

DOMSTOLENS DOM
16. juli 1992 *

I sag C-67/91,

angående en anmodning, som Tribunal de Defensa de la Competencia i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Dirección General de Defensa de la Competencia

mod

— **Asociación Española de Banca Privada (AEBP)**

— **Banco Hispano Americano, SA**

— **Banco Exterior de España, SA**

— **Banco Popular Español, SA**

— **Banco Bilbao Vizcaya, SA**

— **Banco Central, SA**

— **Banco Español de Crédito, SA**

— **Banco de Santander — SA de Crédito,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 214 og af Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81),

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg, J. L. Murray og D. A. O. Edward,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: fuldmægtig D. Triantafyllou,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Kongeriget Spaniens regering ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto Navarro González og Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, chef for Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia, som befuldmægtigede
- AEBP ved advokat Enrique Piñel López, Madrid
- Banco Hispano Americano, SA, ved advokat Gerardo Codes Anguita, Madrid
- Banco Exterior de España, SA, ved Procurador de los Tribunales de Madrid Alvaro Merino Fuentes, Madrid, og advokat José Ataz Hernández, Madrid
- Banco Popular Español, SA, ved fuldmægtig Santiago Lizarraga Beloso og advokat Vicente Infante Pérez, Madrid
- Banco Bilbao Vizcaya, SA, ved advokat José Luis Segimón Escobedo, Madrid
- Banco Central, SA, ved advokat, Consejero Secretario og Director General Juan Manuel Echevarría Hernández, Madrid

- Banco Español de Crédito, SA, ved advokat Mariano Gómez de Liaño y Botella, Madrid, og advokat Piero A. M. Ferrari, Rom

- Banco de Santander, SA, ved advokat Alfredo Oñoro Crespo, Madrid

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Francisco E. González Días og Berend Jan Drijber, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at den spanske regering, AEBP, Banco Central Hispanoamericano, SA (dannet ved fusionen af Banco Hispano Americano, SA, og Banco Central, SA), ved Juan Manuel Echevarría Hernández, Banco Exterior de España, SA, ved advokat Echevarría Pérez, Madrid, Banco Popular Español, SA, ved advokaterne Pablo Isla Alvarez de Tejera og Juan Ignacio Martí Barceló, Madrid, Banco Bilbao Vizcaya, SA, Banco Español de Crédito, SA, Banco de Santander, SA, og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. maj 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. juni 1992,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 28. januar 1991, indgået til Domstolen den 15. februar 1991, har Tribunal de Defensa de la Competencia i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 214 og af Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81, herefter benævnt »forordning nr. 17«).

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Dirección General de Defensa de la Competencia (herefter benævnt »DGDC«) og Asociación Española de Banca Privada (herefter benævnt »AEBP«), Banco Hispano Americano, Banco Exterior de España, Banco Popular Español, Banco Bilbao Vizcaya, Banco Central, Banco Español de Crédito og Banco de Santander — SA de Crédito (herefter benævnt »Banco de Santander«).

- 3 DGDC har ved Tribunal de Defensa de la Competencia anlagt sag mod AEBP og de ovenfor nævnte banker. Ifølge sagsøgeren har bankerne med hensyn til visse tjenesteydelser og provisioner overtrådt bestemmelserne i den spanske lov nr. 110/1963 af 20. juli 1963 om »Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia« (konkurrenceloven).

- 4 Bankerne har gjort gældende, at det egentlige udgangspunkt for den nationale sag ikke er de forskellige begæringer om oplysninger, som DGDC fremsatte i begyndelsen af 1987, men de nationale myndigheders efterfølgende retsskridt, der er baseret på oplysninger, som Kommissionen har indhentet i medfør af bestemmelserne i forordning nr. 17.

- 5 Disse oplysninger findes ifølge de sagsøgte i »skema A/B«, som de indgav i marts 1988 med henblik på udstedelse af negativattest i henhold til artikel 2 i forordning nr. 17 eller fritagelse i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3, samt i besvarelserne af de begæringer om oplysninger, som Kommissionen i henhold til artikel 11 i forordning nr. 17 tilstillede bankerne fra marts 1987.

- 6 AEBP og bankerne har gjort gældende, at de nationale myndigheder ikke må anvende disse oplysninger som grundlag for en sag, der gennemføres for at skride ind mod overtrædelser af de nationale konkurrenceregler.

7 På baggrund heraf har Tribunal de Defensa de la Competencia udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan den nationale myndighed, som i en medlemsstat skal anvende EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86, anvende oplysninger, som Kommissionens tjenestegrene har modtaget

a) i medfør af artikel 11 i Rådets forordning nr. 17

b) som frivilligt indsendt af virksomhederne i den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 2, 4 og 5 i Rådets forordning nr. 17

under en bødesag, som alene gennemføres i henhold til EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86?

2) Kan den nævnte myndighed anvende de ovenfor i spørgsmål 1.a) og 1.b) nævnte oplysninger under en bødesag, der gennemføres i henhold til både fællesskabsretlige og nationale konkurrenceregler?

3) Kan den nævnte myndighed anvende de ovenfor i spørgsmål 1.a) og 1.b) nævnte oplysninger under en bødesag, som alene gennemføres i medfør af nationale konkurrenceregler?

4) Kan den nævnte myndighed anvende de ovenfor i spørgsmål 1.a) og 1.b) nævnte oplysninger under en sag om godkendelse af en konkurrencebegrænsende praksis, som iværksættes alene i henhold til national ret?«

8 Den nationale retsinstans har i forelæggelseskendelsens præmisser anført, at disse spørgsmål efter dens opfattelse bør besvares bekræftende.

- 9 Hvad nærmere angår de faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.
- 10 Inden genstanden for de for Domstolen forelagte præjudicielle spørgsmål præciseres, og der tages stilling til, om de kan antages til realitetsbehandling, skal der indledningsvis redegøres for de relevante retsregler i forbindelse med de rejste spørgsmål og navnlig for anvendelsesområdet for henholdsvis de fællesskabsretlige og de nationale konkurrenceregler, rækkevidden af forordning nr. 17 samt de samarbejdsformer mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der fastsættes i denne forordning.
- 11 Udgangspunktet for fællesskabsrettens og national konkurrencelovgivnings vurdering af konkurrencebegrænsende praksis er forskelligt. Mens traktatens artikel 85 og 86 rammer konkurrencebegrænsninger, fordi de kan hindre samhandelen mellem medlemsstaterne, vedrører de nationale lovgivninger — hver ud fra egne særlige grunde — alene konkurrencebegrænsninger på rent nationalt plan. Det kan heraf udledes, at de nationale myndigheder også kan skride ind over for forhold, der kan være genstand for en beslutning fra Kommissionen (jf. dom af 13.2.1969, sag 14/68, Wilhelm, Sml. 1969, s. 1, og af 10.7.1980, forenede sager 253/78, 1/29, 2/79 og 3/79, Giry og Guerlain, Sml. s. 2327, præmis 15 og 16).
- 12 I de nævnte domme fremhævede Domstolen imidlertid, at samtidig anvendelse af den nationale konkurrenceret kun kan tillades i det omfang, den ikke skader den ensartede anvendelse i hele fællesmarkedet af de fællesskabsretlige konkurrenceregler og den fulde virkning af de retsakter, der udstedes i henhold til disse regler.

- 13 I forordning nr. 17 fastlægges de procedurer, som Kommissionen skal benytte ved anvendelsen af traktatens artikel 85 og 86. Som det fremgår af syvende betragtning, fastlægger forordningen de regler, hvorefter Kommissionen kan træffe de foranstaltninger, der er påkrævede for anvendelse af disse bestemmelser.
- 14 Forordning nr. 17 fastlægger på den baggrund, hvordan virksomheder på den ene side kan afgive oplysninger til Kommissionen, og hvordan Kommissionen på den anden side kan anvende disse oplysninger samt fremsende dem til medlemsstaternes kompetente myndigheder.
- 15 Kommissionen modtager således i medfør af artikel 2 i forordning nr. 17 virksomhedernes begæringer om udstedelse af negativattest, hvori Kommissionen anmodes om at fastslå, at der ikke findes anledning til at skride ind i medfør af traktatens artikel 85, stk. 1, eller artikel 86. I medfør af artikel 4 og 5 i forordningen modtager Kommissionen ligeledes anmeldelser af aftaler, vedtagelser og former for samordnet praksis med henblik på at afgive erklæring i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3, om, at bestemmelserne i stk. 1 i samme artikel er uanvendelige på visse aftaler eller former for samordnet praksis.
- 16 Ved indgivelsen af disse begæringer og anmeldelser benyttes en fælles formular benævnt »skema A/B«, der er nærmere beskrevet i Kommissionens forordning nr. 27 af 3. maj 1962, første forordning om gennemførelse af Rådets forordning nr. 17 (EFT 1959-1962, s.123), som ændret ved Kommissionens forordning nr. 2526/85 af 5. august 1985 (EFT L 240, s. 1).
- 17 Kommissionen er desuden ved forordning nr. 17 tillagt vidtgående efterforsknings- og kontrolbeføjelser. Det udtales således i forordningens ottende betragtning, at Kommissionen på hele fællesmarkedets område skal have beføjelse til at kræve de oplysninger og foretage sådanne kontrolundersøgelser, som er nødvendige for at kunne påvise handlinger i strid med traktatens artikel 85 og 86 (dom af 18.10.1989, sag 374/87, Orkem mod Kommissionen, Sml. s 3283, præmis 15).

- 18 I forhold til den i forordningens artikel 19 fastsatte kontradiktoriske procedure er der i overensstemmelse med ovennævnte indført en særskilt procedure bestående af en indledende undersøgelse, der navnlig omfatter begæringer om oplysninger (forordningens artikel 11) og kontrolundersøgelser, der foretages af Kommissionens befuldmægtigede (forordningens artikel 14). Denne procedure har til formål at give Kommissionen mulighed for at indsamle de oplysninger og dokumenter, som er nødvendige for at efterprøve rigtigheden og følgerne af bestemte faktiske og retlige omstændigheder (jf. førnævnte dom af 18.10.1989, Orkem mod Kommissionen, præmis 21).
- 19 Ved bestemmelserne i forordning nr. 17 fastlægges reglerne for medlemsstaternes deltagelse i de sager, som Kommissionen behandler. Som det fremgår af forordningens syvende betragtning, skal disse bestemmelser sikre, at Kommissionen i nær og vedvarende kontakt med medlemsstaternes kompetente myndigheder kan træffe de foranstaltninger, der er påkrævede for anvendelse af bestemmelserne i artikel 85 og 86.
- 20 Ifølge forordningens artikel 10, stk. 1 og 2, fremsender Kommissionen omgående til medlemsstaternes kompetente myndigheder afskrift af begæringer og anmeldelser samt af de vigtigste dokumenter, som indsendes til Kommissionen med henblik på konstatering af overtrædelser af bestemmelserne i traktatens artikel 85 eller 86, udstedelse af negativattest eller afgivelse af en beslutning i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3. Medlemsstaternes kompetente myndigheder har ret til at fremsætte deres bemærkninger til denne procedure. Blandt de oplysninger, der kan fremsendes til medlemsstaternes kompetente myndigheder i henhold til disse bestemmelser, kan navnlig nævnes besvarelserne af de begæringer om oplysninger, som Kommissionen fremsætter i medfør af forordningens artikel 11. I stk. 2 og 6 i denne artikel bestemmes det endvidere, at en genpart af begæringer om oplysninger eller af krav om oplysninger i form af en beslutning, som Kommissionen fremsætter i forbindelse med ubesvarede begæringer, oversendes til myndighederne i den pågældende medlemsstat.

21 I forordningens artikel 20, stk. 1, fastsættes endelig som følger:

»De oplysninger, som er indhentet i medfør af bestemmelserne i artikel 11, 12, 13 eller 14, må kun bruges til det med undersøgelsen eller kontrollen tilsigtede formål.«

Ifølge stk. 2 i samme artikel, der gennemfører traktatens artikel 214 om tavshedspligt (jf. dom af 24.6.1986, sag 53/85, AKZO Chemie mod Kommissionen, Sml. s. 1965, præmis 26), er medlemsstaternes kompetente myndigheder samt deres tjenestemænd og øvrige ansatte forpligtede til ikke at give oplysninger om forhold, som de i medfør af forordningen får kendskab til, og som ifølge deres natur er undergivet tavshedspligt.

Genstanden for de præjudicielle spørgsmål og spørgsmålet om deres antagelse til realitetsbehandling

22 De forelagte spørgsmål vedrører udelukkende de nationale myndigheders anvendelse af oplysninger, som Kommissionen har indhentet i medfør af forordning nr. 17. Den nationale retsinstant ønsker med disse spørgsmål i det væsentlige oplyst, om de nationale myndigheder med henblik på anvendelsen af de fællesskabsretlige eller nationale konkurrenceregler kan benytte oplysninger, som Kommissionen har fremsendt, og som var indeholdt i

— besvarelser af begæringer om oplysninger rettet til virksomhederne i medfør af forordningens artikel 11, og

— anmodninger om negativattest og anmeldelser af aftaler, vedtagelser og former for samordnet praksis i henhold til forordningens artikel 2, 4 og 5.

- 23 Det må præciseres, at de forelagte spørgsmål vedrører de nationale myndigheders anvendelse af oplysninger, som Kommissionen har indhentet, og som ikke er offentliggjort i henhold til bestemmelserne i artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 17 eller nævnt i en beslutning, som Kommissionen har offentliggjort i henhold til bestemmelserne i forordningens artikel 21.
- 24 AEBP og visse af bankerne har bestridt nogle af spørgsmålenes relevans, for så vidt de vedrører de nationale myndigheders brug af disse oplysninger med henblik på anvendelsen af de fællesskabsretlige konkurrenceregler. De gør gældende, at hovedsagen udelukkende vedrører de nationale myndigheders anvendelse af oplysninger indhentet i medfør af forordning nr. 17, herunder navnlig oplysninger fra skema A/B, under en national bødesag, der gennemføres i henhold til nationale konkurrenceregler.
- 25 Det skal påpeges, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at traktatens artikel 177 fastlægger rammerne for et nært samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen, der hviler på en indbyrdes fordeling af opgaverne. I lyset heraf tilkommer det udelukkende de nationale retsinstanser, for hvem de konkrete tvister er indbragt, og som har ansvaret for den retslige afgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudicial afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen.
- 26 En afvisning fra realitetsbehandling af en anmodning fra en national retsinstans er mulig, hvis det viser sig, at den fortolkning af fællesskabsretten eller den efterprøvelse af en fællesskabsregels gyldighed, som den pågældende retsinstans har anmodet om, åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dens genstand (jf. bl.a. dom af 28.11.1991, sag C-186/90, Durighello, Sml. I, s. 5773, præmis 9). Dette er imidlertid ikke tilfældet i nærværende sag.

Nationale myndigheders anvendelse af oplysninger fra besvarelser af begæringer om oplysninger rettet til virksomhederne i medfør af artikel 11 i forordning nr. 17

- 27 Kommissionen, AEBP og de berørte banker har gjort gældende, at de nævnte bestemmelser i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 17 er til hinder for, at medlemsstaternes myndigheder anvender disse oplysninger som bevismateriale i en sag, der gennemføres i henhold til nationale konkurrenceregler. Kommissionen har derimod medgivet, at de nationale myndigheder, så langt deres beføjelser rækker, dog kan benytte disse oplysninger med henblik på at bringe bestemmelserne i traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86 i anvendelse.
- 28 Den spanske regering har gjort gældende, at medlemsstaternes myndigheder kan benytte disse oplysninger både ved anvendelsen af de fællesskabsretlige og de nationale konkurrenceregler, der har samme formål.
- 29 Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, kræver en fortolkning af de omtalte bestemmelser i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 17, samt af bestemmelserne i artikel 11, stk. 3, i samme forordning, hvorefter den over for virksomheder fremsatte begæring om oplysninger skal angive retsgrundlaget for og formålet med begæringen.
- 30 Ved fortolkningen af disse bestemmelser må der tages hensyn til den generelle opbygning af forordning nr. 17, formålet med bestemmelserne vedrørende proceduren for begæring om oplysninger og kravet om overholdelse af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, herunder navnlig grundrettighederne (jf. dom af 21.9.1989, forenede sager 46/87 og 227/88, Hoechst mod Kommissionen, Sml. s. 2859, præmis 12).

- 31 Som tidligere nævnt, regulerer forordning nr. 17 ikke sager, der behandles af medlemsstaternes kompetente myndigheder, heller ikke selv om der er tale om en sag, der føres med henblik på at gennemføre traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86. Forordningens artikel 9, stk. 3, der fastsætter og afgrænser de nationale myndigheders kompetence til at bringe bestemmelserne i traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86, i anvendelse, artikel 20, stk. 2, vedrørende tavshedspligt og reglerne i artikel 10 vedrørende medlemsstaternes deltagelse i fællesskabsprocedurerne har til formål at fastsætte de vilkår, på hvilke de nationale myndigheder kan handle, uden at besværliggøre Kommissionens sagsbehandling, og således at denne kan gennemføres effektivt og under hensyntagen til de interesseredes rettigheder.
- 32 På baggrund heraf er Kommissionens sondring med henblik på besvarelsen af det forelagte spørgsmål, mellem tilfælde, hvor de nationale myndigheder benytter de nævnte oplysninger med henblik på anvendelse af de fællesskabsretlige konkurrenceregler, og tilfælde, hvor de bringer de nationale konkurrenceregler i anvendelse, ikke relevant. I begge tilfælde er de sager, som henholdsvis de nationale myndigheder og Kommissionen behandler, nemlig adskilte, og de nationale myndigheders indsamling af bevismidler foretages i henhold til reglerne i national ret under hensyntagen til fællesskabsretten. Selv i de tilfælde, hvor de anvender de materielle regler i traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86, skal de bringe dem i anvendelse i henhold til de nationale regler.
- 33 På grundlag af disse generelle principper er formålet med en begæring om oplysninger, der rettes til en virksomhed i medfør af artikel 11 i forordning nr. 17, at tilvejebringe de oplysninger vedrørende de faktiske og retlige omstændigheder, som Kommissionen behøver for at kunne udøve sine beføjelser. Beviskraften af de på denne måde meddelte oplysninger og de vilkår, på hvilke de kan påberåbes over for virksomhederne, er således fastlagt i fællesskabsretten, og de kan udelukkende anvendes under procedurer i henhold til forordning nr. 17. Formålet med begæringen om oplysninger er ikke at tilvejebringe bevismidler, som medlemsstaterne kan benytte i sager, der gennemføres i henhold til national ret.
- 34 Kommissionens fremsendelse af de indhentede oplysninger til medlemsstaternes kompetente myndigheder i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 17 tjener

et dobbelt formål. Der er tale dels om at informere medlemsstaterne om fællesskabsprocedurer, der vedrører virksomheder på deres område, dels om at sikre, at Kommissionen er bedre underrettet ved, at der herved gives den mulighed for at sammenligne de af virksomhederne meddelte oplysninger med oplysninger og iagttagelser fra den pågældende medlemsstat. Fremsendelsen af disse oplysninger til medlemsstaterne indebærer ikke i sig selv, at de kan anvende dem på en måde, der ville tilsidesætte hensynet til gennemførelsen af forordning nr. 17 og beskyttelsen af virksomhedernes grundrettigheder.

- 35 Ved at forbyde anvendelsen af oplysninger, der er indhentet i medfør af artikel 11 i forordning nr. 17, til andre formål end de tilsigtede, og ved at pålægge både Kommissionen og medlemsstaternes kompetente myndigheder, deres tjenestemænd og øvrige ansatte at respektere tavshedspligten, beskytter artikel 20 i samme forordning virksomhedernes rettigheder (jf. dom af 17.10.1989, sag 85/87, Dow Benelux mod Kommissionen, Sml. s. 3137, præmis 17 og 18).
- 36 Retten til forsvar, der skal respekteres allerede fra det tidspunkt, hvor den indledende undersøgelse iværksættes, forudsætter dels, at virksomhederne i forbindelse med begæringen om oplysninger i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, informeres om Kommissionens formål med og hjemmelen for begæringen, og dels, at de indhentede oplysninger ikke senere anvendes uden for begæringens retlige kontekst.
- 37 Tavshedspligten indebærer ikke blot, at der fastsættes regler, som forhindrer, at fortrolige oplysninger videregives, men også, at myndighederne i mangel af udtrykkelige bestemmelser herom er afskåret fra at anvende disse oplysninger, de lovligt er i besiddelse af, til et formål, der er det formål uvedkommende, med henblik på hvilket de blev indhentet.

- 38 Disse principper ville ikke blive respekteret, hvis andre myndigheder end Kommissionen kunne anvende oplysninger indhentet i medfør af artikel 11 i forordning nr. 17 som bevismidler under procedurer, der ikke reguleres af denne forordning.
- 39 En sådan fortolkning undergraver på ingen måde princippet om samarbejde mellem fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne. Medlemsstaterne er nemlig ikke forpligtet til at se bort fra de fremsendte oplysninger og således — som formuleret af Kommissionen og den nationale ret — »lide af voldsomt hukommelses-tab«. Disse oplysninger er nemlig indicier, som i givet fald kan berettige, at der indledes en national sag (jf. ovennævnte dom af 17.10.1989, Dow Benelux mod Kommissionen, præmis 18 og 19).
- 40 Det er i den forbindelse nødvendigt nærmere at angive betingelserne for de kompetente myndigheders anvendelse af sådanne oplysninger.
- 41 I samklang med bestemmelserne i traktatens artikel 214 og i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 17 er de kompetente myndigheder forpligtet til ikke at videregive oplysninger, der er undergivet tavshedspligt, til andre nationale myndigheder eller til tredjemænd.
- 42 Medlemsstaternes myndigheder kan ikke påberåbe sig disse oplysninger, hverken under en indledende undersøgelse eller som begrundelse for en afgørelse truffet på grundlag af enten nationale eller fællesskabsretlige konkurrenceregler. Myndighederne må ikke videregive disse oplysninger, og de kan kun anvendes til at afgøre, om der bør indledes en national sag.

43 Hvad angår de argumenter, som den spanske regering fremførte under retsmødet, hvorefter en sådan fortolkning ville medføre, at alene det, at et forhold er omtalt i et til Kommissionen fremsendt dokument, indebærer, at det pågældende forhold ikke kan inddrages i en national sag, må det bemærkes, at sådanne forhold gyldigt kan gøres til genstand for en national sag under forudsætning af, at beviserne for forholdets beståen ikke tilvejebringes via de af Kommissionen indhentede dokumenter og oplysninger, men i henhold til den nationale retsordens egne bevisregler og under iagttagelse af de i denne retsorden sikrede rettigheder.

Nationale myndigheders anvendelse af oplysninger fra begæringer og anmeldelser i henhold til artikel 2, 4 og 5 i forordning nr. 17

44 Kommissionen har gjort gældende, at medlemsstaternes myndigheder ikke kan benytte sådanne oplysninger med henblik på anvendelsen af den nationale konkurrenceret. Til støtte herfor anfører Kommissionen navnlig bestemmelserne i artikel 15, stk. 5, i forordning nr. 17 vedrørende fritagelse for bøder, som virksomheder, der har anmeldt aftaler, vedtagelser og former for samordnet praksis til Kommissionen, har ret til. Kommissionen hævder, at ligevægten i og den generelle opbygning af disse bestemmelser ville blive ødelagt, hvis de nationale myndigheder havde ret til at benytte oplysninger fra anmeldelsesskemaer mod virksomhederne. Kommissionen har derimod medgivet, at de nationale myndigheder under forudsætning af, at de ikke overskrider deres beføjelser på området, kan bruge disse oplysninger med henblik på anvendelsen af traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86.

45 AEBP og de berørte banker henholder sig ganske særligt til reglerne om tavshedspligt og de almindelige retsgrundsætninger, som ifølge dem indebærer, at oplysninger, en person på eget initiativ har afgivet i forbindelse med en begæring til den kompetente myndighed, ikke kan benyttes mod den pågældende person under en bødesag.

46 Ifølge den spanske regering kan de nationale myndigheder benytte disse oplysninger — når der ikke er udtrykkelige bestemmelser til hinder herfor — med henblik på anvendelsen af den fællesskabsretlige og den nationale konkurrencelovgivning, uden at bestemmelserne i forordning nr. 17 overtrædes.

- 47 Til forskel fra de oplysninger, der er indeholdt i besvarelser af begæringer om oplysninger, er oplysninger fra de i artikel 2, 4 og 5 i forordning nr. 17 nævnte begæringer og anmeldelser ikke undergivet nogen begrænsning med hensyn til anvendelsen i lighed med den, der er fastsat i forordningens artikel 20, stk. 1.
- 48 Selv om der ikke findes nogen udtrykkelig bestemmelse herom, skal der imidlertid ved anvendelsen af de oplysninger, som virksomhederne har meddelt Kommissionen, tages hensyn til den retlige baggrund for den procedure, hvorunder disse oplysninger er indhentet.
- 49 Det fremgår af ordlyden af traktatens artikel 85, stk. 3, og af bestemmelserne i forordning nr. 17, at anmeldelse af aftaler, vedtagelser og former for samordnet praksis specifikt vedrører fællesskabsprocedurer. I skema A/B såvel som i den hertil knyttede vejledning til virksomhederne omtales desuden alene disse procedurer, og den mulighed, at andre myndigheder end Kommissionen eventuelt kan anvende oplysninger fra skemaet, berøres ikke.
- 50 På baggrund heraf og i øvrigt i betragtning af kravene i forbindelse med overholdelsen af den nævnte tavshedspligt og ret til forsvar, kan det forhold, at teksten ikke nævner noget herom, ikke fortolkes således, at fællesskabslovgiver ikke ønsker at indrømme virksomhederne rettigheder som dem, de indrømmes med henblik på beskyttelse af oplysninger i besvarelser af begæringer om oplysninger, der indgives i henhold til forordningens artikel 11.
- 51 Dette gør sig desto mere gældende, når det tages i betragtning, at hvis medlemsstaterne, som anført af Kommissionen, kunne anvende oplysninger fra skema A/B, ville det i nogen grad forhindre, at bestemmelserne i artikel 15, stk. 5, i forordning nr. 17 får fuld gennemslagskraft.

52 Det skal herved påpeges, at anmeldelsen ikke er et formkrav, som pålægges virksomhederne, men en nødvendig betingelse for at opnå visse fordele. I medfør af artikel 15, stk. 5, litra a), i forordning nr. 17 kan der ikke pålægges bøde for handlinger, som foretages efter anmeldelsen, for så vidt de ligger inden for grænserne for den i anmeldelsen beskrevne erhvervsudøvelse. Den fordel, virksomhederne har ved at anmelde en aftale eller en samordnet praksis, må imidlertid betragtes som et modstykke til den risiko, som en virksomhed løber ved selv at anmelde en aftale eller en samordnet praksis. Virksomheden risikerer nemlig ikke blot, at det fastslås, at den ved aftalen eller den samordnede praksis overtræder artikel 85, stk. 1, at stk. 3 ikke kan finde anvendelse på virksomheden, og at den anmeldte aftale eller samordnede praksis må bringes til ophør (jf. dom af 10.12.1985, forenede sager 240/82, 241/82, 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 og 269/82, Stichting Sigarettenunderindustri mod Kommissionen, Sml. s. 3831, præmis 76), men ligeledes, at den pålægges en bøde for handlinger, som den foretog inden anmeldelsen. (jf. dom af 7.6.1983, forenede sager 100/80-103/80, Musique Diffusion française mod Kommissionen, Sml. s. 1825, præmis 93). Som fremhævet af Domstolen i ovennævnte dom af 10. december 1985, reducerer disse bestemmelser, ved at tilskynde virksomhederne til at foretage anmeldelser, i øvrigt i tilsvarende omfang Kommissionens undersøgelsesopgaver.

53 Den generelle opbygning af disse bestemmelser indebærer derfor, at virksomheder, der har foretaget anmeldelse i overensstemmelse med betingelserne i forordning nr. 17, til gengæld opnår visse fordele. Hvis der anlægges en fortolkning af forordning nr. 17, i henhold til hvilken medlemsstaterne kan anvende oplysninger i disse anmeldelser som bevismidler med henblik på at begrunde nationale bøder, ville omfanget af de fordele, som virksomhederne indrømmes ved bestemmelserne i artikel 15, stk. 5, i forordningen, blive væsentligt begrænset.

54 Det følger heraf, at i lighed med oplysninger, der er indeholdt i besvarelser af begæringer om oplysninger indgivet i henhold til artikel 11 i forordning nr. 17, kan medlemsstaterne ikke anvende oplysninger fra begæringer og anmeldelser i medfør af artikel 2, 4 og 5 i denne forordning som bevismidler.

- 55 Herefter skal de forelagte spørgsmål besvares med, at traktatens artikel 214 og bestemmelserne i forordning nr. 17 skal fortolkes således, at medlemsstaterne, ved udøvelsen af deres beføjelser i medfør af nationale eller fællesskabsretlige konkurrenceregler, ikke som bevismidler kan anvende ikke-offentliggjorte oplysninger, der indeholdes i besvarelserne af begæringer om oplysninger rettet til virksomhederne i medfør af artikel 11 i forordning nr. 17, eller de oplysninger, der indeholdes i de i artikel 2, 4 og 5 i forordning nr. 17 omhandlede begæringer og anmeldelser.

Sagens omkostninger

- 56 De udgifter, der er afholdt af den spanske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal de Defensa de la Competencia ved kendelse af 28. januar 1991, for ret:

EØF-traktatens artikel 214 og bestemmelserne i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86, skal fortolkes således, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres beføjelser i medfør af nationale eller fællesskabsretlige konkurrenceregler ikke som bevismidler kan anvende ikke-offentliggjorte oplysninger, der indeholdes i besvarelserne af begæringer om oplysninger rettet til virksomhederne i

medfør af artikel 11 i forordning nr. 17, eller de oplysninger, der indeholdes i de i artikel 2, 4 og 5 i forordning nr. 17 omhandlede begæringer og anmeldelser.

Due	Joliet	Schockweiler	Grévisse	
Kapteyn	Mancini	Kakouris	Moitinho de Almeida	
Rodríguez Iglesias	Diez de Velasco	Zuleeg	Murray	Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. juli 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident