untersuchung ergangen, die ausschließlich der Prüfung der Vereinbarkeit der zwischen ihr und der Gasunie ausgehandelten Verhaltensregeln mit Artikel 85 EWG-Vertrag gedient habe. Unter diesen Umständen sei der Statoil-Vertrag, der keinerlei Verbindung zu den Verhaltensregeln aufweise, in keiner Weise für die von der Kommission hier durchgeführte Untersuchung erforderlich.

Zur Stützung dieser Ansicht legt die Klägerin zunächst dar, die Tatsache, daß die Verhaltensregeln gerade aus Anlaß des Statoil-Vertrags ausgehandelt worden seien, bedeute nicht, daß dieser Vertrag für die Beurteilung der Verhaltensregeln erforderlich sei. Diese seien nämlich aufgrund der bloßen Existenz des Statoil-Vertrags beschlossen worden und nicht aufgrund seines Inhalts, der der Gasunie unbekannt gewesen sei. Außerdem seien die Verhaltensregeln mit der Gasunie erst nach dem Abschluß des Statoil-Vertrags festgelegt worden, so daß sie die Aushandlung oder die Bestimmungen dieses Vertrags in keiner Weise hätten beeinflussen können oder beeinflussen könnten. Lediglich eine Änderung des Statoil-Vertrags im Anschluß an die Aufstellung der Verhaltensregeln hätte durch diese beeinflußt worden sein können. Die einzige, am 27. Dezember 1990 erfolgte Änderung des Statoil-Vertrags, so die Klägerin in der mündlichen Verhandlung, sei jedoch der

Kommission mitgeteilt worden und habe ausschließlich die Art und Weise des Gastransports geregelt, die im ursprünglichen Vertrag nicht festgelegt worden sei und die sich auf den Preis dieses Transports nicht auswirke.

Zweitens ergebe sich auch aus dem Inhalt der Verhaltensregeln, daß die Einsichtnahme in den Statoil-Vertrag im Rahmen einer Untersuchung, die ausschließlich die Verhaltensregeln betreffe, nicht erforderlich sei. Diese Verhaltensregeln beschränkten sich nämlich auf die Aufstellung eines Rahmens für zukünftige Verhandlungen zwischen der Klägerin und der Gasunie über etwaige neue Gaslieferungen. Sie regelten die Frage, wie die Klägerin künftig die Angebote der Gasunie und Dritter, zu denen gegebenenfalls Statoil gehöre, miteinander vergleichen werde. Aus den Verhaltensregeln ergebe sich somit eindeutig, daß sie nicht zu einer Änderung des Verhaltens der Klägerin bei der Durchführung des Statoil-Vertrags führten. Zur Beurteilung der Vereinbarkeit der Verhaltensregeln mit Artikel 85 reiche es daher aus, das mögliche Verhalten der Klägerin und der Gasunie aufgrund der Verhaltensregeln gegenüber künftigen potentiellen Lieferanten, von denen die Klägerin ein Angebot anfordere, zu prüfen.

- 19 Zum zweiten Aspekt macht die Klägerin geltend, die Kommission könne die Vorlage des Statoil-Vertrags nicht verlangen, da sie gerade nicht nachgewiesen habe, daß dieser Vertrag Angaben enthalte, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Verhaltensregeln erforderlich seien. Die Kommission könne nämlich nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 Auskünfte nur zur Prüfung einer vermuteten Zuwiderhandlung gegen die Artikel 85 oder 86 verlangen, wobei diese Vermutung den Rahmen der Untersuchung festlege. Im vorliegenden Fall betreffe die Vermutung unrechtmäßigen Handelns, die im Schreiben vom 6. März 1990 zur Einleitung des Verfahrens geäußert worden sei, ausschließlich die Verhaltensregeln, und daher müsse sich die Untersuchung allein auf deren Rechtmäßigkeit richten. Der angefochtenen Entscheidung vom 2. August 1990 sei dagegen nicht eindeutig zu entnehmen, welche vermutete Zuwiderhandlung die Kommission durch ihr Verlangen nach Vorlage des Statoil-Vertrags untersuchen wolle.
- 20 Hierzu vertritt die Klägerin die Ansicht, daß die Kommission durch ihr Verlangen nach Vorlage des Statoil-Vertrags den Gegenstand ihrer Untersuchung geändert habe. Dies ergebe sich insbesondere aus der sechsten Begründungserwägung dieser Entscheidung, in der unterstellt werde, daß der Statoil-Vertrag als solcher eine selbständige Zuwiderhandlung gegen Artikel 85 darstellen könne und selbst Gegenstand der Untersuchung sei. Um die Vorlage des Statoil-Vertrags zur Prüfung seiner Rechtmäßigkeit verlangen zu können, müsse die Kommission aber ein neues Verfahren gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 durch Übersendung eines

neuen, durch einen Verdacht auf Zuwiderhandlung begründeten Auskunftsverlangens einleiten. Indem sie in der angefochtenen Entscheidung die Vorlage des Statoil-Vertrags im Rahmen einer Untersuchung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Klägerin und der Gasunie verlange, versuche die Kommission offenbar, eine neue Auslegung ihrer Ermittlungsbefugnisse aufgrund von Artikel 11 herbeizuführen, die sie jeder gerichtlichen Kontrolle entzöge. Die vorgenannten Tatsachen schienen im übrigen darauf hinzuweisen, daß die Kommission eine allgemeinere Untersuchung über den niederländischen Gasmarkt durchführen wolle. Es handele sich damit um eine Untersuchung eines ganzen Wirtschaftszweiges im Sinne von Artikel 12 der Verordnung Nr. 17, in deren Rahmen die Kommission nicht gezwungen sei, die Vermutung einer individuellen Zuwiderhandlung gegen Artikel 85 oder Artikel 86 aufzustellen.

- 21 Nach Ansicht der Kommission entbehrt der erste Klagegrund jeder Grundlage. Sie weist zunächst das Vorbringen zurück, sie habe Artikel 11 eine neue Auslegung geben und sich das Recht verschaffen wollen, Auskünfte selbst beim Fehlen von Anzeichen für eine Zuwiderhandlung zu verlangen. Die fragliche Untersuchung betreffe die Beziehungen zwischen der Klägerin und der Gasunie. Daß die Klägerin sich im ersten Stadium der Verhandlungen mit der Gasunie über die Aufstellung von Verhaltensregeln geweigert habe, eine ausschließliche Abnahmebindung gegenüber der Gasunie einzugehen, gerade weil diese gegen Artikel 85 verstoßen hätte, bilde einen Anhaltspunkt dafür, daß die Verhaltensregeln auch in ihrer endgültigen Form eine Zuwiderhandlung gegen Artikel 85 darstellen könnten.
- 22 Die Kommission widerspricht auch der Behauptung, sie habe in der angefochtenen Entscheidung den Gegenstand ihrer Untersuchung verändert. Sie habe den Statoil-Vertrag von Anfang an in ihre Untersuchung einbezogen. Insbesondere aus der sechsten Begründungserwägung der streitigen Entscheidung ergebe sich eindeutig, daß das Verlangen nach Vorlage des Statoil-Vertrags in erster Linie dazu diene, ihr die Beurteilung der Auswirkungen der Verhaltensregeln auf den Wettbewerb zu ermöglichen, indem sie deren Einfluß auf die Verträge mit dritten Lieferanten wie Statoil prüfe. Diese Erwägung rechtfertige daher ihr Verlangen, unabhängig davon, daß der Statoil-Vertrag selbst gegen Artikel 85 verstoßen könne. Hierzu hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, daß die Bezugnahme auf die Auswirkungen des Statoil-Vertrags auf den Wettbewerb in der sechsten Begründungserwägung der Entscheidung ohne Bedeutung für den Zweck der genannten Untersuchung sei.
- 23 Was die Frage der Erforderlichkeit der Vorlage des Statoil-Vertrags für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verhaltensregeln betreffe, sei es, wie der Gerichtshof

im Urteil vom 18. Oktober 1989 in der Rechtssache 374/87 (Orkem/Kommission, Slg. 1989, 3283, Randnr. 15) entschieden habe, Sache der Kommission und nicht des betroffenen Unternehmens, zu beurteilen, ob bestimmte Auskünfte „erforderlich“ im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 seien. Sie verfüge insoweit über einen weiten Ermessensspielraum, was eine stark eingeschränkte Prüfung seitens des Gerichts impliziere.

- 24 Bei der Prüfung der Auswirkungen der Verhaltensregeln auf den Wettbewerb müsse sie deren gesamtes wirtschaftliches Umfeld und folglich die Lage auf dem niederländischen Erdgasmarkt berücksichtigen. Insoweit verweist sie auf das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juli 1966 in den verbundenen Rechtssachen 56/64 und 58/64 (Grundig/Kommission, Slg. 1966, 322).

Aus dieser Sicht sei der Statoil-Vertrag nach erster Einschätzung unentbehrlich, um beurteilen zu können, inwieweit die Verhaltensregeln praktisch zu einer Ausschließlichkeits- oder Vorzugsbeziehung zwischen der Klägerin und der Gasunie führten. Die Kommission trägt hierzu vor, die Verhaltensregeln seien „wegen“ des Statoil-Vertrags vereinbart worden. Daß sie erst nach Abschluß des Vertrags aufgestellt worden seien, spiele daher keine Rolle. Sie wolle insbesondere prüfen, ob die Durchführung dieses Vertrags durch die Verhaltensregeln beeinflusst werde, vor allem hinsichtlich der Gasmengen, die die Klägerin von Statoil gekauft habe, und hinsichtlich des Transports dieses Gases im niederländischen Hoheitsgebiet, für den die Mitwirkung der Gasunie unentbehrlich sei. Hierzu hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß die am 27. Dezember 1990 erfolgte und der Kommission im Januar 1991 mitgeteilte Änderung des Statoil-Vertrags ihren Informationen zufolge entgegen der Behauptung der Klägerin Bestimmungen über die Verkaufspreise bei Großabnehmern enthalte und eine Gutschrift für den Transport vorsehe. Die Kommission schließt daraus, daß sich der Statoil-Vertrag in seiner geänderten Form durchaus auf den Verkaufspreis von niederländischem Erdgas beziehe. Außerdem ergebe sich aus dem geänderten Statoil-Vertrag, daß der Gasverkauf nicht allein Sache von Statoil sei. Andere große Ölgesellschaften, darunter namentlich Shell Nederland, eine der Muttergesellschaften der Gasunie, gehörten zusammen mit Statoil ebenfalls zu einem Konsortium, das an die Klägerin Gas verkaufe; diese Gesellschaften gehörten somit zu den Parteien des geänderten Statoil-Vertrags.

### *Rechtliche Würdigung*

- 25 Bezüglich des ersten Klagegrundes — mit dem die Klägerin im wesentlichen vorträgt, daß die Vorlage des Statoil-Vertrags nicht „erforderlich“ sei, da er mit den Verhaltensregeln, die Gegenstand der Untersuchung seien, in keinem Zusammen-

hang stehe — ist zunächst darauf hinzuweisen, daß zwischen den von der Kommission gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 verlangten Auskünften und der untersuchten, in dem Auskunftsverlangen genannten Zuwiderhandlung ein Zusammenhang bestehen muß. Denn Artikel 11 Absatz 1 berechtigt die Kommission, zur Anwendung der in den Artikeln 85 und 86 EWG-Vertrag aufgeführten Grundsätze u. a. bei Unternehmen „alle erforderlichen Auskünfte“ einzuholen. Artikel 11 Absatz 3 sieht vor, daß die Kommission in ihrem Auskunftsverlangen insbesondere auf „die Rechtsgrundlage und den Zweck des Verlangens“ hinweist. Aus der Verbindung dieser beiden Bestimmungen sowie aus dem Erfordernis der Beachtung der Verteidigungsrechte der betroffenen Unternehmen folgt, daß bei der Auslegung des in Artikel 11 genannten Merkmals der Erforderlichkeit vom Zweck der Untersuchung auszugehen ist, dessen Darlegung im Auskunftsverlangen selbst zwingend vorgeschrieben ist. Wie der Gerichtshof nämlich für einen mit dem des Artikels 11 vergleichbaren Bereich im Urteil vom 21. September 1989 über die der Kommission in Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 eingeräumten Nachprüfungsbeugnissen entschieden hat, stellt „die Verpflichtung der Kommission zur Angabe von Gegenstand und Zweck der Nachprüfung ... insofern ein grundlegendes Erfordernis dar, als dadurch nicht nur die Berechtigung des beabsichtigten Eingriffs in den betroffenen Unternehmen aufgezeigt werden soll, sondern auch diese Unternehmen in die Lage versetzt werden sollen, den Umfang ihrer Mitwirkungspflicht zu erkennen und zugleich ihre Verteidigungsrechte zu wahren“ (verbundene Rechtssachen 46/87 und 227/88, Hoechst/Kommission, Slg. 1989, 2859, Randnr. 29). Daraus folgt, daß die Kommission nur solche Auskünfte verlangen kann, die ihr die Prüfung der vermuteten Zuwiderhandlungen, die die Durchführung der Untersuchung rechtfertigen und die im Auskunftsverlangen angegeben sind, ermöglichen können.

26 Hierzu stellt das Gericht fest, daß die angefochtene Entscheidung im vorliegenden Fall im Rahmen einer Untersuchung der Beziehungen zwischen der Klägerin und der Gasunie erging, wie die Kommission zu Recht ausführt. Dies ergibt sich eindeutig aus dem Inhalt des ursprünglichen Auskunftsverlangens vom 6. März 1990, mit dem das Untersuchungsverfahren gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 eingeleitet wurde, und wird durch die ergangene Entscheidung sowie die Erklärungen der Kommission in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Das in Artikel 11 vorgesehene zweistufige Verfahren, nämlich zunächst ein Auskunftsverlangen, in dem der Zweck der Untersuchung angegeben wird, und sodann im Fall der Weigerung des in Anspruch genommenen Unternehmens der Erlass einer Entscheidung, die zur Erteilung dieser Auskünfte verpflichtet, ohne den Zweck des Verlangens zu ändern, ist somit im vorliegenden Fall eingehalten worden.

27 Aus dem Schreiben vom 6. März 1990 — das außerdem als Gegenstand ausdrücklich die „Vereinbarung zwischen der SEP und der Gasunie“ nennt — geht nämlich

hervor, daß die Kommission die Vorlage des Statoil-Vertrags hier ausschließlich deshalb verlangt hat, um zu klären, welche Auswirkungen die Verhaltensregeln auf den Wettbewerb haben. Dies kommt in der Begründung des Verlangens klar zum Ausdruck, in der es heißt: „Der Zweck des Verlangens besteht darin, der Kommission die Beurteilung der Vereinbarkeit dieser Vereinbarung[en] (zwischen der SEP und der Gasunie) mit den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags und insbesondere mit Artikel 85 auf der Grundlage vollständiger Kenntnis der Tatsachen und ihres wirtschaftlichen Zusammenhangs zu ermöglichen“ (Nr. 1 des Verlangens). Darüber hinaus hat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung ausgeführt, daß das Verlangen nach Übersendung des Statoil-Vertrags im Rahmen einer von ihr durchgeführten Untersuchung „wegen vermuteter Vereinbarungen und/oder aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen zwischen der SEP einerseits und der NV Nederlandse Gasunie andererseits, die den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags und insbesondere Artikel 85 zuwiderlaufen“, erfolge (zweite Begründungserwägung der Entscheidung). Insbesondere wird das Verlangen nach Vorlage des Statoil-Vertrags in der angefochtenen Entscheidung ausdrücklich damit begründet, daß dieser ein wesentliches Element für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Verhaltensregeln im Hinblick auf die gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln sei, da mit ihm der Einfluß dieser Verhaltensregeln auf den Statoil-Vertrag überprüft werden könne (sechste Begründungserwägung der Entscheidung) (siehe oben, Randnr. 9).

28 In diesem Zusammenhang ist das Vorbringen der Klägerin, daß die ergangene Entscheidung den Gegenstand der Untersuchung ändere oder zumindest die vermutete Zuwiderhandlung, die die Kommission prüfen wolle, nicht eindeutig festlege, unbegründet.

Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, daß der Abschnitt der Entscheidung, in dem davon die Rede ist, daß der Statoil-Vertrag „eine Vereinbarung sein [kann], die den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes beeinflusst“, mißverständlich ist. Trotz dieser Mehrdeutigkeit sei das Verlangen nach Vorlage des Statoil-Vertrags im vorliegenden Fall dazu bestimmt, die Prüfung des wirtschaftlichen Umfelds der Beziehungen zwischen der Klägerin und der Gasunie zu ermöglichen, wie sich aus der Begründung der Entscheidung ergebe.

Angesichts des oben wiedergegebenen klaren und eindeutigen Inhalts des ursprünglichen Auskunftsverlangens und der angefochtenen Entscheidung sowie der Erläuterungen der Kommission in der mündlichen Verhandlung ist daher festzustellen, daß der ergänzende Hinweis auf die mögliche Rechtswidrigkeit des Statoil-Vertrags in der angefochtenen Entscheidung trotz der Mehrdeutigkeit, die er für das betroffene Unternehmen besitzen kann, nicht zu einer Änderung des Gegenstands des Untersuchungsverfahrens führen kann. Diese Untersuchung hat hier nämlich eindeutig die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verhaltensregeln zum Ziel, unabhängig davon, ob der Statoil-Vertrag als solcher eine Zuwiderhandlung gegen Artikel 85 EWG-Vertrag darstellt.

- 29 In diesem Zusammenhang ist es Sache des Gerichts, zu prüfen, ob der Statoil-Vertrag — wie die Kommission vorträgt — eine hinreichende Verbindung zu den Verhaltensregeln aufweist, die den Gegenstand der Untersuchung bilden. Hierzu ist zunächst festzustellen, daß bei der Auslegung des Begriffs der „erforderlichen Auskünfte“ in Artikel 11 Absatz 1 auf den Zweck abzustellen ist, zu dem der Kommission die fraglichen Untersuchungsbefugnisse übertragen worden sind. Das Erfordernis eines Zusammenhangs zwischen dem Auskunftsverlangen und der vermuteten Zuwiderhandlung ist erfüllt, wenn in diesem Stadium des Verfahrens hinreichende Gründe für die Annahme einer Beziehung zwischen dem Verlangen und der vermuteten Zuwiderhandlung sprechen.
- 30 Dies wird durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt, der in den Urteilen vom 18. Oktober 1989 entschieden hat, daß „die Verordnung Nr. 17 der Kommission weitgehende Nachprüfungs- und Ermittlungsbefugnisse einräumt; in ihrer achten Begründungserwägung heißt es, die Kommission müsse ... über die Befugnis verfügen, Auskünfte zu verlangen und Nachprüfungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um Zuwiderhandlungen gegen die Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag zu ermitteln. ... [Es ist] Sache der Kommission, zu beurteilen, ob eine Auskunft erforderlich ist, um ermitteln zu können, ob eine Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln vorliegt“ (Rechtssache 374/87, Orkem/Kommission, a. a. O., Randnr. 15, und Rechtssache 27/88, Solvay/Kommission, Slg. 1989, 3355, abgekürzte Veröffentlichung, sowie die Schlußanträge von Generalanwalt Darmon, Slg. 1989, 3301, speziell 3320; siehe auch Urteil vom 26. Juni 1980 in der Rechtssache 136/79, National Panasonic/Kommission, Slg. 1980, 2033, Randnr. 13).
- 31 Im vorliegenden Fall stellt das Gericht fest, daß die Kommission vernünftigerweise davon ausgehen konnte, daß zwischen dem Statoil-Vertrag und den Verhaltensregeln eine Verbindung bestand, denn verschiedene Indizien ließen den Schluß zu, daß diese Verhaltensregeln Einfluß auf den Statoil-Vertrag haben können.

Zunächst wurden beide Vereinbarungen, d. h. die Verhaltensregeln und der Statoil-Vertrag, vom selben Unternehmen, nämlich der Klägerin, mit zwei ihrer Erdgaslieferanten, nämlich der Gasunie bzw. der Statoil abgeschlossen. Neben diese erste Übereinstimmung — beide Vereinbarungen wurden von der Klägerin abgeschlossen und betreffen denselben Wirtschaftsbereich, die Erdgasversorgung — tritt eine zeitliche Übereinstimmung, da die Verhaltensregeln kurz nach dem Abschluß des Statoil-Vertrags ausgehandelt und vereinbart wurden. Unter diesen Umständen hat die Kommission den Statoil-Vertrag zu Recht als eine für die Un-

tersuchung erforderliche Auskunft im Hinblick auf die Beurteilung des wirtschaftlichen Umfelds, in das die Verhaltensregeln einzuordnen sind, angesehen.

In ihren schriftlichen Erklärungen hat die Klägerin außerdem ausdrücklich eingeräumt, daß es der Abschluß des Statoil-Vertrags gewesen sei, der durch die Beeinträchtigung der Stellung der Gasunie — bis zu diesem Zeitpunkt der ausschließliche Erdgaslieferant der Klägerin — die Gasunie zur Aushandlung von Verhaltensregeln mit der Klägerin veranlaßt habe, um ihre künftigen Beziehungen für Fälle erneuten Bedarfs der Klägerin an Erdgaslieferungen zu regeln. Auch wenn sich die Verhaltensregeln ausschließlich auf künftige Lieferungen beziehen und die im Statoil-Vertrag vorgesehenen im Prinzip nicht betreffen, konnte die Vorlage dieses Vertrags unter den genannten Umständen doch als erforderlich angesehen werden, um insbesondere zu prüfen, ob die Verhaltensregeln Einfluß auf die Durchführung dieses Vertrags haben konnten, der nach den Erklärungen der Parteien die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Klägerin und der Statoil bis zum Jahr 2000 regelt. Der unabhängig vom Inhalt des Statoil-Vertrags bestehende Zusammenhang zwischen seiner Existenz und der Aufstellung der Verhaltensregeln bestätigt daher, daß der Statoil-Vertrag zu Recht als erforderliche Auskunft im Sinne von Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verhaltensregeln angesehen werden konnte.

Aus alledem folgt, daß die Kommission keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, als sie annahm, daß die Vereinbarungen zwischen der Klägerin und der Gasunie die Durchführung des geänderten Statoil-Vertrags beeinflussen könnten.

- 32 Angesichts der vorhergehenden Erwägungen ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

### Zur unzureichenden Begründung der angefochtenen Entscheidung

#### *Vorbringen der Parteien*

- 33 Nach Ansicht der Klägerin ist die angefochtene Entscheidung unzureichend begründet, weil die von der Kommission angeführten Gründe die verlangte Vorlage des Statoil-Vertrags nicht rechtfertigen könnten, da sie den Gegenstand der Untersuchung veränderten.



- 34 Die Kommission weist diese Rüge zurück und stellt fest, daß sie den Statoil-Vertrag von Anfang an in ihre Untersuchung einbezogen habe. Die angefochtene Entscheidung sei daher hinreichend begründet.

### *Rechtliche Würdigung*

- 35 Mit der Rüge, die Entscheidung sei unzureichend begründet, macht die Klägerin geltend, daß die Kommission in dieser Entscheidung das Bestehen eines Zusammenhangs zwischen dem Statoil-Vertrag und den Verhaltensregeln nicht dargetan habe.
- 36 Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, daß das Gericht bereits bei der Prüfung des ersten Klagegrundes festgestellt hat, daß die fragliche Untersuchung die Verhaltensregeln betrifft und daß die Kommission sich in der angefochtenen Entscheidung ausdrücklich auf das Vorhandensein eines Zusammenhangs zwischen dem Statoil-Vertrag und den Verhaltensregeln stützt, um ihr Verlangen nach Vorlage des Statoil-Vertrags zu rechtfertigen (siehe vor allem die vorstehenden Randnummern 26 und 27).
- 37 Zu den Gründen, die die Kommission veranlaßten, die Existenz eines solchen Zusammenhangs zwischen dem Statoil-Vertrag und den Verhaltensregeln zu vermuten, ist ferner festzustellen, daß die Kommission in der genannten Entscheidung ausdrücklich von dem Erfordernis der Kenntnis des wirtschaftlichen Umfelds der Verhaltensregeln spricht. Sie erwähnt dabei bestimmte Anhaltspunkte, die sie zu der Annahme veranlaßt hätten, daß der Statoil-Vertrag durch die Verhaltensregeln beeinflusst werden könne. Sie stützt sich insbesondere auf einen ersten Entwurf der Verhaltensregeln, mit dem ausschließliche wirtschaftliche Beziehungen zwischen der Klägerin und der Gasunie hätten begründet werden sollen, und zieht die Möglichkeit in Betracht, daß die Lieferungen von Statoil der Zustimmung oder der Abstimmung mit der Gasunie unterworfen werden könnten (siehe oben, Randnr. 9).
- 38 Hieraus folgt, daß die Kommission das Verlangen nach Vorlage des Statoil-Vertrags in der angefochtenen Entscheidung in rechtlich hinreichender Weise begründet hat, indem sie den Zusammenhang zwischen diesem Vertrag und den Verhaltensregeln, die den Gegenstand der Untersuchung bilden, klar herausgestellt hat.
- 39 Der zweite Klagegrund ist folglich zurückzuweisen.

## Zur Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

### *Vorbringen der Parteien*

- 40 Im Rahmen des dritten und letzten Klagegrundes macht die Klägerin geltend, daß die angefochtene Entscheidung offensichtlich den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletze, den die Kommission bei Untersuchungen, die zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich seien, beachten müsse, wie sich aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 4. April 1960 in der Rechtssache 31/59 (*Acciaieria e Tubificio di Brescia/Hohe Behörde*, Slg. 1960, 161) ergebe. In der Lehre werde allgemein angenommen, daß dieser Grundsatz auch für Auskunftsverlangen im Sinne von Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 gelte. Im übrigen habe die Kommission die Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf ihre gemäß Artikel 11 Absatz 5 ergangenen Entscheidungen selbst anerkannt, indem sie in der Rechtssache *Deutsche Castrol Vertriebsgesellschaft mbH* ausgeführt habe, daß die gestellten Fragen „nicht über das für diesen Fall angemessene und dem betroffenen Unternehmen zumutbare Maß hinaus[gehen]“ (Entscheidung 83/205/EWG der Kommission vom 10. Januar 1983, ABl. 1983, L 114, S. 26).
- 41 Im vorliegenden Fall ergebe sich die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit daraus, daß der Statoil-Vertrag, dessen Vorlage die Kommission bereits im Anfangsstadium der Untersuchung verlangt habe, in besonderem Maße vertraulich sei. Die Vorlage bei der Kommission habe wegen Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 zur Folge, daß die Mitgliedstaaten einschließlich des niederländischen Staats Kenntnis von diesem Vertrag erhielten. Artikel 10 Absatz 1 laute: „Die Kommission übermittelt den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unverzüglich eine Abschrift der ... wichtigsten Schriftstücke, die zur Feststellung von Verstößen gegen Artikel 85 oder 86 des Vertrages, zur Erteilung eines Negativtests oder zur Abgabe einer Erklärung nach Artikel 85 Absatz 3 bei ihr eingereicht werden.“ Die Übermittlung des Vertrags an die niederländischen Behörden würde aufgrund der besonderen Umstände des Falles die Interessen der Klägerin beeinträchtigen, weil die niederländischen Behörden in ihrer Eigenschaft als wichtigster Gaslieferant der Klägerin — über die Gasunie, die vom niederländischen Staat kontrolliert werde — selbst am Rechtsstreit beteiligt seien. Wenn die niederländischen Behörden vom Inhalt des Statoil-Vertrags Kenntnis erlangten, würde dies sowohl den Spielraum der Klägerin in ihren Verhandlungen mit der Gasunie als auch ihre Glaubwürdigkeit als Käufer gegenüber anderen Lieferanten beeinträchtigen, denen bekannt würde, daß die Behörden über den Statoil-Vertrag verfügten.

- 42 Die Mitgliedstaaten hätten das Recht, eine Abschrift der an die Kommission gerichteten Dokumente zu erhalten, ohne daß diese sich ihnen gegenüber auf das in Artikel 20 der Verordnung Nr. 17 geregelte Berufsgeheimnis berufen könnten, um im vorliegenden Fall die Übermittlung des gesamten Statoil-Vertrags zu verweigern. Die Kommission verfüge über keinerlei Ermessensspielraum bei der Anwendung von Artikel 10 Absatz 1. Diese Ansicht werde durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt, der im Beschluß vom 13. Juli 1990 — betreffend ein von einem Gericht an die Kommission gerichtetes Rechtshilfeersuchen über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der nationalen Rechtsordnung — entschieden habe, daß die Kommission die Aushändigung von Dokumenten an die Mitgliedstaaten nur dann verweigern könne, wenn diese die Funktionsfähigkeit und die Unabhängigkeit der Gemeinschaften gefährde (Rechtssache C-2/88 Imm., Zwartveld u. a., Slg. 1990, I-3365). Im übrigen lehne die Kommission selbst zu Recht jede Zusicherung ab, daß der Statoil-Vertrag nicht früher oder später den niederländischen Behörden übermittelt werde.
- 43 Die Klägerin führt hierzu aus, daß ihre Interessen nicht dadurch gewahrt würden, daß die Behörden der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 20 der Verordnung Nr. 17 an das Berufsgeheimnis gebunden seien. Im Ministerium für Wirtschaft gebe es nämlich keine Verwaltungsvorschrift, die garantiere, daß der Statoil-Vertrag, wenn er den zuständigen niederländischen Behörden — im vorliegenden Fall der Direktion Wettbewerb des niederländischen Ministeriums für Wirtschaft — übermittelt werde, keiner anderen Stelle des Ministeriums, wie z. B. der Generaldirektion für Energie, zur Kenntnis gelange. Die Klägerin weist darauf hin, daß sie nicht behaupten wolle, daß die niederländischen Behörden den Statoil-Vertrag in ihrer Eigenschaft als Mehrheitsaktionär von Gasunie mißbräuchlich verwenden würden. Sie wolle lediglich aufzeigen, daß die Gefahr der Übermittlung des Vertrags an die Gasunie nicht eingebildet sei, gerade weil die niederländischen Behörden im vorliegenden Fall gleichzeitig als Behörde und als Beteiligter aufträten. Außerdem stehe unabhängig von der tatsächlichen Kenntnis oder der Verwendung des Statoil-Vertrags durch die niederländischen Behörden ihr Verhandlungsspielraum als Käufer gegenüber anderen Lieferanten auf dem Spiel, weil diese wüßten, daß die Behörden den Statoil-Vertrag besäßen.
- 44 Die Kommission räumt ihrerseits ein, daß sie bei Untersuchungen im Bereich des Wettbewerbs an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden sei. Entgegen der Annahme der Klägerin sei dieser Grundsatz im vorliegenden Fall jedoch beachtet worden.

- 45 Erstens verfüge sie über einen „beträchtlichen Ermessensspielraum“ bei der Entscheidung, ob ein an sie gerichtetes Dokument den Mitgliedstaaten übermittelt werden müsse, denn gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 müßten ihnen lediglich die „wichtigsten Schriftstücke“ übermittelt werden. In der Praxis warte sie mit der Entscheidung über die Übermittlung eines Dokuments häufig ab, bis sie ein Verfahren gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 eingeleitet habe. Die Kommission stellt daher fest: „Ob der Statoil-Vertrag ... übermittelt werden wird, wird davon abhängen, ob die Kommission in dieser Sache ein Verfahren einleiten wird und, wenn dies geschieht, ob der Vertrag für den — in einer Mitteilung der Beschwerdepunkte zu definierenden — Gegenstand dieses Verfahrens von Bedeutung sein wird.“
- 46 Zweitens sei die Vertraulichkeit einer Auskunft kein Grund, ihre Erteilung zu verweigern, da die Wahrung des — durch Artikel 214 EWG-Vertrag und Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 geschützten — Berufsgeheimnisses das Gegenstück zur Mitwirkungspflicht der Unternehmen bilde. Das dort genannte Berufsgeheimnis erstreckte sich ausdrücklich auf die „zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“. In den Niederlanden seien dies die Beamten der Direktion „Wettbewerb“ im Ministerium für Wirtschaft. Wenn diese Beamten es für nötig erachteten, den fraglichen Vertrag an Kollegen in anderen Dienststellen des Ministeriums weiterzugeben, seien diese ebenfalls an das Berufsgeheimnis gebunden.
- 47 Drittens sehe Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 vor, daß die in Anwendung des Artikels 11 erlangten Kenntnisse „nur zu dem mit der Auskunft oder Nachprüfung verfolgten Zweck verwertet werden“ dürften, nämlich, wie die Kommission klarstellt, für das „Verfahren der Kommission aufgrund der Verordnung Nr. 17“. Selbst wenn man Artikel 20 Absatz 1 so auslege, daß die Mitgliedstaaten sich der von der Kommission erhaltenen Auskünfte zur Anwendung ihres nationalen Wettbewerbsrechts bedienen dürften, hätte dies nicht die von der Klägerin befürchteten Folgen.
- 48 Viertens habe die Klägerin keine Anhaltspunkte geben können, die die Annahme einer Vermischung der Kompetenzen innerhalb der vom Rechtsstreit ebenfalls betroffenen niederländischen Behörden zuließen. Die mit der Übermittlung des Statoil-Vertrags verbundenen Gefahren seien damit rein spekulativer Art. Das Argu-

ment, die Beamten der Direktion „Energie“ des niederländischen Ministeriums für Wirtschaft nähmen an Beratungen in Brüssel über Fragen des Wettbewerbs auf dem Energiemarkt teil, sei für das Problem der Übermittlung des Statoil-Vertrags ohne Bedeutung. Die Klägerin selbst habe im übrigen darauf bestanden, daß der niederländischen Delegation, die an der mündlichen Verhandlung in diesem Verfahren teilgenommen habe, auch ein Beamter der Direktion „Energie“ angehöre.

49 Fünftens könnten sich die von der Klägerin beschriebenen nachteiligen Folgen einer solchen Übermittlung nur aus einer Verletzung der Pflichten aus Artikel 20 der Verordnung Nr. 17 durch die niederländischen Behörden ergeben, was eine merkwürdige Annahme sei. Aber selbst in diesem Fall verfüge die Klägerin nach niederländischem Recht über die nötigen Rechtsmittel, um ihre Interessen zu verteidigen. Sie könnte nämlich Schadensersatz fordern, falls ihre Stellung als Käufer auf dem Erdgasmarkt tatsächlich durch rechtswidriges Verhalten von nationalen Beamten beeinträchtigt würde.

50 Schließlich weist die Kommission darauf hin, daß sie in der angefochtenen Entscheidung Zurückhaltung geübt habe, indem sie zum einen ihr Verlangen in diesem Anfangsstadium der Untersuchung auf die Verhaltensregeln und den Statoil-Vertrag beschränkt habe, deren Existenz ihr bekannt gewesen sei, und zum anderen — vor dem Beschluß des Gerichts vom 21. November 1990. — weder ein Zwangsgeld noch eine Geldbuße festgesetzt habe.

### *Rechtliche Würdigung*

51 Zum dritten Klagegrund, mit dem die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerügt wird, ist zunächst darauf hinzuweisen, daß dieser Grundsatz bei der Durchführung von Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 gewahrt werden muß. Es genügt nämlich nicht, daß die verlangten Auskünfte mit dem Gegenstand der Untersuchung in Zusammenhang stehen. Erforderlich ist auch, daß die Verpflichtung zur Auskunftserteilung für das betreffende Unternehmen keine Belastung darstellt, die zu den Erfordernissen der Untersuchung außer Verhältnis steht.

52 Diese Ansicht wird durch eine gefestigte Rechtsprechung bestätigt. Im Urteil vom 26. Juni 1980 hat der Gerichtshof geprüft, ob die Kommission bei der Durchfüh-

nung von Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 nicht „außer Verhältnis zu den angestrebten Zwecken gehandelt und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit somit ... verletzt“ hat (Rechtssache 136/79, National Panasonic, a. a. O., Randnr. 30). In gleicher Weise hat er im Urteil vom 21. September 1989 über ein Verfahren zur Anwendung von Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 ausdrücklich anerkannt, daß das Erfordernis eines Schutzes gegen willkürliche oder unverhältnismäßige Eingriffe der öffentlichen Gewalt in die Sphäre der privaten Betätigung jeder natürlichen oder juristischen Person einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts darstellt (verbundene Rechtssachen 46/87 und 227/88, Hoechst/Kommission, a. a. O., Randnr. 19).

- 53 Das Gericht stellt vorliegend fest, daß das Verlangen der Kommission nach Vorlage des Statoil-Vertrags nicht unverhältnismäßig ist. Den Behauptungen der Klägerin zu der angeblichen Gefahr, daß die Gasunie durch den sie kontrollierenden niederländischen Staat Kenntnis vom Statoil-Vertrag erlangen könnte, kann nämlich nicht gefolgt werden. Selbst wenn der Statoil-Vertrag von der Kommission, die gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 verpflichtet ist, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die wichtigsten Schriftstücke, die zur Feststellung von Verstößen gegen Artikel 85 oder 86 des Vertrages bei ihr eingereicht werden, zu übermitteln, an diese Behörden weitergegeben werden sollte, ist die vertrauliche Behandlung dieses Vertrags insbesondere gegenüber der Gasunie durch Artikel 20 der Verordnung Nr. 17 gewährleistet, der nicht nur für die Kommission, sondern auch für die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie ihre Beamten und sonstigen Bediensteten gilt.
- 54 Insoweit ist das Vorbringen der Klägerin zurückzuweisen, daß Artikel 20 nur eine formelle, in der Praxis wenig wirkungsvolle Garantie bietet, daß der Inhalt des Statoil-Vertrags Dritten, insbesondere der Gasunie, nicht zugänglich gemacht werde, wenn er den niederländischen Behörden übermittelt werde. Die Geeignetheit der im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Garantie zur Beseitigung der von der Klägerin befürchteten Gefahr ergibt sich aus den folgenden Darlegungen.
- 55 Der durch Artikel 20 gebotene Schutz äußert sich in zwei Formen. Zum einen verbietet Artikel 20 Absatz 2, Kenntnisse preiszugeben, die bei Anwendung der Verordnung Nr. 17 erlangt wurden und die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen. Zum anderen verbietet Artikel 20 Absatz 1 die Verwertung der bei Anwendung der Verordnung Nr. 17 erlangten Kenntnisse zu einem anderen als dem mit der Auskunft oder Nachprüfung verfolgten Zweck. Diese beiden sich er-

gänzenden Garantien dienen dazu, die Wahrung der Vertraulichkeit der den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 übermittelten Informationen sicherzustellen.

56 Im vorliegenden Fall würde Artikel 20 im Fall einer Übermittlung des Statoil-Vertrags an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nicht nur der Preisgabe von Informationen an Personen außerhalb des betreffenden Verwaltungsbereichs, sondern auch der Verbreitung solcher Informationen innerhalb dieses Bereichs entgegenstehen. Sowohl die Verantwortlichen auf höchster Ebene als auch die Beamten und sonstigen Bediensteten der für den Wettbewerb zuständigen Dienststellen, die als zuständige Behörden im Sinne von Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 infolge der Übermittlung durch die Kommission vom Inhalt des Statoil-Vertrags Kenntnis erlangen würden, wären nämlich verpflichtet, diesen Inhalt innerhalb dieses Verwaltungsbereichs, insbesondere gegenüber den mit Energiefragen befaßten Dienststellen, nicht preiszugeben.

Artikel 20 gestattet es auch, die im vorliegenden Fall bestehende besondere Gefahr auszuschließen, die sich der Klägerin zufolge aus der Kompetenzvermischung im Bereich des Wettbewerbs und der Energie innerhalb der niederländischen Verwaltung ergibt. Er untersagt nämlich den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17, denen der Statoil-Vertrag von der Kommission übermittelt werden könnte, die in ihm enthaltenen Informationen zur Festlegung der von bestimmten öffentlichen Unternehmen verfolgten Handelspolitik zu verwenden.

57 Angesichts der vorstehenden Erwägungen stellt das Gericht fest, daß das Vorbringen der Klägerin über die Unwirksamkeit der sich aus Artikel 20 ergebenden Vertraulichkeitsgarantie, mit dem sie ihre Weigerung begründet, den Statoil-Vertrag der Kommission zu übermitteln, jeder Grundlage entbehrt. Die Mitgliedstaaten müssen nämlich aufgrund der in Artikel 5 EWG-Vertrag enthaltenen Mitwirkungspflicht alle erforderlichen Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen treffen, die sich im vorliegenden Fall aus Artikel 20 ergeben. Im Fall der Übermittlung des Statoil-Vertrags an die Mitgliedstaaten ist folglich jeder von ihnen gehalten, die volle Wirksamkeit dieser Bestimmung sicherzustellen und darüber zu wachen, daß sie nicht zum Vorteil oder zum Nachteil eines Unternehmens und insbesondere der Unternehmen, die sie kontrollieren, verletzt wird.

Im Hinblick auf die von der Klägerin betonte Besonderheit des vorliegenden Rechtsstreits ist darauf hinzuweisen, daß die hier aufgeworfene Frage sich immer

dann stellen kann, wenn eine Untersuchung der Kommission die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen einem Privatunternehmen und einem öffentlichen Unternehmen oder einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft betrifft. Ein solcher Umstand, der praktisch häufig vorkommen wird, verleiht der Untersuchung der Kommission keinerlei besonderen Charakter und kann daher im Rahmen der Anwendung der Verordnung Nr. 17 in keiner Weise besonders berücksichtigt werden. Die in Artikel 20 in allgemeiner und unbedingter Form aufgeführten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten lassen nämlich keine Ausnahme zu.

- 58 Insbesondere ist die Ansicht der Klägerin zurückzuweisen, eine Prüfung des niederländischen Verwaltungsaufbaus zeige die Gefahr einer Verletzung des Berufsgeheimnisses. Das angebliche Fehlen von Verwaltungsvorschriften, die sicherstellen sollen, daß im vorliegenden Fall die vertraulichen Informationen über den Inhalt des Statoil-Vertrags nicht zwischen den verschiedenen Direktionen des niederländischen Ministeriums für Wirtschaft und insbesondere zwischen der Direktion Wettbewerb und der Generaldirektion für Energie kursieren, läßt nicht ohne weiteres den Schluß zu, daß die zuständigen nationalen Behörden zu gegebener Zeit nicht für die Wahrung ihrer Verpflichtungen aus Artikel 20 der Verordnung Nr. 17 sorgen werden.
- 59 Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz ihrer institutionellen Selbständigkeit berechtigt sind, festzulegen, auf welche Art und Weise sie ihren Verpflichtungen aufgrund des Gemeinschaftsrechts nachkommen, sofern sie damit nicht die Rechte verletzen, die den genannten Unternehmen durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumt wurden (vgl. Urteile vom 15. Dezember 1971 in den verbundenen Rechtssachen 51/71 bis 54/71, *International Fruit Company*, Slg. 1971, 1107, Randnr. 4; vom 27. Oktober 1971 in der Rechtssache 6/71, *Rheinmühlen/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide*, Slg. 1971, 823, Randnr. 8, und — im Bereich der Zusammenarbeit der Staaten mit der Kommission bei der Ausübung ihrer Untersuchungsbefugnisse in Anwendung der Verordnung Nr. 17 — Urteile vom 17. Oktober 1989 in den verbundenen Rechtssachen 97/87 bis 99/87, *Dow Chemical Ibérica u. a./Kommission*, Slg. 1989, 3165, Randnr. 30, und in der Rechtssache 85/87, *Dow Benelux/Kommission*, Slg. 1989, 3137, Randnr. 44, sowie vom 21. September 1989 in den verbundenen Rechtssachen 46/87 und 227/88, *Hoechst, a. a. O.*, Randnr. 33).
- 60 Aus all diesen Gründen ist das Gericht der Ansicht, daß die Beschränkungen, die Artikel 20 der Verordnung Nr. 17 den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Preisgabe und der Verwertung von Informationen auferlegt, die ihnen gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung übermittelt werden, der Klägerin ausreichende Sicherheit



bieten. Folglich führt die angefochtene Entscheidung, mit der die Kommission von ihr die Übersendung des Statoil-Vertrags verlangt, nicht zu der von der Klägerin behaupteten übermäßigen Gefährdung und verstößt daher nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

61 Somit ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

### Kosten

62 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihren drei Klagegründen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

### DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Klage wird abgewiesen.
- 2) Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Saggio

Briët

Barrington

Vesterdorf

Biancarelli

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Dezember 1991.

Der Kanzler

H. Jung

II - 1522

Der Präsident

A. Saggio