

Forenede sager T-213/01 og T-214/01

Österreichische Postsparkasse AG og Bank für Arbeit und Wirtschaft AG

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Annulationsøgsmål — konkurrence — forordning nr. 17 — forordning (EF) nr. 2842/98 — afgørelse 2001/462/EF/EKSF — høringskonsulent — akt med retsvirkninger — formaliteten — berettiget interesse — begæringens eller klagens ophavsmand — slutkunde, der køber varer eller tjenesteydelser — aktindsigt i meddelelser af klagepunkter — fortrolige oplysninger — tilstrækkelig interesse«

Rettens dom (Femte Afdeling) af 7. juni 2006 II - 1609

Sammendrag af dom

1. *Annulationsøgsmål — retlig interesse*
(Art. 230, stk. 4, EF og 233 EF)
2. *Annulationsøgsmål — akter, der kan være genstand for søgsmål — akter, der fremkalder bindende retsvirkninger*
(Art. 230, stk. 4, EF)

3. *Annulationsøgsmål — retsakter, der kan være genstand for søgsmål*
(Art. 230, stk. 4, EF; Rådets forordning nr. 17, art. 3, stk. 2, og nr. 2842/98, art. 7; Kommissionens afgørelse 2001/462, art. 9, stk. 2)
4. *Konkurrence — administrativ procedure — anerkendelse af status som klager*
(Rådets forordning nr. 17 og nr. 2842/98)
5. *Konkurrence — administrativ procedure — undersøgelse af klager*
(Art. 81 EF og 82 EF; Rådets forordning nr. 17, art. 3, stk. 2)
6. *Konkurrence — administrativ procedure — de klagendes rettigheder*
(Art. 81 EF og 82 EF; Rådets forordning nr. 17, art. 10, stk. 3, og 6, og nr. 2842/98, art. 7 og 8; Kommissionens afgørelse 2001/462, art. 12, stk. 4)
7. *Konkurrence — administrativ procedure — de klagendes rettigheder*
(Rådets forordning nr. 2842/98, art. 7)
8. *Konkurrence — administrativ procedure — aktindsigt*
(Kommissionens meddelelse 97/C 23/03)

1. Et annullationssøgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person kan kun antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren har interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres. En sådan interesse foreligger kun, hvis annullationen af retsakten i sig selv kan have retsvirkninger.

Ifølge artikel 233 EF har den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, pligt til at træffe de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Disse foranstaltninger skal ikke fjerne

retsakten fra Fællesskabets retsorden, eftersom denne fjernelse følger af den annullation, som retsinstansen har foretaget. Foranstaltningerne vedrører navnlig ophævelsen af de virkninger, der er forårsaget af den pågældende retsakt, og som påvirkes af de konstaterede retsstridigheder. Annullation af en retsakt, som allerede er gennemført, kan stadig have retsvirkninger. Retsakten kan have haft retsvirkninger i den periode, hvor den har været i kraft, og disse virkninger er ikke nødvendigvis faldet bort på grund af annullationen af retsakten. Annullation af en retsakt kan ligeledes give mulighed for at undgå, at den retsstridighed, som akten er behæftet med, ikke gentages i fremtiden. Af disse grunde udgør en annullationsdom grundlaget for, at den berørte institution bringes til på behørig måde at genop-

rette sagsøgerens situation eller afskæres fra at udstede en identisk retsakt.

Det følger heraf, at inden for rammerne af en procedure vedrørende tilsidesættelse af konkurrencereglerne indebærer den omstændighed, at en meddelelse af klagepunkter er blevet udleveret til en klageberettiget tredjepart efter anlæggelsen af et annullationssøgsmål, hvis genstand er at anfægte lovligheden af den beslutning, på grundlag af hvilken denne udlevering er foretaget, ikke, at den nævnte sag mister sin genstand. En eventuel annullation af den anfægtede beslutning kan nemlig i sig selv have retsvirkninger for de i proceduren deltagende virksomheders situation, navnlig ved at undgå, at Kommissionen gentager en sådan praksis, og ved at gøre brugen af den meddelelse af klagepunkter, der uretmæssigt er udleveret til nævnte tredjepart, ulovlig.

(jf. præmis 53-55)

2. Kun de foranstaltninger, der har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, udgør retsakter, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål som omhandlet i artikel 230 EF.

I princippet udgør foreløbige foranstaltninger, hvis formål er at forberede den endelige afgørelse, derfor ikke retsakter, der kan anfægtes. Imidlertid udgør retsakter, vedtaget under den forberedende sagsbehandling, som selv danner afslutningen på en særlig procedure, der adskiller sig fra den, som skal sætte Kommissionen i stand til at træffe afgørelse i sagen, og som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, ligeledes retsakter, der kan anfægtes.

Kommissionens beslutning, hvorved en virksomhed, der er anklaget i en overtrædelsesprocedure, får meddelelse om, at de oplysninger, virksomheden er fremkommet med, ikke er omfattet af den fortrolige behandling, der garanteres i fællesskabsretten, og dermed kan udleveres til en tredjemand, har således retsvirkninger for den pågældende virksomhed gennem en væsentlig ændring af dens retsstilling, idet den nægter virksomheden den fordel, som består i den i fællesskabsretten fastsatte beskyttelse, og er endelig og uafhængig af den endelige afgørelse, hvorved det fastslås, at konkurrencereglerne er overtrådt.

Desuden kan virksomhedens mulighed for at anlægge sag til prøvelse af den endelige afgørelse, hvorved det fastslås, at konkurrencereglerne er overtrådt,

ikke give virksomheden en passende beskyttelse af dens rettigheder på dette område. For det første vil den administrative procedure muligvis ikke føre til en afgørelse, der fastslår en overtrædelse. For det andet giver et søgsmål til prøvelse af denne beslutning, hvis det rejses, i hvert fald ikke virksomheden mulighed for at forhindre de uoprettelige virkninger, som en ulovlig udlevering af visse af dens dokumenter måtte have.

En sådan beslutning kan derfor være genstand for et annullationssøgsmål.

(jf. præmis 64-66)

3. En beslutning fra høringskonsulenten vedtaget på grundlag af artikel 9, stk. 2, i afgørelse 2001/462 om høringskonsulentens kompetenceområde under behandlingen af visse konkurrencesager, som tillader meddelelse af en ikke-fortrolig udgave af klagepunktsmeddelelsen vedrørende en virksomhed, som er berørt af en procedure om overtrædelse af konkurrencereglerne, til en klageberettiget tredjepart, udgør sidste trin i en særlig procedure, som adskiller sig fra den generelle procedure om anvendelse af artikel 81 EF, og som endeligt fastsætter Kommissionens stillingtagen til spørgsmålet om udlevering af den ikke-fortrolige udgave af klagepunktsmeddelelsen til nævnte tredjepart.

En sådan beslutning indebærer nødvendigvis, at det først anerkendes, at den klageberettigede tredjepart har en særlig interesse i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17, eftersom det er denne interesse, der giver denne tredjepart ret til at få udleveret meddelelsen af klagepunkter i medfør af artikel 7 i forordning nr. 2842/98 om høring af parter i visse procedurer efter artikel [81 EF] og [82 EF].

Det følger heraf, at den virksomhed, som er berørt af proceduren, under sagsanlægget kan anfægte både høringskonsulentens beslutning om at udlevere den ikke-fortrolige udgave af klagepunktsmeddelelsen til den klageberettigede tredjepart og det uomgængeligt nødvendige forhold, der ligger til grund for denne beslutning, nemlig Kommissionens anerkendelse af nævnte tredjeparts berettigede interesse i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17. I modsat fald kan nævnte virksomhed ikke forhindre, at de klagepunkter, der var rettet mod den af Kommissionen, bringes til kendskab hos en tredjepart, der har fremsat en begæring eller en klage, og som ikke har den i fællesskabsbestemmelserne krævede berettigede interesse, eller — hvis denne udlevering allerede har fundet sted — nedlægge påstand om, at denne tredjeparts brug af de pågældende oplysninger erklæres ulovlig.

(jf. præmis 71, 72 og 78)

4. Forordning nr. 17 og forordning nr. 2842/98 om høring af parter i visse procedurer efter artikel [81 EF] og [82 EF] kræver ikke, for at en tredjepart kan kvalificeres som klageberettiget, at den pågældende begæring eller klage giver anledning til Kommissionens indledning af overtrædelsesproceduren, navnlig den indledende undersøgelsesfase. Fysiske eller juridiske personer, som godtgør en berettiget interesse i, at Kommissionen fastslår, at konkurrencerettens normer er overtrådt, kan dermed fremsætte en begæring eller en klage herom, selv om undersøgelsesproceduren, der går forud for overtrædelsesproceduren, er indledt på eget initiativ eller efter en andens begæring. Ellers ville personer, der har en sådan berettiget interesse, blive forhindret i under proceduren at udøve processuelle rettigheder, der er forbundet med at være klageberettiget.

pågældende begæring eller klage (artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 17 og artikel 6-8 i forordning nr. 2842/98), for det andet »tredjeparter, der godtgør en tilstrækkelig interesse«, som, hvis de anmoder om at blive hørt, har ret til, at Kommissionen skriftligt oplyser dem om procedurens art og genstand, således at de kan fremsætte deres skriftlige bemærkninger (artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 9, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2842/98), og for det tredje »andre tredjeparter«, som Kommissionen kan give lejlighed til at fremsætte deres mundtlige synspunkter (artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 2842/98).

Ovennævnte forordninger har således indført en graduering alt efter betydningen af skaden på deres interesser for så vidt angår deltagelsen i en overtrædelsesprocedure for andre fysiske eller juridiske personer end de virksomheder, til hvilke Kommissionen har rettet klagepunkter. Disse forordninger sondrer i denne henseende mellem for det første »begæringens eller klagens ophavsmand, der har godtgjort en berettiget interesse«, til hvilke Kommissionen sender en kopi af den ikke-fortrolige udgave af klagepunkter, når den fremfører klagepunkter vedrørende et spørgsmål, der er blevet rejst i den

Enhver ansøger eller klageberettiget, der har godtgjort en berettiget interesse, har således ret til at modtage en ikke-fortrolig udgave af meddelelsen af klagepunkter. For så vidt angår tredjeparter, der har godtgjort en tilstrækkelig interesse, kan det ikke udelukkes, at Kommissionen, hvis omstændighederne i sagen berettiger dette, kan, men ikke er forpligtet hertil, udlevere en ikke-fortrolig udgave af meddelelsen af klagepunkter til dem, således at de fuldt ud er i stand til at fremsætte deres bemærkninger til de påståede overtrædelser, som er genstand for den pågældende procedure. Ud over disse to beskrevne tilfælde er det ikke fastsat inden for rammerne af forordning nr. 17 og forordning nr. 2842/98, at Kommissionen skal udlevere meddelelsen af klagepunkter til andre fysiske eller juridiske personer

end de virksomheder, til hvilke disse klagepunkter er rettet.

(jf. præmis 91 og 106-108)

5. En slutkunde af goder eller tjenesteydelser kan opfylde begrebet interesse i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17. En slutkunde, som godtgør, at hans økonomiske interesser har lidt skade, eller at de kan lide skade på grund af den pågældende konkurrencebegrænsning, har nemlig en berettiget interesse i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17 i at fremsætte en begæring eller en klage med henblik på, at Kommissionen fastslår, at artikel 81 EF og 82 EF er overtrådt.

Anerkendelsen af en slutkunde som klageberettiget afhænger af, om vedkommende vil lide økonomisk skade på grund af den pågældende praksis, og dermed ikke af, om vedkommende deltager på hvert af de produktmarkeder, som er genstand for Kommissionens undersøgelse.

De regler, som skal sikre, at konkurrencen ikke fordrejes på det indre marked, har i denne henseende som endeligt formål at styrke forbrugernes velbefin-

dende. Dette formål fremgår især af ordlyden af artikel 81 EF. Selv om forbuddet i denne bestemmelses stk. 1 ikke finder anvendelse på konkurrencebegrænsende aftaler, som bidrager til at forbedre produktionen eller distributionen af de pågældende varer eller at fremme det tekniske eller økonomiske fremskridt, er denne mulighed i artikel 81, stk. 3, EF navnlig underlagt den betingelse, at en del af den indtjening, der stammer herfra, forbeholdes varernes brugere. Konkurrenceretten og -politikken indvirker således unægtelig på konkrete økonomiske interesser hos slutkunder, der køber goder eller tjenesteydelser. Anerkendelsen af, at sådanne kunder — som gør gældende, at de har lidt økonomisk skade på grund af en kontrakt eller en adfærd, der kan begrænse eller fordreje konkurrencen — har en berettiget interesse i, at Kommissionen fastslår, at artikel 81 EF og 82 EF er overtrådt, bidrager til gennemførelsen af konkurrencerettens formål.

Denne vurdering tømmer ikke begrebet berettiget interesse for indhold ved at give det en for bred betydning, ligesom den heller ikke baner vejen for en påstået almen søgsmålsret. Selv om det anerkendes, at en forbruger, der kan godtgøre en skade på sine økonomiske interesser, som skyldes en konkurrencebegrænsende aftale, som han anmelder, kan have en berettiget interesse i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17, svarer dette ikke til at antage, at enhver fysisk eller juridisk person har en sådan interesse.

Heller ikke indsigelser om den forøgelse af klager og vanskeligheder ved den administrative procedure, der følger af, at slutkunder anerkendes som klageberettigede, kan tages til følge. Disse indsigelser kan ikke gyldigt påberåbes med henblik på at begrænse anerkendelsen af en berettiget interesse hos en slutkunde, som godtgør, at han har lidt økonomisk skade på grund af den konkurrencestridige praksis, som han anmelder.

Den klageberettigede tredjepart skal godtgøre, at han har en berettiget interesse i at få fastslået, at artikel 81 EF og 82 EF er overtrådt, og Kommissionen har derfor en forpligtelse til at efterprøve, om tredjeparten opfylder denne betingelse.

Når den klageberettigede godtgør en gyldig berettiget interesse, er Kommissionen endelig ikke forpligtet til at efterprøve, om den klageberettigede også motiveres af andre årsager.

(jf. præmis 114-118, 124 og 131)

6. Forordning nr. 17 og forordning nr. 2842/98 om høring af parter i visse procedurer efter artikel [81 EF] og [82

EF] fastsætter ikke en særlig frist for, at en klageberettiget tredjepart, som godtgør en berettiget interesse, udøver sin ret til at modtage klagepunkterne og at blive hørt under en overtrædelsesprocedure. Endvidere giver afgørelse 2001/462 om høringskonsulentens kompetenceområde under behandlingen af visse konkurrencesager mulighed for at høre den klageberettigede på et hvilket som helst tidspunkt under proceduren, idet det udtrykkeligt er anført i artikel 12, stk. 4, at høringskonsulenten for at sikre, at retten til at blive hørt respekteres, kan »give personer, virksomheder og sammenslutninger af personer eller virksomheder mulighed for at afgive yderligere skriftlige bemærkninger efter den mundtlige høring«. Det følger heraf, at den klageberettigedes ret til at få udleveret klagepunkter og til at blive hørt under den administrative procedure om fastslåelse af, at artikel 81 EF og 82 EF er overtrådt, også kan udøves, mens proceduren verserer.

Endvidere bestemmer artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 17, at Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål skal høres, inden der træffes afgørelse i en procedure om fastslåelse af, at artikel 81 EF og 82 EF er overtrådt. En sådan høring er imidlertid sidste fase i proceduren, inden beslutningen udstedes. Så længe Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål ikke er fremkommet med sin udtalelse i henhold til artikel 10, stk. 6, i forordning nr. 17 om Kommissionens forslag til afgørelse, kan den klageberettigedes ret til at modtage klagepunkter og til at blive

hørt derfor ikke anses for at være fortabt. Når det rådgivende udvalg ikke er fremkommet med sin udtalelse, er der intet til hinder for, at Kommissionen kan undersøge tredjeparters bemærkninger og fortsat kan ændre sin stillingtagen i lyset af disse bemærkninger

(jf. præmis 148 og 149)

7. Kommissionen er ikke forpligtet til på grundlag af den blotte mistanke om et eventuelt misbrug af klagepunkterne at begrænse retten til at udlevere klagepunkter i artikel 7 i forordning nr. 2842/98 om høring af visse parter i visse procedurer efter artikel [81 EF] og [82 EF] for en klageberettiget tredjepart, som gyldigt har godtgjort en berettiget interesse.

(jf. præmis 189)

8. Kommissionens meddelelse om interne procedureregler for behandling af anmodninger om aktindsigt i sager angående artikel [81 EF] og [82 EF], EKSF-traktatens artikel 65 og 66 samt Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 knæsætter ikke en absolut ret til fortrolighed for dokumenter, som indgår i en virksomheds aktiver, og som virksomheden ønsker behandlet fortroligt.

(jf. præmis 213)