

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)
19 mai 1994*

Samenwerkende Elektriciteits-produktiebedrijven NV (SEP)
împotriva
Comisiei Comunităților Europene

„Concurență — Procedura administrativă — Decizie de solicitare de informații adresată unei întreprinderi — Informații necesare — Principiul proporționalității și obligația statelor membre de a respecta secretul profesional”

Cauza C-36/92 P

În cauza C-36/92 P,

Samenwerkende Elektriciteits-produktiebedrijven NV (SEP), societate de naționalitate olandeză, cu sediul la Arnhem (Țările de Jos), reprezentată de către M. van Empel și O.W. Brouwer, avocați în Baroul din Amsterdam, cu domiciliul ales în Luxemburg, la cabinetul lui M. Loesch, 11, Rue Goethe,

reclamantă,

având ca obiect un recurs formulat împotriva Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță a Comunităților Europene din 12 decembrie 1991 SEP/Comisia (cauza T-39/90, Rec., p. II-1497) și vizând anularea acestei hotărâri,

cealaltă parte la procedură fiind:

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnul B. J. Drijber, membru al serviciului juridic, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Georgios Kremlis, membru al serviciului juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnii J. C. Moitinho de Almeida, președinte de cameră, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias (raportor), F. Grévisse și M. Zuleeg, judecători,

avocat general: domnul F. G. Jacobs

* Limba de procedură: olandeza.

grefier: domnul R. Grass

având în vedere raportul judecătorului raportor,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 15 decembrie 1993,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 12 februarie 1992, SEP a formulat, în temeiul articolului 49 din Statutul Curții de Justiție a CEE, un recurs împotriva Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță din 12 decembrie 1991, SEP/Comisia (cauza T-39/90, Rec., p. II-1497), pe motiv că a respins acțiunea introdusă de SEP și a obligat-o la plata cheltuielilor de judecată.

2 Reiese din constatările Tribunalului din hotărârea sa (punctele 2-9) că:

- SEP este o societate pe acțiuni care reunește patru producători olandezi de electricitate de utilitate publică. Aproximativ 50% din electricitatea produsă în Țările de Jos se obține din gaze naturale.

- Societatea Nederlandse Gasunie NV (denumită în continuare „Gasunie”) deține în Țările de Jos un monopol de fapt în ceea ce privește furnizarea gazelor naturale. Direct sau indirect, statul olandez deține 50% din aceasta. Principalele decizii ale Gasunie în materie de politică de vânzări sunt supuse spre aprobare ministrului economiei.

- La 16 iunie 1989, SEP a încheiat, pentru prima dată, un contract de aprovizionare cu gaze cu un alt furnizor decât Gasunie, și anume cu întreprinderea norvegiană Statoil (denumit în continuare „contractul Statoil”).

- Ca urmare a încheierii contractului Statoil, Gasunie a adoptat, la 9 aprilie 1990, un cod de colaborare cu SEP, în scopul de a se proteja, pe viitor, împotriva oricărei consecințe neprevăzute legate de un eventual contract ulterior de furnizare de gaze între SEP și un terț.

- Fiind avertizată de încheierea contractului Statoil și de negocierile dintre SEP și Gasunie cu privire la codul de colaborare menționat anterior, Comisia a deschis o anchetă, în baza articolului 11 din Regulamentul nr. 17 al Consiliului din 6 februarie 1962, Primul regulament de aplicare a articolelor 85 și 86 din Tratatul CEE (JO 1962, 13, p. 204, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 3, denumit în continuare „Regulamentul nr. 17”), pentru a analiza compatibilitatea acordurilor sau practicilor concertate dintre SEP și Gasunie în ceea ce privește furnizarea de gaze cu regulile de concurență ale Tratatului CEE, în special articolul 85.

- Prin scrisoarea din 6 martie 1990, Comisia a cerut SEP să îi comunice, printre altele, codul de colaborare încheiat cu Gasunie și contractul Statoil. SEP a transmis primul document, iar nu contractul Statoil.

- Atunci Comisia a adoptat Decizia din 2 august 1990 privind o procedură în temeiul articolului 11 alineatul (5) din Regulamentul nr. 17 al Consiliului (IV/33.539 - SEP/Gasunie), denumită în continuare „decizia atacată”. Această decizie solicită SEP să ofere Comisiei, în termen de zece zile, contractul Statoil, precum și corespondența aferentă.

- SEP a invocat caracterul confidențial al contractului Statoil. SEP a răspuns argumentului Comisiei, potrivit căruia caracterul confidențial al contractului menționat anterior nu ar putea justifica refuzul de a îl comunica, având în vedere secretul profesional care o obligă în temeiul articolului 20 din Regulamentul nr. 17, că îngrijorarea sa viza mai ales statul olandez, în măsura în care articolul 10 din Regulamentul nr. 17 prevede că o copie a celor mai importante documente care îi sunt adresate este transmisă fără întârziere de către Comisie autorităților competente ale statelor membre.

3 Deoarece încercările de soluționare pe cale amiabilă a litigiului au eșuat, la 26 septembrie 1990, SEP a introdus o acțiune împotriva deciziei din 2 august 1990, menționată anterior, care a condus la hotărârea atacată.

4 În paralel cu această acțiune pe fond, SEP a introdus o cerere de ordonanță președințială. Această cerere a fost respinsă printr-o Ordonanță a președintelui Tribunalului din 21 noiembrie 1990, SEP/Comisia (cauza T-39/90 R, Rec., p. II-649). SEP a introdus mai multe recursuri împotriva acestei ordonanțe. Totuși, ea a renunțat la aceste instanțe ca urmare a angajamentului Comisiei de a nu comunica în niciun caz conținutul contractului Statoil autorităților statelor membre înainte ca Tribunalul de Primă Instanță să se pronunțe cu privire la acțiunea în anulare introdusă de SEP (Ordonanța Președintelui Curții din 3 mai 1991, cauzele conexe C-372/90 P, C-372/90 P-R și C-22/91 P, Rec., p. I-2043, punctul 7).

5 În sprijinul recursului său, reclamanta invocă opt motive.

6 Primul motiv se referă la încălcarea articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 17 în sensul că Tribunalul a interpretat noțiunea de „informații necesare” care ar putea fi solicitate de Comisie ca indicând doar „o corelare între solicitarea de informații și presupusa încălcare”.

7 Cel de al doilea motiv se referă la lipsa unei motivări corecte și suficiente a concluziei Tribunalului, potrivit căreia articolul 11 din Regulamentul nr. 17 nu a fost încălcat de Comisie.

8 Cel de al treilea motiv se referă la încălcarea articolului 12 din Regulamentul nr. 17, referitoare la dispoziția privind anchetele în sectoarele economice, în sensul că Tribunalul nu a

recunoscut că ancheta Comisiei ar fi trebuit să se bazeze pe acest articol, în timp ce Comisia a admis în mod expres că ancheta sa viza piața olandeză de gaze naturale.

9 Cel de al patrulea motiv se referă la încălcarea articolului 190 din Tratatul CEE în sensul că Tribunalul a declarat că Decizia Comisiei din 2 august 1990 nu era motivată suficient.

10 Cel de al cincilea motiv se referă la lipsa unei motivări corecte și suficiente a respingerii de către Tribunal a argumentului SEP potrivit căruia decizia în litigiu nu era motivată suficient.

11 Cel de al șaselea motiv se referă la încălcarea sau interpretarea eronată a articolului 20 din Regulamentul nr. 17.

12 SEP consideră că acest articol nu conține, contrar deciziei Tribunalului, vreo interdicție, pentru serviciul destinat al unei comunicări a Comisiei, privind transmiterea acestei informații altor servicii. Protecția de care Tribunalul a ținut seama pentru a concluziona că principiul proporționalității nu a fost încălcat de Comisie este inexistentă. Astfel, potrivit SEP, Tribunalul s-a privat de orice posibilitate de a aplica în mod corect principiul proporționalității.

13 SEP adaugă, fără a fi contrazisă de Comisie, că Direcția generală pentru energie din cadrul Ministerului Economiei, care se ocupă de Gasunie, se numără, pentru cauzele care, precum cea de față, intră sub incidența sectorului energetic, printre „autoritățile competente” din Țările de Jos, în cadrul cărora Ministerul Economiei, menționat anterior, realizează rotiri de personal, care au drept consecință ca funcționarii însărcinați cu dosare privind concurența să fie mutați, brusc, la alte direcții și ca nivelul superior al ierarhiei să coordoneze politica în domeniul concurenței și politica energetică.

14 Cel de al șaptelea motiv se referă la încălcarea articolului 20 alineatul (1) din Regulamentul nr. 17.

15 SEP invocă faptul că Tribunalul a comis o eroare de drept interpretând această dispoziție în sensul că presupune o interdicție generală privind utilizarea informațiilor obținute în temeiul Regulamentului nr. 17 altfel decât în scopul aplicării articolelor 85 și 86 din tratat. Potrivit SEP, această interdicție nu este formulată într-un mod atât de larg și este adresată numai Comisiei. SEP adaugă că simplul fapt că autoritatea competentă obține profit din informația primită din partea Comisiei, fără a iniția vreo acțiune împotriva întreprinderii în cauză, nu intră sub incidența noțiunii de „utilizare” vizată de această dispoziție.

16 Cel de al optulea motiv se referă la motivarea insuficientă a hotărârii Tribunalului, potrivit căreia, prin adoptarea deciziei atacate, Comisia nu a încălcat principiul proporționalității.

17 În primul rând, SEP critică contradicția, pe care pretinde că o identifică în hotărârea pronunțată, între interpretarea oferită articolului 20 de către Tribunal, potrivit căreia un serviciu considerat ca fiind autoritate competentă, în sensul Regulamentului nr. 17, nu poate comunica informațiile primite unui alt serviciu, pe de o parte și argumentul Tribunalului, potrivit căruia aceste informații pot circula fără probleme, deoarece destinatarul nu le poate folosi în niciun fel.

18 În al doilea rând, SEP nu este de acord cu constatarea formulată în cadrul hotărârii adoptate, potrivit căreia problema ridicată de prezenta cauză se va repeta de fiecare dată când o anchetă a Comisiei contestă rapoarte comerciale între o întreprindere privată și o întreprindere publică. Potrivit SEP, problema se va repeta de fiecare dată când autoritatea competentă, în sensul Regulamentului nr. 17, este aceeași cu cea care determină politica întreprinderii publice în cauză. Prin urmare, SEP critică faptul că Tribunalul a considerat că nu pot exista derogări de la obligațiile statelor membre, enunțate în termeni generali și absoluți la articolul 20.

19 În al treilea rând, SEP critică lipsa unui răspuns din partea Tribunalului la argumentul potrivit căruia principiul proporționalității a fost încălcat deoarece Comisia a reclamat imediat contractul Statoil, în loc să adreseze întâi întrebări.

20 În al patrulea rând, SEP susține că Tribunalul a considerat în mod eronat că își întemeiease argumentele pe un risc de încălcare a secretului de afaceri de către autoritățile olandeze. SEP afirmă că a susținut întotdeauna că, din contră, nicio normă de drept nu s-ar opune, ulterior comunicării contractului Statoil Comisiei, ca acesta să ajungă în mâinile persoanelor care stabilesc politica Gasunie.

Cu privire la primele cinci motive

21 Având în vedere considerațiile de la punctele 21-42 din concluziile avocatului general, motivele unu, doi, trei, patru și cinci trebuie respinse ca fiind neîntemeiate.

Cu privire la motivele șase, șapte și opt

22 Prin aceste motive, care trebuie să fie analizate împreună, SEP critică concluzia Tribunalului, potrivit căreia articolul 20 din Regulamentul nr. 17 conferă o protecție eficientă împotriva prejudiciului disproporționat pe care i l-ar cauza decizia atacată.

23 Astfel, SEP a susținut în fața Tribunalului (punctul 41 din decizia adoptată) că contractul Statoil avea un caracter deosebit de confidențial și că, având în vedere că articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 17 prevede transmiterea de către Comisie autorităților competente ale statelor membre, inclusiv celor ale statului olandez, a „celor mai importante documente care îi sunt adresate”, aceasta ar suporta un prejudiciu ca urmare a faptului că persoanele care controlează politica comercială a Gasunie, principalul său furnizor de gaze

naturale, pot, prin intermediul contractului Statoil, să cunoască condițiile comerciale cu care Statoil a fost de acord.

24 Ca răspuns la acest argument al SEP, Tribunalul a considerat că „limitele impuse statelor membre la articolul 20 din Regulamentul nr. 17, atât în ceea ce privește divulgarea faptului că utilizarea informațiilor care le sunt transmise în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) din regulamentul menționat anterior reprezintă o garanție suficientă pentru (SEP). Rezultă că decizia atacată, prin care Comisia îi solicită comunicarea contractului Statoil, nu implică riscul excesiv pretins de (SEP) și, prin urmare, nu încalcă principiul proporționalității” (punctul 60 din hotărârea adoptată) [traducere neoficială].

25 Pentru a ajunge la concluzia că articolul 20 prezintă o garanție suficientă, Tribunalul a considerat (punctul 55 din hotărârea adoptată) că:

„Protecția prevăzută la articolul 20 se manifestă sub două forme. Pe de o parte, acest articol interzice la alineatul (2) divulgarea informațiilor obținute în conformitate cu Regulamentul nr. 17 și care, prin natura acestora, intră sub incidența secretului profesional. Pe de altă parte, articolul 20 interzice la alineatul (1) utilizarea informațiilor obținute în conformitate cu Regulamentul nr. 17 în alt scop decât cel pentru care au fost solicitate. Aceste două garanții, care au un caracter complementar, sunt destinate să asigure respectarea confidențialității informațiilor transmise statelor membre, în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 17”. [traducere neoficială]

26 Astfel, la punctul 56, Tribunalul a evidențiat că această dublă protecție conferită de articolul 20 interzicea funcționarilor naționali nu numai divulgarea conținutului contractului Statoil, ci și „utilizarea informațiilor pe care le conține, în vederea definerii politicii comerciale duse de anumite întreprinderi publice”.

27 Trebuie să se amintească că, în conformitate cu articolul 20 alineatul (2), autoritățile competente ale statelor membre, precum și funcționarii acestora și alți agenți, sunt obligați să nu divulge informațiile pe care le-au obținut prin punerea în aplicare a Regulamentului nr. 17 și care, prin natura lor, intră sub incidența secretului profesional (Hotărârea din 16 iulie 1992, Asociación Española de Banca Privada ș.a., cauza C-67/91, Rec., p. I-4785, punctul 21). Totuși, această interdicție de divulgare nu poate garanta faptul că informațiile în cauză nu vor fi luate în considerare de autoritățile care sunt destinatarele acestora sau de către funcționarii care le iau la cunoștință în exercitarea funcțiilor lor.

28 În ceea ce privește alineatul (1) al aceluiași articol, potrivit căruia „informațiile obținute în conformitate cu articolele 11, 12, 13 și 14 (din Regulamentul nr. 17) pot fi utilizate numai în scopul pentru care au fost solicitate”, Curtea a considerat în Hotărârea Asociación Española de Banca Privada ș.a., menționată anterior, punctul 37, că secretul profesional presupune imposibilitatea ca autoritățile care dețin legal aceste informații să le poată utiliza în alt scop decât cel pentru care au fost obținute. Aceasta a concluzionat (punctul 42) că aceste informații nu pot fi invocate de autoritățile statelor membre nici cu ocazia unei proceduri de cercetare

judecătorească prealabilă, nici pentru a justifica o decizie luată în baza dispozițiilor privind dreptul concurenței.

29 Totuși, garanția procedurală astfel conferită întreprinderilor nu poate merge până la ignorarea efectivă a informațiilor transmise de către autoritățile naționale. Astfel, în această hotărâre, Curtea a afirmat și că autoritățile statelor membre nu erau obligate să ignore informațiile comunicate și astfel să sufere de „amnezie acută”; aceste informații reprezintă indicii care pot justifica, după caz, inițierea unei proceduri naționale (punctul 39).

30 În cadrul prezentei cauze, restricția, impusă de articolul 20 alineatul (1), care se aplică utilizării informațiilor primite, nu ar putea preveni efectele ireversibile ale simplei luări la cunoștință de către un furnizor – sau de către autoritatea sa tutelară a condițiilor comerciale acordate clientului său de către un furnizor concurent. Astfel, în prezenta cauza, autoritățile și funcționarii olandezi, care au consultat în mod legal contractul Statoil trimis de Comisie, nu pot fi obligați în mod eficient să nu țină seama de condițiile acordate de Statoil SEP, în cazul în care acestea determină eventual politica comercială a Gasunie.

31 Prin urmare, articolul 20, indiferent de alineatul considerat, nu împiedică, contrar hotărârii Tribunalului de Primă Instanță, utilizarea acestor informații în cadrul stabilirii politicii comerciale a Gasunie, ceea ce poate cauza un prejudiciu SEP.

În consecință, acest articol nu reprezintă o protecție eficientă pentru aceasta.

32 Interpretând astfel articolul 20, Tribunalul de Primă Instanță a încălcat dreptul comunitar.

33 Acest lucru nu înseamnă că recursul trebuie să fie admis. De fapt, astfel cum a stabilit Curtea în Hotărârea din 9 iunie 1992, Lestelle/Comisia (cauza C-30/91-P, Rec., p. I-3755, punctul 28), dacă motivele unei hotărâri a Tribunalului evidențiază o încălcare a dreptului comunitar, dar dispozitivul său este întemeiat pe alte motive de drept, recursul trebuie respins.

34 În recursul său, reclamanta presupune în mod eronat că articolul 10 din Regulamentul nr. 17, în temeiul căruia „Comisia trimite fără întârziere autorităților competente ale statelor membre o copie [...] a celor mai importante documente care îi sunt adresate [...]”, obligă Comisia să transmită automat contractul Statoil autorităților olandeze.

35 În primul rând, trebuie să se evidențieze că textul articolului 10 îi conferă Comisiei competența de a stabili care sunt cele mai importante documente, în vederea transmiterii acestora autorităților statelor membre.

36 În al doilea rând, articolul 10 alineatul (1) trebuie interpretat în lumina principiului general al dreptului întreprinderilor la protecția secretelor lor de afaceri, prevăzut la articolul 214 din tratat, precum și de diversele dispoziții ale Regulamentului nr. 17, precum articolul 19 alineatul (3), articolul 20 alineatul (2) și articolul 21 alineatul (2) (a se vedea Hotărârea din 24 iunie 1986, AKZO Chemie/Comisia, cauza 53/85, Rec., 1986, p. 1965, punctul 28).

37 În situații precum cea din prezenta cauză, în care o întreprindere invocă în mod expres în fața Comisiei caracterul confidențial al unui anumit document pentru autoritățile competente, deoarece acesta ar conține secrete de afaceri și în care această invocare nu este complet lipsită de relevanță, principiul general de protecție a secretelor de afaceri menționat anterior poate limita obligația Comisiei, în temeiul articolului 10 alineatul (1), de a transmite respectivul document autorităților naționale competente.

38 Trebuie să se amintească că, cu ocazia unui litigiu între Comisie și o întreprindere, care avea legătură cu transmiterea de către Comisie unui terț reclamant a unor documente al căror caracter confidențial era pretins de respectiva întreprindere, Curtea a stabilit că era de competența Comisiei să stabilească dacă un anumit document include sau nu include secrete de afaceri. După ce a acordat întreprinderii posibilitatea de a își prezenta punctul de vedere, aceasta este obligată să adopte în acest sens o decizie motivată corespunzător care trebuie adusă la cunoștința întreprinderii. Având în vedere prejudiciul extrem de grav care ar putea rezulta din transmiterea ilegală a unor documente către un concurent, Comisia are obligația, înainte de a pune în aplicare decizia sa, să dea întreprinderii posibilitatea de a sesiza Curtea în scopul efectuării unui control al argumentelor prezentate și de a preîntâmpina transmiterea documentelor (Hotărârea AKZO Chemie/Comisia, menționată anterior, punctul 29).

39 În prezenta cauză, considerații similare îi impun Comisiei, în cazul în care aceasta dorește să transmită un document autorităților naționale competente, în pofida alegației potrivit căreia acest document ar avea, în împrejurările deosebite ale prezentei cauze, un caracter confidențial în ceea ce le privește, să ia o decizie motivată corespunzător căreia i s-ar putea aplica un control jurisdicțional, prin intermediul unei acțiuni în anulare.

40 În cadrul unei acțiuni în anulare împotriva unei asemenea decizii, SEP ar putea invoca eventual dreptul de protecție a secretelor sale de afaceri.

41 Rezultă că obligația de a oferi contractul Statoil, impusă SEP prin decizia atacată, nu implică în mod necesar posibilitatea transmiterii acestuia autorităților olandeze.

42 Prin urmare, în pofida unei motivări defectuoase în drept, hotărârea adoptată a respins în mod corect motivul care rezultă din încălcarea principiului proporționalității.

43 Din toate considerațiile menționate anterior rezultă că recursul trebuie respins în întregime.

Cu privire la cheltuielile de judecată

44 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Având în vedere că recursul este respins, reclamanta trebuie să suporte integral plata cheltuielilor de judecată. Totuși, având în vedere că examinarea hotărârii adoptate evidențiază existența unei erori de drept

invocate de reclamantă în recursul său, potrivit articolului 69 alineatul (3), se impune obligarea fiecărei părți la plata propriilor cheltuieli efectuate în scopul prezentei proceduri.

Pentru aceste motive,

CURTEA (Camera a cincea)

declară și hotărăște:

1) Respinge recursul.

2) Fiecare parte își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Moitinho de Almeida

Joliet

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 19 mai 1994.

Grefier
R. Grass

Președintele Camerei a cincea
J. C. Moitinho de Almeida