

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

30. maj 2006^{*}

I sag T-198/03,

Bank Austria Creditanstalt AG, Wien (Østrig), ved avocats C. Zschocke og J. Beninca,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber først ved S. Rating, derefter ved A. Bouquet, som befuldmægtigede, bistået af avocats D. Waelbroeck og U. Zinsmeister, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af beslutning af 5. maj 2003, truffet af Kommissionens høringskonsulent, om at offentliggøre den ikke-fortrolige udgave af Kommissionens beslutning af 11. juni 2002 i sag COMP/36.571/D-I — Østrigske banker (»Lombard Club«),

^{*} Processprog: tysk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Pirrung, og dommerne N.J. Forwood og S. Papasavvas,

justitssekretær: ekspeditionssekretær K. Andová,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. november 2005,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

- ¹ Artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel [81] og [82] (EFT 1959-1962, s. 81), bestemmer, at hvis Kommissionen konstaterer, at der foreligger en overtrædelse af bestemmelserne i artikel 81 EF eller artikel 82 EF, »kan den ved en beslutning pålægge de deltagende virksomheder og sammenslutninger af virksomheder at bringe de konstaterede overtrædelser til ophør«.

- 2 Artikel 20 i forordning nr. 17 vedrørende tavshedspligt bestemmer, at de oplysninger, som er indhentet i medfør af forskellige bestemmelser i denne forordning, kun må »bruges til det med undersøgelsen eller kontrollen tilsigtede formål« (stk. 1), at Kommissionen og dens tjenestemænd og ansatte er »forpligtede til ikke at give oplysninger om forhold, som de i medfør af denne forordning får kendskab til, og som ifølge deres natur er undergivet tavshedspligt« (stk. 2), og endelig, at disse to bestemmelser ikke er »til hinder for offentliggørelse af oversigter eller redegørelser, som ikke indeholder oplysning om enkelte virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder« (stk. 3).
- 3 Ifølge artikel 21 i forordning nr. 17 er Kommissionen forpligtet til at offentliggøre »de beslutninger, som er truffet i medfør af artiklerne 2, 3, 6, 7 og 8« (stk. 1). Det er i bestemmelsens stk. 2 fastsat, at denne offentliggørelse »sker med angivelse af de interesserede parter og beslutningens væsentligste indhold«, samt at »ved offentliggørelsen skal der tages hensyn til virksomhedernes berettigede interesse i beskyttelse af forretningshemmeligheder«.
- 4 Artikel 9 i Kommissionens afgørelse 2001/462/EF, EKSF af 23. maj 2001 om høringskonsulentens kompetenceområde under behandlingen af visse konkurrencesager (EFT L 162, s. 21) har følgende ordlyd:

»Hvis det påtænkes at meddele oplysninger, der måtte udgøre forretningshemmeligheder for en virksomhed, underrettes virksomheden herom skriftligt, og der gives en nærmere begrundelse herfor. Den berørte virksomhed får en bestemt frist til skriftligt at fremsætte eventuelle bemærkninger.

Hvis den pågældende virksomhed modsætter sig meddelelsen af oplysningerne, men det vurderes, at oplysningerne ikke er beskyttet og derfor kan meddeles, redegøres der for denne vurdering i en begrundet beslutning, der meddeles den pågældende virksomhed. I beslutningen angives den dato, hvor oplysningerne vil blive meddelt. Denne dato skal mindst ligge en uge efter meddelelsesdatoen.

Stk. 1 og 2 gælder tilsvarende for meddelelse af oplysninger ved en offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.«

Faktiske omstændigheder

- 5 Ved en beslutning truffet den 11. juni 2002 i forbindelse med sag COMP/36.571/D-1 — Østrigske banker (»Lombard Club«) konstaterede Kommissionen, at sagsøgeren i perioden fra den 1. januar 1995 til den 24. juni 1998 havde deltaget i en aftale med adskillige andre østrigske banker (artikel 1), hvorfor Kommissionen besluttede (artikel 3) at pålægge sagsøgeren, ligesom de øvrige banker, som var berørte af proceduren, en bøde (herefter »bødebeslutningen«).
- 6 Ved skrivelse af 12. august 2002 tilsendte Kommissionen sagsøgeren et udkast til den ikke-fortrolige udgave af bødebeslutningen og anmodede om tilladelse til at offentliggøre denne udgave.
- 7 Den 3. september 2002 anlagde sagsøgeren i lighed med størstedelen af de andre berørte banker et annulationssøgsmål til prøvelse af bødebeslutningen, registreret på Rettens Justitskontor under nr. T-260/02. Sagsøgeren har med dette søgsmål ikke

bestridt de omstændigheder, som Kommissionen lagde til grund i den pågældende beslutning, men alene størrelsen af den bøde, som blev pålagt sagsøgeren.

- 8 Ved skrivelse af 10. september 2002 anmodede sagsøgeren, som følge af anmodningen af 12. august 2002 om offentliggørelse, Kommissionen om at offentliggøre bødebeslutningen under udeladelse af gengivelsen af omstændighederne vedrørende 1994, som var indeholdt i betragtning 7, og idet betragtning 8-12 til beslutningen skulle erstattes med en tekstblok, som sagsøgeren foreslog.
- 9 Den 7. oktober 2002 arrangerede Kommissionens berørte tjenestegrene et møde med advokaterne for alle bødebeslutningens adressater. De kunne imidlertid ikke under dette møde blive enige om, hvilken udgave af de i sagsøgerens skrivelse af 10. september 2002 angivne klagepunkter der skulle offentliggøres. Med henvisning til denne anmodning fremsendte vedkommende direktør i Kommissionens Generaldirektorat for Konkurrence den 22. oktober 2002 en skrivelse til sagsøgeren, hvori denne blev mindet om Kommissionens synspunkt vedrørende offentliggørelsen af bødebeslutningen, og vedlagde en revideret ikke-fortrolig udgave af denne beslutning.
- 10 Den 6. november 2002 henvendte sagsøgeren sig til høringskonsulenten og anmodede denne om at efterkomme anmodningen af 10. september 2002.
- 11 Da høringskonsulenten fandt, at denne anmodning ikke var begrundet, tilsendte han den 20. februar 2003 sagsøgeren en ny ikke-fortrolig udgave af bødebeslutningen.

- 12 Ved skrivelse af 28. februar 2003 meddelte sagsøgeren, at man fastholdt indsigelsen mod offentliggørelse af denne ikke-fortrolige udgave.
- 13 Ved skrivelse af 5. maj 2003 besluttede høringskonsulenten, idet han fremlagde en revideret ikke-fortrolig udgave af bødebeslutningen, at forkaste sagsøgerens indsigelse mod offentliggørelse af denne beslutning (herefter den »anfægtede beslutning«). I overensstemmelse med artikel 9, stk. 3, i beslutning 2001/462 erklærede høringskonsulenten, at denne udgave af bødebeslutningen (herefter den »omtvistede udgave«) ikke indeholdt oplysninger, der nød opretholdelse af den garanti om fortrolig behandling, der er fastsat i fællesskabsretten.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. juni 2003 anlagde sagsøgeren i henhold til artikel 230, stk. 4, EF dette søgsmål.
- 15 Ved et særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor samme dag nedlagde sagsøgeren principalt påstand om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning, indtil Retten har truffet afgørelse om sagens realitet, og subsidiært en påstand om, at det forbydes Kommissionen at offentliggøre den omtvistede udgave indtil nævnte tidspunkt. Denne begæring blev ikke taget til følge ved kendelse afsagt af Rettens præsident den 7. november 2003, Bank Austria Creditanstalt mod Kommissionen (sag T-198/03 R, Sml. II, s. 4879). Bødebeslutningen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 24. februar 2004 (EUT L 56, s. 1).

16 Ved kendelse afsagt af Rettens Anden Afdeling den 30. marts 2004 blev behandlingen af den af Kommissionen fremsatte formalitetsindsigelse, der blev indleveret til Rettens Justitskontor ved særskilt dokument den 22. juli 2003, henskudt til afgørelse i forbindelse med realiteten.

17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande.

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande.

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

- 19 Sagsøgeren har til støtte for sit søgsmål fremført seks anbringender om overtrædelse af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 17, samme forordnings artikel 21, stk. 2, om at det var ulovligt at offentliggøre visse dele af den beslutning, der pålagde bøder for 1994, overtrædelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001 L 8, s. 1), tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og Rådets forordning nr. 1 af 15. april 1958 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 1952-1958, s. 59), en forudgående offentliggørelse på internettet af bødebeslutningen på tysk, og endelig en tilsidesættelse af begrundelsespligten.
- 20 Kommissionen har dels gjort gældende, at sagen må afvises. Kommissionen anfører for det første, at den anfægtede beslutning ikke kan gøres til genstand for et søgsmål, eftersom den ikke har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af sagsøgerens retsstilling, og for det andet, at sagsøgeren ikke har retlig interesse. Kommissionen har for det tredje gjort gældende, at de af sagsøgeren fremførte anbringender til støtte for dens søgsmål alle må afvises, hvilket medfører, at sagen må afvises i det hele. Dels er det Kommissionens opfattelse, at sagsøgerens anbringender under alle omstændigheder er ubegrundede.
- 21 Under disse omstændigheder skal først Kommissionens første to afvisningsgrunde undersøges, og dernæst behandles de af sagsøgeren fremførte anbringender om sagens formalitet og realitet.

De af Kommissionen fremførte formalitetsindsigelser

Om der foreligger en anfægtelig retsakt

— Parternes argumenter

- 22 Kommissionen udleder af artikel 9 i afgørelse 2001/462 (gengivet i præmis 4 ovenfor), at høringskonsulentens beslutning kun kan anses for at være en foranstaltning, som har bindende retsvirkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, i det omfang beslutningen tillader offentliggørelsen af »forretningshemmeligheder« eller andre oplysninger, der nyder en tilsvarende beskyttelse.
- 23 Kommissionen anfører, at en beslutning vedrørende rækkevidden af offentliggørelsen af en ikke-fortrolig udgave af en retsakt derimod henhører under Kommissionens skøn og ikke kan berøre retsstillingen for beslutningens adressater.
- 24 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgeren hverken i anmodningen til høringskonsulenten eller i stævningen har omtalt nogle forretningshemmeligheder eller oplysninger, der nyder en tilsvarende beskyttelse, som er indeholdt i den anfægtede beslutning. Kommissionen hævder, at høringskonsulenten — ved at vedtage den anfægtede beslutning — ikke har bestridt den fortrolige karakter af nogen som helst oplysning, og at beslutningen derfor ikke kan udgøre en bebyrdende retsakt.

- 25 Det er sagsøgerens opfattelse, at den anfægtede beslutning har bindende retsvirkninger for banken. Ifølge sagsøgeren overskrider rækkevidden af den anfægtede beslutning erklæringerne om, at der ikke foreligger forretningshemmeligheder i den omtvistede udgave. Sagsøgeren har påstået, at den i artikel 9, stk. 1 og 2, i afgørelse 2001/462 fastsatte fremgangsmåde sikrer beskyttelsen af forretningshemmeligheder, hvorimod denne afgørelses artikel 9, stk. 3, vedrører spørgsmålet om offentliggørelse af oplysninger i EF-Tidende uafhængigt af, om der foreligger forretningshemmeligheder.

— Rettens bemærkninger

- 26 Ifølge fast praksis foreligger der retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, når foranstaltningerne fremkalder bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser på grund af en væsentlig ændring af dennes retsstilling (jf. Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, Rettens dom af 18.12.1992, forenede sager T-10/92 — T-12/92 og T-15/92, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2667, præmis 28, og Rettens kendelse af 9.7.2003, sag T-219/01, Commerzbank mod Kommissionen, Sml. II, s. 2843, præmis 53, samt kendelsen i sagen Bank Austria Creditanstalt mod Kommissionen, præmis 31).
- 27 I denne forbindelse kan Kommissionens påstand, hvorefter den anfægtede beslutning, som blev vedtaget i henhold til artikel 9, stk. 3, i afgørelse 2001/462, ikke fremkalder bindende retsvirkninger, fordi den ikke omtaler spørgsmålet, om der foreligger forretningshemmeligheder eller andre oplysninger, der nyder en lignende beskyttelse, ikke tages til følge.
- 28 Artikel 9 i afgørelse 2001/462 tilsigter i processuel henseende at gennemføre en beskyttelse, som er fastsat i fællesskabsretten, af oplysninger, som Kommissionen har fået kendskab til i forbindelse med procedurer for anvendelse af konkurrencereglerne. I denne forbindelse præciseres det i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 17, at oplysninger om forhold, som Kommissionen i medfør af forordning nr. 17 får kendskab til, og som ifølge deres natur er undergivet tavshedspligt, er omfattet af en sådan beskyttelse.

29 Området for de oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, rækker imidlertid ud over virksomheders forretningshemmeligheder (jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Lenz, som blev fremsat forud for Domstolens dom af 24.6.1986, sag 53/85, AKZO Chemie mod Kommissionen, Sml. s. 1965, på s. 1977). I denne forbindelse skal der sondres mellem den beskyttelse, der skal tildeles oplysninger, som er omfattet af tavshedspligt, i forhold til personer, virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, der har krav på at blive hørt i forbindelse med procedurerne for anvendelse af konkurrencereglerne, og den beskyttelse, der skal tildeles sådanne oplysninger i forhold til offentligheden i almindelighed. Forpligtelsen for Kommissionen og dens tjenestemænd og ansatte til ikke at give oplysninger om forhold, som de får kendskab til, og som er undergivet tavshedspligt, fastsat i artikel 287 EF, og som på området for de konkurrenceregler, der finder anvendelse på virksomheder, er gennemført ved artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 17, er lempet i forhold til de personer, som i medfør af forordningens artikel 19, stk. 2, har krav på at blive hørt. Kommissionen kan meddele disse personer visse oplysninger, som er omfattet af tavshedspligten, for så vidt som denne meddelelse er nødvendig for sagens rette oplysning. Denne mulighed gælder dog ikke for forretningshemmeligheder, der således er sikret en helt særlig beskyttelse (jf. i denne retning dommen i sagen AKZO Chemie mod Kommissionen, præmis 26-28). Derimod må oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, ikke videregives til offentligheden i almindelighed, uafhængigt af spørgsmålet, om der er tale om forretningshemmeligheder eller andre fortrolige oplysninger.

30 Nødvendigheden af en sådan forskellig behandling blev påpeget i Rettens dom af 18. september 1996 (sag T-353/94, Postbank mod Kommissionen, Sml. II, s. 921, præmis 87), hvori det i relation til begrebet forretningshemmeligheder præciseredes, at det drejer sig om oplysninger, hvor ikke blot deres videregivelse til offentligheden, men også den blotte omstændighed, at de tilsendes et andet retssubjekt end det, som har afgivet oplysningen, alvorligt kan skade sidstnævntes interesser.

31 Artikel 9 i afgørelse 2001/462, hvis stk. 1 og stk. 2 vedrører beskyttelse af forretningshemmeligheder, er specifikt rettet mod videregivelse af oplysninger til personer, virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, der har krav på at

blive hørt i forbindelse med en procedure for anvendelse af konkurrencereglerne. Hvad derimod angår videregivelsen af oplysninger til offentligheden i almindelighed — gennem en offentliggørelse i EF-Tidende — finder disse bestemmelser kun anvendelse mutatis mutandis, i overensstemmelse med artikel 9, stk. 3, i afgørelse 2001/462. Dette indebærer navnlig, at høringskonsulenten, når han træffer en beslutning efter denne bestemmelse, er forpligtet til at sikre overholdelsen af tavshedspligten vedrørende de oplysninger, som ikke fordrer en beskyttelse, der er helt så særlig som den, der tildeles forretningshemmeligheder, herunder især oplysninger, som kan meddeles tredjemænd, der har ret til at blive hørt herom, men hvis fortrolige karakter hindrer en videregivelse til offentligheden.

32 Endvidere anføres det i niende betragtning til afgørelse 2001/462, at »[v]ed meddelelsen af oplysninger om fysiske personer skal der tages særlig højde for [...] forordning [...] nr. 45/2001«.

33 Høringskonsulenten er derfor også forpligtet til at sikre overholdelsen af forordningens bestemmelser, når han træffer en beslutning, der i medfør af artikel 9 i afgørelse 2001/462 tillader videregivelsen af oplysninger.

34 Det følger heraf, at høringskonsulenten, når han træffer en beslutning efter artikel 9, stk. 3, i afgørelse 2001/462, ikke skal begrænse sig til at undersøge, om den udgave af en beslutning, der er truffet i henhold til forordning nr. 17, og som skal offentliggøres, indeholder forretningshemmeligheder eller andre oplysninger, som nyder en lignende beskyttelse. Høringskonsulenten skal ligeledes undersøge, om denne udgave indeholder andre oplysninger, som ikke kan gøres offentligt tilgængelige, enten på grund af fællesskabsretlige regler, der beskytter dem direkte, eller fordi oplysningerne hører blandt dem, der ifølge deres natur er undergivet

tavshedspligt. Følgelig har høringskonsulentens beslutning bindende retsvirkninger, i det omfang den tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den tekst, der skal offentliggøres, indeholder sådanne oplysninger.

- 35 Denne fortolkning af artikel 9, stk. 3, i afgørelse 2001/462 er forenelig med artikel 21, stk. 2, i forordning nr. 17, som bestemmer, at der »ved offentliggørelsen skal [...] tages hensyn til virksomhedernes berettigede interesse i beskyttelse af forretningshemmeligheder«. Denne bestemmelse, der fremhæver den særlige beskyttelse, som det er nødvendigt at yde forretningshemmeligheder, kan ikke fortolkes således, at den begrænser den beskyttelse, der ydes andre oplysninger omfattet af tavshedspligt, gennem andre fællesskabsretlige regler, såsom artikel 287 EF, artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 17 og forordning nr. 45/2001.

- 36 Det følger af ovenstående, at den anfægtede beslutning har bindende retsvirkninger over for sagsøgeren, idet det i beslutningen fastslås, at den omtvistede udgave ikke indeholder oplysninger, der er beskyttet mod en offentliggørelse. Derfor skal Kommissionens formalitetsindsigelse om, at der ikke foreligger en anfægtelig retsakt, forkastes.

Om sagsøgerens retlige interesse

— Parternes argumenter

- 37 Det er Kommissionens opfattelse, at sagsøgeren ikke har nogen retlig interesse i at anlægge sag om annullation af den anfægtede beslutning.

- 38 Kommissionen har for det første fremført argumenter til støtte for, at høringskonsulentens beslutning ikke er en anfægtelig retsakt.
- 39 Kommissionen har for det andet anført, at bødebeslutningen ikke indeholder oplysninger, som er ukendt for offentligheden, idet de ikke-fortrolige udgaver af klagepunktsmeddelelsen af 10. september 1999 og den supplerende klagepunktsmeddelelse af 21. november 2000 i samme sag var blevet offentliggjort af tredjemand. Kommissionen understreger, at sagsøgeren i modsætning til andre adressater for bødebeslutningen ikke har anlagt sag ved Retten til prøvelse af fremsendelsen af disse udgaver til ovennævnte tredjemand.
- 40 Det er for det tredje Kommissionens opfattelse, at sagsøgeren på grund af offentliggørelsen af den omtvistede udgave i EF-Tidende har mistet enhver interesse i at anlægge sag om annulation af den anfægtede beslutning. Kommissionen påstår, at formålet med dette søgsmål — ifølge sagsøgerens argumenter til støtte for begæringen om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning — var i videst muligt omfang at udsætte offentliggørelsen af bødebeslutningen på et tidspunkt, hvor generaldirektøren blev truet med de strafferetlige konsekvenser af sagsøgerens deltagelse i aftalen »Lombard-klubben«. Da den strafferetlige forfølgning af direktionsmedlemmerne blandt deltagerne i aftalen i mellemtiden var blevet opgivet, har sagsøgeren ifølge Kommissionen mistet enhver grund til at anfægte offentliggørelsen af den omtvistede udgave.
- 41 Sagsøgeren har bestridt disse argumenter ved for det første at gøre gældende, at den anfægtede beslutning i flere henseender er i strid med bestemmelser, der har til formål at beskytte sagsøgerens individuelle interesser. Sagsøgeren har navnlig anført, at den omtvistede udgave bygger på oplysninger, som Kommissionen fik i medfør af forordning nr. 17, og som er omfattet af tavshedspligt i medfør af samme forordnings artikel 20 og artikel 287 EF.

— Rettens bemærkninger

- 42 De af sagsøgeren påberåbte bestemmelser om tavshedspligt har navnlig til formål at beskytte de personer, som er omfattet af en procedure for anvendelse af konkurrencereglerne efter forordning nr. 17, mod det tab, som kan følge af offentliggørelsen af de oplysninger, som Kommissionen har fået i forbindelse med denne procedure. Det kan derfor ikke benægtes, at sagsøgeren i princippet har en retlig interesse i at anlægge sag til prøvelse af den anfægtede beslutning.
- 43 Det skal herefter bemærkes, at tredjemands offentliggørelse af klagepunktsmeddelelserne, nævnt i præmis 39 ovenfor, er uden betydning for sagsøgerens retlige interesse. Selv om det således lægges til grund, at de i dokumenterne indeholdte oplysninger er identiske med dem, som fremgår af de omtvistede dele i bødebeslutningen, er rækkevidden af bødebeslutningen en helt anden end rækkevidden af en klagepunktsmeddelelse. En klagepunktsmeddelelse har til formål at give de interesserede parter mulighed for at udtale sig om de omstændigheder, som Kommissionen midlertidigt har anset for belastende i forhold til dem. Derimod indeholder bødebeslutningen en beskrivelse af de omstændigheder, som Kommissionen har lagt til grund. Følgelig kan offentliggørelsen af klagepunktsmeddelelsen og dens supplement — hvor skadelig den end måtte være for de berørte parter — ikke fratage adressaterne for bødebeslutningen deres interesse i at påstå, at den offentliggjorte udgave af beslutningen indeholder oplysninger, som er beskyttet mod videregivelse til offentligheden.
- 44 Med hensyn til offentliggørelsen af bødebeslutningen, som skete efter sagens anlæg, skal det bemærkes, at interessen hos adressaten for en beslutning i at anfægte denne ikke kan afvises med henvisning til, at beslutningen allerede er blevet gennemført, idet en annulation af en sådan beslutning i sig selv kan have retsvirkninger, navnlig ved at Kommissionen forpligtes til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af Rettens dom, og ved at det undgås, at Kommissionen genoptager en sådan praksis (jf. Domstolens dom i sagen AKZO Chemie mod Kommissionen, præmis 21, og dom af 26.4.1988, sag 207/86, Apesco mod Kommissionen, Sml.

s. 2151, præmis 16, Rettens dom af 9.11.1994, sag T-46/92, Scottish Football mod Kommissionen, Sml. II, s. 1039, præmis 14, og Rettens kendelse af 1.2.1999, sag T-256/97, BEUC mod Kommissionen, Sml. II, s. 169, præmis 18).

- 45 Endelig bemærkes, at Kommissionens argumentation, hvorefter sagsøgeren ved at anlægge nærværende annullationssøgsmål kun havde til hensigt at udsætte offentliggørelsen af bødebeslutningen for at undgå, at oplysningerne i beslutningen kunne bruges i forbindelse med strafferetlig forfølgning mod generaldirektøren, således at sagsøgeren skulle have mistet enhver interesse i at anlægge sag, efter at de østrigske retsinstitutters havde opgivet de nævnte procedurer, ikke støttes af sagens akter. I denne forbindelse følger det navnlig af kendelsen i sagen Bank Austria Creditanstalt mod Kommissionen (præmis 44-47), at henvisningen til de nævnte strafferetlige procedurer ikke udgør en af de af sagsøgeren påberåbte omstændigheder for at bevise, at uopsættelighedsbetingelsen ved udsættelsen af den anfægtede beslutning var opfyldt. Sagsøgeren har imidlertid dels i begæringen om foreløbige forholdsregler påstået, at den anfægtede beslutning skulle forårsage skade også i andre henseender, dels indebærer det forhold, at omstændigheder, der har ført en sagsøger til at anmode om udsættelse af gennemførelse af den anfægtede beslutning, ikke længere foreligger, ikke, at interessen i en annullation af beslutningen ophører.
- 46 Derfor skal Kommissionens formalitetsindsigelse om, at der ikke foreligger retlig interesse, også forkastes.

Sagsøgerens anbringender

- 47 Retten skal for det første undersøge sagsøgerens første to anbringender om overtrædelse af artikel 21, stk. 1 og 2, i forordning nr. 17, dernæst det tredje og sjette anbringende om, at det var ulovligt at offentliggøre beskrivelsen af de faktiske

omstændigheder vedrørende 1994, derefter det fjerde anbringende om overtrædelse af forordning nr. 45/2001, og endelig det femte anbringende om, at det var ulovligt at foretage en forudgående offentliggørelse på internettet af bødebeslutningen på tysk.

Det første anbringende om overtrædelse af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 17

— Parternes argumenter

⁴⁸ Sagsøgeren har gjort gældende, at bødebeslutningen ikke er omfattet af de beslutninger, som skal offentliggøres i medfør af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 17. Sagsøgeren hævder, at det alene er de beslutninger, som træffes i medfør af forordningens artikel 2, 3, 6, 7 og 8, der skal offentliggøres, og at artikel 20 i forordning nr. 17, om beskyttelsen af tavshedspligt, er til hinder for offentliggørelse af enhver anden beslutning, som træffes på grundlag af denne forordning. Ifølge sagsøgeren udgør bestemmelserne i forordning nr. 17 om Kommissionens beskyttelse af forretningshemmeligheder (artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 17) hovedreglen, og bestemmelserne om offentliggørelse af beslutninger (artikel 21 i forordning nr. 17) er en undtagelse hertil.

⁴⁹ Sagsøgeren understreger, at artikel 3 i forordning nr. 17 vedrører de beslutninger, hvorved Kommissionen pålægger de berørte virksomheder at bringe den konstaterede overtrædelse til ophør. Sagsøgeren har gjort gældende, at bødebeslutningen ikke kan ligestilles med sådanne beslutninger, eftersom overtrædelsen blev bragt til ophør længe før vedtagelsen af beslutningen. Påbuddet om at bringe overtrædelsen til ophør i artikel 2 i bødebeslutningens konklusion er derfor ifølge sagsøgeren uden genstand, endog ikke-eksisterende. Sagsøgeren har udledt heraf, at offentliggørelsen af bødebeslutningen i sin helhed ikke er tilladt i henhold til artikel 20 i forordning nr. 17.

50 Kommissionen har bestridt, at anbringendet kan antages til realitetsbehandling, ved for det første at gøre gældende, at offentliggørelsen af bødebeslutningen ikke følger af den anfægtede beslutning, men af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 17. Kommissionen har for det andet anført, at sagsøgeren ikke længere i denne sag kan påstå, at det i bødebeslutningens artikel 2 indeholdte påbud om at bringe overtrædelsen til ophør er ulovligt, i det omfang dette klagepunkt — som ikke vedrører den anfægtede beslutning, men bødebeslutningen — blev fremsat for sent. Kommissionen hævder for det tredje, at redegørelsen for dette anbringende i stævningen ikke opfylder betingelserne i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement.

51 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerens redegørelse under alle omstændigheder ikke er retligt begrundet, for så vidt som sagsøgeren på den ene side hævder, at et gyldigt påbud om at bringe overtrædelsen til ophør er en nødvendig betingelse for at offentliggøre bødebeslutningen uden at bestride, at beslutningen indeholder et sådant påbud, og på den anden side gør gældende, at der i artikel 21 i forordning nr. 17 er fastsat en fravigelse til princippet om beskyttelse af tavshedspligten uden at påstå, at beskyttelsen af tavshedspligten er blevet tilsidesat.

— Rettens bemærkninger

52 Hvad angår formaliteten med hensyn til anbringendet følger det for det første af det i denne doms præmis 27-36 anførte, at Kommissionens argumentation, hvorefter offentliggørelsen af den omtvistede udgave ikke følger af den anfægtede beslutning, og at sagsøgeren ikke har nogen interesse i at anfægte indholdet af denne udgave, savner ethvert grundlag. Kommissionen har således ved at fremføre disse argumenter miskendt sagsøgerens argumentation, der netop har til hensigt at påstå, at den omtvistede udgave indeholder oplysninger, som — idet de er omfattet af

tavshedspligten i henhold til artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 17 — ikke kan offentliggøres. Offentliggørelsen af de omhandlede dele, hvis videregivelse sagsøgeren modsatte sig med henvisning til, at de indeholder oplysninger, som er omfattet af tavshedspligt, følger af vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

53 Ved for det andet at hævde, at en beslutning, der indeholder et påbud om at bringe overtrædelsen til ophør, selv om den allerede er ophørt, ikke er omfattet af de beslutninger, der skal offentliggøres i medfør af artikel 21 i forordning nr. 17, har sagsøgeren ikke kun bestridt lovligheden af det påbud, der fremgår af bødebeslutningens artikel 2, men også fortolkningen af artikel 21 i forordning nr. 17, som den anfægtede beslutning er udstedt med hjemmel i. Sagsøgerens klagepunkt kan forstået således ikke forkastes med henvisning til, at det er blevet rejst for sent. Det ville i øvrigt ikke være hensigtsmæssigt ud fra procesbesparende hensyn at underlægge spørgsmålet, om anbringendet kan antages til realitetsbehandling, en forudgående betingelse om, at adressaten for bødebeslutningen, der ønsker at anfægte offentliggørelsen af denne, har anlagt sag til prøvelse af det i bødebeslutningen indeholdte påbud.

54 For det tredje er fremstillingen af det første anbringende i stævningen tilstrækkelig klar og sammenhængende, idet det har gjort det muligt for Kommissionen at udarbejde en udførlig argumentation til sit forsvar, og idet Retten anser sig for i stand til at træffe afgørelse om disse anbringender. Derfor opfylder redegørelsen for dette anbringende kravene i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c).

55 Sagsøgerens første anbringende kan derfor antages til realitetsbehandling.

56 For så vidt angår dette anbringendes rigtighed kan den af sagsøgeren foreslåede fortolkning af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 17, hvorefter bestemmelsen kun vedrører offentliggørelsen af beslutninger, der indeholder et påbud om at bringe en overtrædelse til ophør, imidlertid ikke lægges til grund. Forordning nr. 17 har således, som det fremgår af betragtningerne hertil og af artikel 83, stk. 2, litra a), EF, til formål at sikre, at virksomheder overholder konkurrencereglerne, og bemyndige Kommissionen til i den forbindelse at pålægge virksomhederne at bringe den konstaterede overtrædelse til ophør samt pålægge bøder og tvangsbøder i tilfælde af overtrædelse. Beføjelsen til at vedtage beslutninger herom omfatter nødvendigvis beføjelsen til at fastslå den pågældende overtrædelse (Domstolens dom af 2.3.1983, sag 7/82, GVL mod Kommissionen, Sml. s. 483, præmis 23). Kommissionen kan derfor i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17 vedtage en beslutning, der begrænser sig til at konstatere en overtrædelse, som allerede er bragt til ophør, dog under forudsætning af, at Kommissionen har en berettiget interesse heri (dommen i sagen GVL mod Kommissionen, præmis 24-28). Kommissionen kan også ifølge fast retspraksis pålægge bøder for en ulovlig adfærd, der allerede er bragt til ophør (Domstolens dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org.ref.: Rec. s. 661, præmis 175, og Rettens dom af 6.10.2005, forenede sager T-22/02 og T-23/02, Sumitomo Chemical og Sumika Fine Chemicals mod Kommissionen, Sml. II, s. 4065, præmis 37, 38 og 131). En beslutning, der pålægger bøder, og som er truffet i medfør af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, indebærer imidlertid nødvendigvis, at der konstateres en overtrædelse efter forordningens artikel 3 (jf. i denne retning dommen i sagen GVL mod Kommissionen, præmis 23, og i sagen Sumitomo Chemical og Sumika Fine Chemicals mod Kommissionen, præmis 36).

57 Det skal tilføjes, at den tilsynsopgave, som artikel 81, stk. 1, EF og artikel 82 EF tildeler Kommissionen, ikke blot indebærer, at individuelle overtrædelser skal efterforskes og forfølges, men også en pligt til at føre en generel politik med det formål, at der på konkurrenceområdet anvendes de i traktaten fastlagte principper, og at virksomhedernes adfærd påvirkes i denne retning (Domstolens dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 170). Det er imidlertid nødvendigt for opfyldelsen af denne opgave, at erhvervsdrivende — gennem en offentliggørelse af beslutninger, der konstaterer en overtrædelse og pålægger en bøde — bliver oplyst om adfærd, der har givet anledning til Kommissionens indgreb.

58 Det følger heraf, at Kommissionens forpligtelse til i overensstemmelse med artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 17 at offentliggøre de beslutninger, som den træffer i henhold til forordningens artikel 3, finder anvendelse på alle de beslutninger, som konstaterer en overtrædelse, eller som pålægger en bøde, uden at det er nødvendigt at fastslå, om beslutningen også indeholder et påbud om at bringe overtrædelsen til ophør, eller om et sådant påbud er berettiget under hensyn til sagens omstændigheder.

59 Det følger heraf, at der ikke kan gives medhold i det første anbringende.

Det andet anbringende om en overtrædelse artikel 21, stk. 2, i forordning nr. 17

— Parternes argumenter

60 Sagsøgeren har påberåbt sig princippet om lovmæssig forvaltning, hvoraf det ifølge sagsøgeren følger, at Kommissionen kun kan træffe individuelle beslutninger i henhold til og i overensstemmelse med en retsnorm, som udgør retsgrundlaget for dens handling. Sagsøgeren har gjort gældende, at ifølge artikel 21 i forordning nr. 17, som udgør restgrundlaget, der berettiger offentliggørelsen af beslutninger om anvendelse af konkurrencereglerne, er det kun »beslutningens væsentligste indhold«, der skal offentliggøres. Sagsøgeren udleder af forholdet mellem artikel 20 i forordning nr. 17, som udgør hovedreglen, og samme forordnings artikel 21, som er undtagelsen (jf. præmis 48 ovenfor), at beskyttelsen af tavshedspligten omfatter hele bødebeslutningen, og at denne ikke skal offentliggøres. Det er derfor sagsøgerens opfattelse, at artikel 21 i forordning nr. 17 ikke kan begrunde, at der sker en offentliggørelse af hele bødebeslutningens ordlyd.

- 61 Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at den omtvistede udgave i det foreliggende tilfælde kun adskiller sig fra originalen ved udeladelsen af de bankansattes navne, og at det ikke er en gengivelse af bødebeslutningens »væsentligste indhold«. Sagsøgeren bemærker i øvrigt, at en stor del af de oplysninger, der fremgår af den omtvistede udgave, blev gjort tilgængelige for Kommissionen på grund af sagsøgerens samarbejdsvillighed.
- 62 Sagsøgeren bebrejder Kommissionen for uden begrundelse at have afvist det forslag til bødebeslutningens »væsentligste indhold«, som sagsøgeren fremsatte, og for på denne måde retligt urigtigt at have sidestillet hele beslutningen med det væsentligste indhold heraf.
- 63 Sagsøgeren bestrider argumentationen, hvorefter offentliggørelsen af den omtvistede udgave for det første var nødvendig for at fremlægge arten, omfanget, rækkevidden og institutionaliseringen af aftalen, derefter for at belyse grovheden og varigheden af den, de berørte parter påståede lovstridige hensigt, samt endelig aftalens påståede mulighed for at skade samhandelen i Fællesskabet. Sagsøgeren bestrider, at Kommissionen er berettiget til at forfølge de nævnte mål ved ulovligt at offentliggøre bødebeslutningen, eftersom det i artikel 21 i forordning nr. 17 kun udtrykkeligt er bestemt, at det »væsentligste« indhold af beslutningen skal offentliggøres. Sagsøgeren har subsidiært gjort gældende, at de nævnte formål også kunne være opnået ved at fremlægge beslutningens »væsentligste« indhold.
- 64 Ifølge sagsøgeren fratager artikel 20 og artikel 21 i forordning nr. 17 Kommissionen enhver skønsmæssig beføjelse med hensyn til muligheden for at offentliggøre en beslutning i dens fulde ordlyd eller at gengive det væsentligste indhold heraf. Sagsøgeren anerkender, at Kommissionen har en skønsbeføjelse ved vurderingen af, hvad der udgør det »væsentligste« indhold af en beslutning, men understreger, at der i det foreliggende tilfælde ikke på noget tidspunkt blev truffet en sådan beslutning.

- 65 Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at Kommissionens eventuelle beslutningspraksis, der består i at offentliggøre bødebemærkningerne i deres helhed, er ulovlig og ikke kan berettigede den anfægtede beslutning.
- 66 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling. Med hensyn til realiteten har Kommissionen anført, at påstanden, hvorefter artikel 21, stk. 2, i forordning nr. 17 er til hinder for, at ikkefortrolige udgaver og beslutninger i deres helhed offentliggøres, der udelukkende bygger på en ubegrundet modsætningsslutning, hvorefter enhver offentliggørelse, som Kommissionen ikke udtrykkeligt er forpligtet til at foretage, er ulovlig, er urigtig. Ifølge Kommissionen er artikel 21, stk. 2, i forordning nr. 17 ikke en bestemmelse, der har til formål at beskytte de personer, som er berørt af en beslutning, der skal offentliggøres, men følger af princippet om offentliggørelse af retsakter, som kendetegner en retsstat. Kommissionen påstår endvidere, at den anfægtede beslutning på begrundet vis angiver, at offentliggørelsen af den omtvistede udgave var »nødvendig« og lovlig, eftersom den nævnte udgave ikke indeholder hverken forretningshemmeligheder eller andre fortrolige anerkendelsesværdige oplysninger.

— Rettens bemærkninger

- 67 Nærværende anbringende hviler på den fejlagtige forudsætning, at enhver offentliggørelse af en beslutning, der vedtages i medfør af forordning nr. 17, og som ikke er obligatorisk i henhold til forordningens artikel 21, er ulovlig.
- 68 I denne forbindelse bemærkes, at det af sagsøgeren påberåbte lovlighedsprincip til støtte for påstanden er anerkendt i fællesskabsretten i den forstand, at en sanktion, også selv om den ikke har karakter af straf, kun kan pålægges, hvis der foreligger en klar og utvetydig hjemmel (Domstolens dom af 25.9.1984, sag 117/83, Könecke, Sml. s. 3291, præmis 11).

69 Der kan imidlertid ikke af lovlighedsprincippet udledes et forbud mod at offentliggøre de af institutionerne udstedte retsakter, når offentliggørelsen ikke udtrykkeligt er fastsat i traktaterne eller en anden almenyldig retsakt. Et sådant forbud ville på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin være i strid med artikel 1 EU, i henhold til hvilken »beslutningerne træffes så åbent som muligt« i Den Europæiske Union. Dette princip afspejles i artikel 255 EF, som under visse betingelser sikrer, at borgere får adgang til institutionernes dokumenter. Princippet er endvidere kommet til udtryk i artikel 254 EF, som betinger ikrafttræden af visse af institutionernes retsakter af offentliggørelse, og i adskillige fællesskabsbestemmelser, der som f.eks. artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 17, pålægger institutionerne at gøre rede for deres aktiviteter. I overensstemmelse med dette princip — og når der ikke er bestemmelser, der udtrykkeligt pålægger eller forbyder offentliggørelse — udgør institutionernes mulighed for at offentliggøre de retsakter, de vedtager, hovedreglen, til hvilken der er undtagelser i det omfang fællesskabsretten — især gennem bestemmelser, der sikrer overholdelsen af tavshedspligt — er til hinder for en offentliggørelse af disse retsakter eller visse oplysninger heri.

70 Det skal i denne sammenhæng præciseres, at det hverken i artikel 287 EF eller forordning nr. 17 udtrykkeligt er angivet, hvilke oplysninger — ud over forretningshemmeligheder — der er omfattet af tavshedspligt. I modsætning til det af sagsøgeren påståede kan det ikke udledes af artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 17, at dette ville være tilfældet for alle oplysninger, der indsamles i henhold til nævnte forordning, med undtagelse af de oplysninger, som skal offentliggøres i medfør af forordningens artikel 21. Således som det er tilfældet efter artikel 287 EF, er artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 17, som gennemfører denne traktatbestemmelse på området for konkurrenceregler for virksomheder, kun til hinder for offentliggørelsen af oplysninger, »som ifølge deres natur er undergivet tavshedspligt«.

71 For at oplysninger ifølge deres natur er omfattet af tavshedspligt, skal de for det første kun være tilgængelige for en begrænset personkreds. Der skal dernæst være tale om oplysninger, hvis offentliggørelse alvorligt kan skade den person, som har videregivet oplysningerne, eller tredjemand. Endelig kræves det, at de interesser, som

vil kunne skades ved offentliggørelsen af den pågældende oplysning, objektivt set er beskyttelsesværdige. Vurderingen af den fortrolige karakter af en oplysning forudsætter således, at der foretages en afvejning mellem de berettigede interesser mod en offentliggørelse, og den almene interesse, som fordrer, at fællesskabsinstitutionernes handlinger foretages så åbent som muligt.

72 En afvejning mellem den almene interesse i åbenheden af en fællesskabshandling og interesser, der kan være til hinder herfor, er blevet gennemført af fællesskabslovgiver i forskellige bestemmelser i den afledte ret, navnlig ved forordning nr. 45/2001 og ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43). Selv om det er korrekt, at begrebet »tavshedspligt« henhører under den primære ret, i det omfang den fremgår af artikel 287 EF, og at den afledte ret ikke i noget tilfælde kan ændre traktatens bestemmelser, udgør fællesskabslovgivers fortolkning af et forhold, som ikke udtrykkeligt er reguleret heri, ikke desto mindre et vigtigt indicium for den måde, hvorpå en bestemmelse skal forstås (forslag til afgørelse fra dommer H. Kirschner, som fungerende generaladvokat, i sag T-51/89, Rettens dom af 10.7.1990, Tetra Pak mod Kommissionen, Sml. II, s. 309, på s. 312, punkt 34).

73 Det skal tilføjes, at selv om der i niende betragtning til afgørelse 2001/462 henvises til forordning nr. 45/2001 (præmis 32 og 33 ovenfor), anføres det i tiende betragtning, at »[d]enne afgørelse berører ikke de generelle regler om aktindsigt i Kommissionens dokumenter«. Kommissionen agtede med vedtagelsen af denne afgørelse hverken at begrænse eller udvide de betingelser, under hvilke offentligheden kan få adgang til dokumenter, som vedrører anvendelsen af konkurrence-reglerne og de heri indeholdte oplysninger, i forhold til det i disse forordninger fastsatte.

74 Det følger heraf, at disse oplysninger, i det omfang sådanne bestemmelser i den afledte ret hindrer, at oplysninger gøres offentligt tilgængelige, eller udelukker

offentlighedens adgang til dokumenter, der indeholder disse oplysninger, skal anses for at være omfattet af tavshedspligt. I det omfang offentligheden derimod har adgang til dokumenter, der indeholder visse oplysninger, kan disse oplysninger ikke anses for at være oplysninger, som ifølge deres natur er undergivet tavshedspligt.

75 For så vidt angår offentliggørelsen af Kommissionens beslutninger truffet i henhold til forordning nr. 17 følger det af ovenstående, at artikel 20 i forordning nr. 17 — ud over offentliggørelse af forretningshemmeligheder — især er til hinder for offentliggørelse af oplysninger, der er omfattet af undtagelserne til retten til aktindsigt i de dokumenter, der er nævnt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, eller som er beskyttet efter andre bestemmelser i den afledte ret, såsom forordning nr. 45/2001. Derimod er bestemmelsen ikke til hinder for offentliggørelse af oplysninger, som offentligheden har ret til at gøre sig bekendt med ved anvendelse af retten til aktindsigt i dokumenter.

76 Det skal herefter bemærkes, at artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 17 pålægger Kommissionen en forpligtelse til at offentliggøre de beslutninger, der træffes i medfør af forordningens artikel 2, 3, 6, 7 og 8. Henset til de ovennævnte betragtninger skal artikel 21, stk. 2, i forordning nr. 17 fortolkes således, at den afgrænser denne forpligtelse til at angive de interesserede parter og beslutningernes »væsentligste indhold« for at lette Kommissionens opgave med at underrette offentligheden om disse, især i betragtning af de sproglige krav, der er forbundet med en offentliggørelse i EF-Tidende. Derimod begrænser denne bestemmelse ikke Kommissionens mulighed for — hvis den finder det hensigtsmæssigt, og hvis der er ressourcer hertil — at offentliggøre den fulde ordlyd af sine beslutninger med forbehold af, at den ovenfor definerede tavshedspligt overholdes.

77 Selvom Kommissionen derfor er underlagt en almindelig pligt til kun at offentliggøre de ikke-fortrolige udgaver af sine beslutninger, skal artikel 21, stk. 2 — for at sikre, at bestemmelsen overholdes — ikke fortolkes således, at den tildeler

en særlig rettighed til adressaterne for de beslutninger, som er vedtaget i henhold til artikel 2, 3, 6, 7 og 8 i forordning nr. 17, der tillader dem at modsætte sig Kommissionens offentliggørelse i Tidende (og, i givet fald, også på denne institutions hjemmeside) af oplysninger, der, skønt de ikke er fortrolige, ikke er »væsentlige« for forståelsen af disse beslutningers dispositive del.

78 I øvrigt fortjener interessen for en virksomhed, som Kommissionen har pålagt en bøde for overtrædelse af konkurrenceretten, i, at detaljerne i den retsstridige adfærd, der bebrejdes den, ikke gøres tilgængelige for offentligheden, ikke en særlig beskyttelse, henset dels til offentlighedens interesse i at få kendskab til begrundelsen for enhver foranstaltning fra Kommissionen i videst muligt omfang, erhvervsdrivendes interesse i at få oplyst hvilken adfærd, der kan udsætte dem for sanktioner, interessen i for de personer, der har lidt skade på grund af en overtrædelse, at få kendskab til detaljerne for i givet fald at kunne gøre deres krav gældende mod de virksomheder, der er pålagt sanktioner, dels til denne virksomheds mulighed for at lade en sådan beslutning underkaste retslig prøvelse.

79 Artikel 21, stk. 2, i forordning nr. 17 har derfor ikke til formål at begrænse Kommissionens frihed til frivilligt at offentliggøre en udgave af en beslutning, som er mere vidtrækkende end det fornødne minimum, og heri medtage de oplysninger, hvis offentliggørelse ikke er nødvendig, i det omfang offentliggørelsen af disse ikke er uforenelig med beskyttelsen af tavshedspligten.

80 Det følger heraf, at dette anbringende skal forkastes, uden at Retten skal træffe afgørelse om, hvorvidt den skal realitetsbehandles.

Det tredje anbringende om, at det var ulovligt at offentliggøre visse dele af bødebeslutningen vedrørende 1994, og det sjette anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

— Parternes argumenter

⁸¹ Sagsøgeren har med det tredje anbringende gjort gældende, at offentliggørelsen af de dele af bødebeslutningen, der vedrører 1994, er ulovlig med henvisning til dels, at Kommissionen ikke havde kompetence til at træffe afgørelse vedrørende den af sagsøgeren begåede overtrædelse i Østrig i 1994, dels at de i 1994 konstaterede overtrædelser ikke er omtalt i bødebeslutningens konklusion. Sagsøgeren gør gældende, at banken har retlig interesse vedrørende dette anbringende, fordi disse forhold indeholder oplysninger, som vedrører sagsøgeren, og som er omfattet af tavshedspligt.

⁸² Sagsøgeren fremhæver, at det i 1994 ikke var artikel 81 EF, der fandt anvendelse i Østrig, men artikel 53 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (herefter »EØS-aftalen«). Artikel 56 i EØS-aftalen giver imidlertid EFTA-Tilsynsmyndigheden og ikke Kommissionen kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 53 EØS, når mere end 33% af de berørte virksomheders omsætning hidrører fra EFTA, hvilket var tilfældet for sagsøgeren. Sagsøgeren udleder heraf, at Kommissionen ikke kunne anvende forordning nr. 17 på overtrædelser af artikel 53 EØS begået i 1994, dels fordi Kommissionen ikke havde kompetence hertil på dette tidspunkt, dels fordi de punkter i bødebeslutningens sagsfremstilling, der vedrører 1994, ikke er relevante i forhold til beslutningens konklusion.

⁸³ Sagsøgeren præciserer, at Kommissionen ikke var berettiget til at offentliggøre Kommissionens konstateringer af de faktiske omstændigheder vedrørende 1994,

idet den har opnået disse oplysninger på grundlag af artikel 11 og 14 i forordning nr. 17, og at den i medfør af artikel 287 EF og artikel 20 i forordning nr. 17 var forpligtet til at beskytte forretningshemmeligheden. Sagsøgeren anfører, at den omtvistede udgave indeholder fortrolige oplysninger, fordi den nævner flere af sagsøgerens interne dokumenter, som Kommissionen har opnået gennem forordning nr. 17.

84 Sagsøgeren har med det sjette anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med artikel 253 EF, fordi den ikke angiver grundene til, at det var berettiget at offentliggøre de dele af bødebeslutningen, der vedrører 1994. Sagsøgeren understreger, at skønt dens anmodning om at udelade disse dele blev gengivet to gange i den anfægtede beslutning, bliver der ikke heri taget stilling til denne særlige anmodning, eller til argumenterne til støtte herfor, og beslutningen begrænser sig til at tage stilling til argumentet om, at kun bødebeslutningens »væsentligste« indhold må offentliggøres. Sagsøgeren understreger, at der skal sondres mellem dette sidste argument og argumentet vedrørende forholdene i 1994.

85 Kommissionen bestrider, at det tredje anbringende kan realitetsbehandles, ved for det første at gøre gældende, at klagepunkterne vedrørende uanvendeligheden af forordning nr. 17 og Kommissionens manglende beføjelse, som vedrører bødebeslutningens lovlighed, blev fremsat for sent. Hvad derefter angår klagepunktet om, at forholdene vedrørende 1994 ikke er relevante, anfører Kommissionen, at sagsøgeren ikke har retlig interesse. Det er Kommissionens opfattelse, at sagsøgeren heller ikke har retlig interesse i forhold til det sjette anbringende.

86 Kommissionen har gjort gældende, at de to anbringender under alle omstændigheder er ubegrundede.

— Rettens bemærkninger

- ⁸⁷ Ligesom det er tilfældet med det andet anbringende, hviler det tredje anbringende på den fejlagtige forudsætning, at kun de oplysninger, som ifølge artikel 21 i forordning nr. 17 skal offentliggøres, kan offentliggøres, hvorimod alle de øvrige oplysninger, der indsamles i overensstemmelse med forordning nr. 17, ikke kan blive det.
- ⁸⁸ Det står derimod Kommissionen frit for at offentliggøre hele beslutningens ordlyd, i det omfang den ikke indeholder oplysninger, der er omfattet af beskyttelsen af tavshedspligten, som defineret ovenfor i forbindelse med undersøgelsen af det andet anbringende.
- ⁸⁹ I denne forbindelse kan medtagelsen i en bødebeslutning af konstateringer af faktiske omstændigheder, der vedrører en aftale, ikke være betinget af, at Kommissionen har beføjelse til at konstatere en overtrædelse vedrørende dette, eller af, at Kommissionen rent faktisk har konstateret en sådan overtrædelse. Kommissionen kan i en beslutning, der konstaterer en overtrædelse og pålægger en bøde, således beskrive den faktiske og historiske sammenhæng, som den anfægtede adfærd indgår i. Det forholder sig på samme måde med offentliggørelsen af denne beskrivelse, eftersom den kan tjene til at gøre det muligt for den interesserede offentlighed fuldt ud at forstå begrundelsen for en sådan beslutning. Det tilkommer herved Kommissionen at vurdere hensigtsmæssigheden af at medtage sådanne elementer.
- ⁹⁰ Det kan under alle omstændigheder i det foreliggende tilfælde ikke benægtes, at beskrivelsen af aftalens historiske oplysninger, herunder dem, der vedrører den adfærd, der fandt sted i 1994, gør det muligt at belyse aftalens struktur og funktionsmåde, og kan således bidrage til forståelsen af bødebeslutningen.

- 91 Hvad angår det sjette anbringende følger det af ovenstående betragtninger, at beslutningen om at medtage forholdene vedrørende 1994 i den anfægtede beslutning ikke nødvendiggjorde en særlig begrundelse.
- 92 Det følger heraf, at det tredje og sjette anbringende er ubegrundede. Disse anbringender bør derfor forkastes, uden at det er nødvendigt at tage stilling til formaliteten.

Det fjerde anbringende om overtrædelse af forordning nr. 45/2001

— Parternes argumenter

- 93 Sagsøgeren har gjort gældende, at den omtvistede udgave i flere afsnit gør det muligt at identificere de fysiske personer, som på sagsøgerens vegne har deltaget i møder, hvis formål har været at begrænse konkurrencen. Ifølge sagsøgeren er offentliggørelsen af disse oplysninger i strid med bestemmelserne i forordning nr. 45/2001. Sagsøgeren anfører, at den er berettiget til at påberåbe sig denne overtrædelse af forordning nr. 45/2001 på dens egne vegne, i det omfang den kan gøre erstatningskrav gældende på vegne af de berørte personer, og at den ifølge arbejdsretten er forpligtet til at bistå sine ansatte.
- 94 Det er Kommissionens opfattelse, at sagsøgeren ikke har retlig interesse for så vidt angår dette anbringende, idet der ikke foreligger en påstået overtrædelse af dens egne rettigheder.

— Rettens bemærkninger

⁹⁵ Forordning nr. 45/2001 har til formål at beskytte fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger. Sagsøgeren, som er en juridisk person, er ikke omfattet af den personkreds, som forordningen har til formål at sikre beskyttelsen af. Sagsøgeren kan derfor ikke gøre gældende, at der foreligger en påstået overtrædelse af de regler, som forordningen indeholder (jf. analogt Domstolens dom af 30.6.1983, sag 85/82, Schloh mod Rådet, Sml. s. 2105, præmis 14, og af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 49 og 50, samt generaladvokat Van Gervens forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 15.6.1994, sag C-137/92 P, Kommissionen mod BASF m.fl., Sml. I, s. 2555, på s. 2559, punkt 55 og 56).

⁹⁶ Sagsøgerens argumenter om de påståede forpligtelser over for sin ledelse og ansatte i henhold til østrigsk ret kan ikke ændre denne konklusion, da der er tale om generelle uunderbyggede udsagn. Disse argumenter rækker derfor ikke til at bevise, at sagsøgeren har en personlig interesse i at påberåbe sig forordning nr. 45/2001.

⁹⁷ Det følger heraf, at anbringendet bør forkastes.

Det femte anbringende om, at det var ulovligt forudgående at offentliggøre bødebeslutningen på tysk på Kommissionens hjemmeside på internettet

— Parternes argumenter

⁹⁸ Sagsøgeren har anført, at Kommissionen i den anfægtede beslutning meddelte sin hensigt om at lægge den omtvistede udgave på tysk på internettet. Ifølge sagsøgeren er en sådan forudgående offentliggørelse på ét sprog i strid med ligebehandlingsprincippet og Fællesskabets sprogordning. Det er sagsøgerens opfattelse, at dette skader bankens berettigede interesser, idet den omstændighed, at der kun foretages en forudgående offentliggørelse af den omtvistede udgave på tysk, påvirker sagsøgerens interesser på et tidligere tidspunkt og hårdere.

⁹⁹ Kommissionen er af den opfattelse, at sagsøgeren ikke i tilstrækkelig grad har underbygget dette anbringende, og at banken ikke har redegjort for, hvorledes de påberåbte overtrædelser af fællesskabsretten skader den.

— Rettens bemærkninger

¹⁰⁰ Sagsøgeren har med dette anbringende anfægtet et forhold i den anfægtede beslutning, der er forskelligt fra vurderingen af indholdet af den anfægtede beslutning, dvs. den omstændighed, at den tyske udgave af beslutningen blev lagt på internettet, inden beslutningen blev offentliggjort i EF-Tidende på alle Unionens officielle sprog.

- 101 Den forudgående offentliggørelse af bødebeslutningen på tysk på Kommissionens hjemmeside på internettet kan imidlertid ikke ændre sagsøgerens retsstilling. Det forhold ved den anfægtede beslutning, som sagsøgeren har anfægtet med det foreliggende anbringende, er derfor ikke en anfægtelig retsakt. Sagen kan derfor ikke antages til realitetsbehandling vedrørende dette forhold.
- 102 Dette anbringende skal i øvrigt og under alle omstændigheder forkastes. Bortset fra den pligt til at offentliggøre, der navnlig i medfør af forordning nr. 17 påhviler Kommissionen, har den en betydelig skønsmargen med henblik på i hvert enkelt tilfælde at vurdere den grad af offentlighed, der skal tillægges dens retsakter. Kommissionen er ikke i denne forbindelse på nogen måde forpligtet til behandle ensartede retsakter ens. Især er ligebehandlingsprincippet ikke til hinder for, at Kommissionen forudgående lægger tekster — som den agter at offentliggøre i EF-Tidende, men med hensyn til hvilke den endnu ikke er i besiddelse af samtlige udgaver på alle de officielle sprog — på dens hjemmeside på internettet, i de(n) sprogudgave(r), der foreligger, eller som den berørte offentlighed har størst kendskab til. I denne forbindelse udgør den omstændighed, at det kun er visse sprogudgaver, der er til rådighed, en forskel, som er tilstrækkelig til at begrunde denne forskelsbehandling.
- 103 Med hensyn til forpligtelsen til at offentliggøre i EF-Tidende, der er fastsat i artikel 5 i forordning nr. 1, senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 920/2005 af 13. juni 2005 (EUT L 156, s. 3), kan denne ikke overtrædes ved en offentliggørelse, der ikke er sket gennem EF-Tidende.
- 104 Da samtlige sagsøgerens anbringender derfor bør forkastes, må Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

- ¹⁰⁵ Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling)

- 1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 2) **Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.**

Pirrung

Forwood

Papasavvas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. maj 2006.

E. Coulon

J. Pirrung

Justitssekretær

Afdelingsformand

