

T-198/03. sz. ügy

Bank Austria Creditanstalt AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága

„Verseny – Közigazgatási eljárás – Az EK 81. cikk megsértését megállapító és bírságot kiszabó határozat közzététele – Betét- és hitelkamatlábak osztrák bankok általi meghatározása (»Lombard Club«) – Egyes részek kihagyása iránti kérelem elutasítása”

Az Elsőfokú Bíróság ítélete (második tanács), 2006. május 30. II - 1439

Az ítélet összefoglalása

1. *Megsemmisítés iránti kereset – Keresettel megtámadható aktusok – Fogalom – Kötelező joghatásokat kiváltó aktusok*
(EK 230. cikk, negyedik bekezdés; 17. tanácsi rendelet; 2001/462 bizottsági határozat, 9. cikk, harmadik bekezdés)

2. *Verseny – Közigazgatási eljárás – A Bizottság által a 17. rendelet alapján szerzett információk – Szolgálati titok*
(EK 287. cikk; 17. tanácsi rendelet, 19. cikk, (2) bekezdés, és 20. cikk, (2) bekezdés)

3. *Megsemmisítés iránti kereset – Az eljáráshoz fűződő érdek*
(EK 230. cikk, negyedik bekezdés és EK. 287. cikk; 17. tanácsi rendelet, 20. cikk)

4. *Verseny – Közösségi szabályok – Jogsértések – Jogsértést megállapító vagy bírságot kiszabó határozat*
(EK 81. cikk, (1) bekezdés; EK 82.cikk; EK 83. cikk, (2) bekezdés, a) pont; 17. tanácsi rendelet, 3. cikk, valamint 15. cikk, (2) és (21) bekezdés)

5. *Közösségi jog – Általános jogelvek – Jogszerűség*

6. *Intézmények jogi aktusai – Nyilvánosság*
(EK 254. és 255. cikk; EU 1. cikk; 17. tanácsi rendelet, 21. cikk, (1) bekezdés)

7. *Verseny – Közigazgatási eljárás – A szolgálati titoktartási kötelezettség alá tartozó információk meghatározása*
(EK 287. cikk; 45/2001 és 1049/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet; 17. tanácsi rendelet, 20. cikk, (2) bekezdés, valamint 21. cikk, (2) bekezdés)

8. *Verseny – Közösségi szabályok – Jogsértések – Jogsértést megállapító vagy bírságot kiszabó határozat*
(45/2001 és 1049/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk; 17. tanácsi rendelet, 20. cikk)

9. *Verseny – Közösségi szabályok – Jogsértések – Jogsértést megállapító vagy bírságot kiszabó határozat*
(17. tanácsi rendelet, 2., 3., 6., 7., 8. és 21. cikk, (1) és (2) bekezdés)

10. Verseny – Bírság – Bírságot kiszabó határozat

(17. tanácsi rendelet)

11. Megsemmisítés iránti kereset – Jogalapok

(EK 230. cikk, negyedik bekezdés; 45/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet)

12. Intézmények jogi aktusai – A Bizottság jogi aktusai – A közzétételük terjedelmére vonatkozó, a Bizottságot megillető mérlegelési jogkör

1. Az EK 230. cikk szerinti megsemmisítés iránti keresettel megtámadható jogi aktusoknak és határozatoknak minősülnek a kötelező joghatást kiváltó intézkedések, amelyek joghatása a felperes érdekeit jogi helyzetének lényeges módosításával érinti.

E tekintetben az egyes versenyjogi eljárásokban a meghallgatási tisztviselők megbízásáról szóló 2001/462 határozat 9. cikke azon információk közösségi jogban szabályozott védelmének eljárási szintű biztosítására irányul, amelyek a versenyszabályok alkalmazása során jutnak a Bizottság tudomására. A rendelkezés első két bekezdése, amely az üzleti titok védelmére hivatkozik, részletesebben szabályozza az információknak a személyek, vállalkozások vagy vállalkozások társulásai számára történő nyilvánosságra hozatalát, hogy azok a versenyjogi eljárás során gyakorolhassák a meghallgatáshoz való jogukat. E rendelkezések azonban a 2001/462 határozat 9. cikkének harmadik bekezdése szerint csak értelemszerűen vonatkoznak az információknak a nagyközönség

számára – az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* való megjelentetés útján – történő nyilvánosságra hozatalára. Ez többek között azt jelenti, hogy amennyiben a meghallgatási tisztviselő e rendelkezés alapján határozatot hoz, ügyelnie kell a szolgálati titoktartási kötelezettség betartására azon információk tekintetében, amelyek nem igénylik az üzleti titok számára biztosítotthoz hasonló védelmet, és különösen azon információk tekintetében, amelyek közölhetők az információk tárgyára vonatkozóan meghallgatáshoz való joggal rendelkező harmadik személyekkel, de amelyek bizalmas jellegével ellentétben áll a nyilvánosságra hozatal.

Ráadásul e határozat szerint a meghallgatási tisztviselőnek a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001 rendelet rendelkezéseinek betartására is

ügyelni kell, amikor a 2001/462 határozat 9. cikke alapján az információk nyilvánosságra hozatalának jóváhagyásáról hoz határozatot.

jog által biztosított védelme különösen a 17. rendelet alapján megszerzett olyan információkat illetik, amelyek jellegük-nél fogva a szolgálati titoktartási kötelezettség alá tartoznak, amely túlmutat a vállalkozások üzleti titkain.

Ebből következik, hogy amikor a meghallgatási tisztviselő a 2001/462 határozat 9. cikkének harmadik bekezdése alapján hoz határozatot, nem szorítkozhat pusztán annak a vizsgálatára, hogy vajon a 17. rendelet alapján hozott határozat közzétételre szóló változata tartalmaz-e üzleti titkot vagy hasonló védelem alá tartozó más információt. Azt is meg kell vizsgálnia, hogy e változat tartalmaz-e más olyan információt, amelyet nem lehet nyilvánosságra hozni vagy azért, mert a közösségi jogszabályok alapján sajátos védelemben részesül, vagy azért, mert jellegénél fogva olyan információk körébe tartozik, amelyek a szolgálati titoktartási kötelezettség alá esnek. Ezért a meghallgatási tisztviselő határozata joghatást vált ki annyiban, amennyiben állást foglal arról, hogy a közzéteendő szöveg tartalmaz-e ilyen információt.

(vö. 26., 28., 31–34. pont)

2. A 17. rendelet 20. cikkének (2) bekezdése meghatározza, hogy a versenyszabályok alkalmazása során a Bizottság tudomására jutott információknak a közösségi

E tekintetben azt a védelmet, amelyben a szolgálati titoktartási kötelezettség alá tartozó információkat kell részesíteni a versenyszabályok alkalmazása során meghallgatáshoz való joggal rendelkező személyekkel, vállalkozásokkal vagy vállalkozások társulásaival szemben, meg kell különböztetni attól a védelemtől, amelyben az ilyen információkat a nagy nyilvánossággal szemben kell részesíteni.

Ugyanis az intézmények tisztviselőinek és más alkalmazottainak arra vonatkozó kötelezettsége, hogy ne hozzák nyilvánosságra a birtokukban lévő, szolgálati titoktartási kötelezettség alá tartozó információkat – e kötelezettséget az EK 287. cikk nyilvánítja ki, és a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályok terén a 17. rendelet 20. cikkének (2) bekezdése hajtja végre – enyhébb azon személyekkel szemben, akik részére az említett rendelet 19. cikkének (2) bekezdése jogot biztosít a meghallgatáshoz. A Bizottság e személyekkel közölheti a szolgálati titoktartási kötelezettség alá tartozó információkat, amennyiben e közlés a vizsgálat megfelelő lefolytatásához szükséges. Azon-

ban ez a lehetőség nem érvényes az üzleti titokra, amely egészen sajátos védelmet élvez. Nem hozhatók nyilvánosságra azonban a szolgálati titoktartási kötelezettség alá tartozó információk, függetlenül attól, hogy üzleti titokról vagy más bizalmas információról van-e szó.

Ezen eltérő kezelés szükségességét az indokolja, hogy az üzleti titok fogalma olyan információkat takar, amelyeknek nemcsak a nyilvánosságra hozatala, hanem az információt nyújtó személytől eltérő más jogalany részére történő továbbítása is súlyosan sértheti az előbbi érdekeit.

(vö. 28–30. pont)

3. A szolgálati titokra vonatkozó 17. rendelet 20. cikkének és az EK 287. cikknek a célja különösen az, hogy a 17. rendelet alapján a versenyjogi eljárásban érintett személyeket megóvja azokkal a károkkal szemben, amelyek azon információk nyilvánosságra hozatalából keletkezhetnek, amelyekhez a Bizottság ezen eljárás során jutott. Következésképpen az eljárásban érintett vállalkozásnak elvileg

érdeke fűződik ahhoz, hogy megtámadja a meghallgatási tisztviselő azon határozatát, améy a versenyszabályok megsértése miatt vele szemben bírságot kiszabó bizottsági határozat nem bizalmas változatának közzétételéről szól.

A kifogásközlésnek valamely harmadik személy általi közzététele nem befolyásolja e vállalkozás eljáráshoz fűződő érdekét. Még ha feltételezzük is, hogy az e dokumentumokban foglalt információk azonosak a bírságot kiszabó határozatban szereplő vitatott részekben foglalt információkkal, e határozat hatálya mindenképpen különbözik a kifogásközlés hatályától. A kifogásközlés célja az, hogy lehetőséget adjon az érintett feleknek arra, hogy ismertessék álláspontjukat azokról a szempontokról, amelyeket a Bizottság velük szemben előzetesen kifogásol. Ezzel ellentétben a bírságot kiszabó határozat olyan ténymegállapítást tartalmaz, amelyet a Bizottság bizonyítottnak tekint. Ezért a kifogásközlés közzététele, bármilyen sérelmes is az érintett felekre nézve, a bírságot kiszabó határozat címzettjeit nem fosztja meg attól a joguktól, hogy hivatkozzanak arra, hogy e határozat közzétett változata a nyilvánosságra hozataltól védett információkat tartalmaz.

Hasonlóképpen: a határozat címzettjének a határozat megtámadásához fűződő

jogát nem lehet megtagadni azon az alapon, hogy a határozatot már végrehajtották, mivel az ilyen határozat megsemmisítése önmagában is alkalmas joghatás kiváltására, különösen azért, hogy az Elsőfokú Bíróság ítéletének végrehajtása iránti intézkedések meghozatalára kötelezi a Bizottságot, és megakadályozza, hogy a Bizottság ismétlen így járjon el.

Végül: abból, hogy már nem állnak fenn azok a körülmények, amelyek a felperest arra indították, hogy a megtámadott határozat végrehajtásának felfüggesztését kérelmezze, nem következik a megsemmisítéshez fűződő felperesi érdek megszűnése.

(vö. 42–45. pont)

4. A Bizottság azon kötelezettsége, hogy a 17. rendelet 21. cikkének (1) bekezdése alapján tegye közzé azokat a határozatokat, amelyeket e rendelet 3. cikke alapján hoz, valamennyi jogsértést megállapító és bírságot kiszabó határozatra vonatkozik, attól függetlenül, hogy e határozat tartalmaz-e jogsértés megszüntetésére irányuló meghagyást, vagy hogy az adott eset körülményeire tekintettel indokolt-e ez a meghagyás.

(vö. 58. pont)

5. A jogszerűség elvét a közösségi jog abban az értelemben ismeri el, hogy ez az elv megköveteli, hogy a szankció, még ha nem büntetőjogi jellegű is, kizárólag akkor alkalmazható, ha világos és egyértelmű jogalapon nyugszik.

Mindazonáltal a jogszerűség elvéből nem lehet az intézmények jogi aktusai közzétételének tilalmára következtetni, ha e közzétételt nem írják kifejezetten elő a szerződések vagy más, általánosan alkalmazandó jogi aktusok. A közösségi jog jelen állapotában az ilyen tilalom összeegyeztethetetlen lenne az EU 1. cikkel, amely szerint az Európai Unióban „a döntéseket a lehető legnyilvánosabban [...] hozzák meg”.

(vö. 68–69. pont)

6. A nyilvánosságnak az EU 1. cikkben lefektetett elve, amely szerint „a döntéseket a lehető legnyilvánosabban [...] hozzák meg”, az EK 255. cikkre utal, amely bizonyos feltételek mellett jogot biztosít a polgárok számára az intézmények irataiba való betekintéshez. Ezenkívül ezt fejezi ki az EK 254. cikk, amely az intézmények egyes jogi aktusainak hatálybalépését azok közzétételétől teszi függővé, és ezt fejezi ki a közösségi jog számos rendelkezése is, amelyek a

17. rendelet 21. cikkének (1) bekezdéséhez hasonlóan kötelezik az intézményeket, hogy a nyilvánosság előtt számoljanak be a tevékenységükről. Ezen elvvel összhangban és olyan rendelkezések hiányában, amelyek kifejezetten elrendelik vagy megtiltják a közzétételt, fő szabálynak minősül az intézmények azon lehetősége, hogy az általuk elfogadott jogi aktusokat közzétegyék, ehhez képest léteznek kivételek annyiban, amennyiben a közösségi jog – különösen a szolgálati titoktartási kötelezettség betartását biztosító rendelkezések révén – tiltja e jogi aktusok vagy az ezekben foglalt egyes információk nyilvánosságra hozatalát.

(vö. 69. pont)

7. Sem az EK 287. cikk, sem a 17. rendelet nem határozza meg kifejezetten, hogy az üzleti titkon kívül mely információk tartoznak a szolgálati titoktartási kötelezettség alá. E tekintetben a 17. rendelet 20. cikkének (2) bekezdéséből nem vezethető le, hogy – azon információk kivételével, amelyek közzététele a rendelet 21. cikke alapján kötelező – a rendelet alkalmazása során szerzett valamennyi információ esetében erről lenne szó. Az EK 287. cikkhez hasonlóan ugyanis a 17. rendelet 20. cikkének (2) bekezdése, amely a Szerződés e rendelkezését hajtja végre a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályok terén, kizárólag azon információk nyilvánosságra hozatalát tiltja, „amelyek szakmai [helyesen: szolgálati] titoktartási kötelezettség alá tartoznak”.

Ahhoz, hogy az információk jellegüknél fogva a szolgálati titok körébe tartozzanak, mindenekelőtt elengedhetetlen, hogy csak a személyek szűk köre ismerje őket. Továbbá olyan információknak kell lenniük, amelyek nyilvánosságra hozatala alkalmas arra, hogy súlyos kárt okozzon akár az információt nyújtónak, akár harmadik személynek. Végül az is szükséges, hogy azok az érdekek, amelyek az információ nyilvánosságra hozatala révén sérülhetnek, objektíve védelemre szoruljanak. Így tehát valamely információ bizalmas jellegének megítélése a nyilvánosságra hozatallal szembenálló jogos érdekeknek a közérdekkel való egyensúlyba hozását igényli; a közérdek pedig megköveteli, hogy a közösségi intézmények a lehető legnyilvánosabban folytassák tevékenységüket.

A közösségi intézkedések átláthatóságához fűződő közérdek és az azzal esetleg ütköző érdekek közötti egyensúlyt teremtette meg a közösségi jogalkotó a másodlagos jog különböző jogi aktusaiiban, különösen a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001 rendeletben és az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001 rendeletben. Noha a „szolgálati titok” fogalma az elsődleges jog körébe tartozik annyiban, amennyiben szerepel az EK 287. cikkben, és a

másodlagos jog semmiképpen nem módosíthatja a Szerződés rendelkezéseit, a Szerződésnek a közösségi jogalkotó általi értelmezése valamely kifejezeten nem szabályozott kérdésre vonatkozóan mégis lényeges jelzés a tekintetben, hogyan is kell érteni a rendelkezést.

dául a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001 rendelet. Viszont nem ellentétes e rendelkezéssel olyan információk közzététele, amelyek tekintetében a nyilvánosság jogosult arra, hogy az iratbetekintési joga alapján tudomást szerezzen róluk.

Ebből következik, hogy amennyiben a másodlagos jog ilyen rendelkezései tiltják az információk nyilvánosságra hozatalát, vagy kizárják az azokat tartalmazó iratokba való betekintés jogát, ezeket az információkat szolgálati titoktartási kötelezettség alá tartozó információknak kell tekinteni. Amennyiben azonban a nyilvánosságnak joga van betekinteni az egyes információkat tartalmazó iratokba, ezeket az információkat nem lehet jellegüknél fogva szolgálati titoktartási kötelezettség alá tartozóknak tekinteni.

(vö. 75. pont)

(vö. 70–72., 74. pont)

8. A 17. rendelet alapján hozott bizottsági határozatok közzétételét illetően e rendelet 20. cikke az üzleti titok nyilvánosságra hozatalán túl különösen azon információk közzétételét tiltja, amelyek az iratbetekintési jog alóli, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001 rendelet 4. cikke szerinti kivételek körébe tartoznak, vagy amelyeket a másodlagos jog más olyan szabályai védenek, mint pél-

9. A 17. rendelet 21. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a Bizottságra az (1) bekezdésben rótt azon kötelezettséget, hogy tegye közzé az 2., 3., 6., 7. és 8. cikk alapján hozott határozatokat, az érintett felek nevének és e határozatok „fő tartalmának” közzétételére korlátozza azzal a szándékkal, hogy megkönnyítse a Bizottság azon feladatát, hogy – különösen az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* való közzétételhez kapcsolódó nyelvi korlátokra figyelemmel – tájékoztassa a nyilvánosságot e határozatokról. Ellenben e rendelkezés, azzal a feltétellel, hogy a Bizottság teljesíti a fent meghatározott szolgálati titoktartási kötelezettségét, nem korlátozza azt a lehetőséget, hogy a Bizottság – ha azt célszerűnek tartja, és a források lehetővé teszik – határozatait teljes szövegét közzétegye.

Amennyiben tehát a Bizottságot olyan általános kötelezettség terheli, hogy határozatainak kizárólag a nem bizalmas változatát teheti közzé, e kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében nem szükséges úgy értelmezni a 21. cikk (2) bekezdését, hogy az a 17. rendelet 2., 3., 6., 7. és 8. cikke alapján hozott határozatok címzettjeinek sajátos jogorvoslati jogot biztosít azon információknak az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* (és adott esetben az intézmény internetes honlapján) való bizottsági közzétételével szemben, amelyek ugyan nem bizalmasak, de nem is „lényegesek” a határozatok rendelkező részének megértéséhez.

Másfelől amennyiben a kartellben részt vevő vállalkozás ahhoz fűződő érdeke, hogy a jogsértő magatartása részleteit ne hozzák nyilvánosságra, nem szorul sajátos védelemre, egyrészt az ahhoz fűződő közérdekre tekintettel, hogy a nyilvánosság a Bizottság valamennyi intézkedésének az indokait a lehető legrészletesebben megismerje, továbbá a gazdasági szereplők ahhoz fűződő érdekére tekintettel, hogy megtudják, melyek a joghátránnyal sújtható magatartások, illetve a jogsértést elszenvedett személyek azon érdekére tekintettel, hogy tudomást szerezzenek a részletekről annak érdekében, hogy adott esetben érvényesíthessék jogaikat a szankcionált vállalkozásokkal szemben.

(vö. 76–78., 88. pont)

10. Nem lehet a kartellre vonatkozó tény-megállapításoknak a bírságot kiszabó határozatban való feltüntetését attól a feltételtől függővé tenni, hogy a Bizottság rendelkezett-e hatáskörrel a vonatkozó jogsértés megállapítására, illetve nem lehet attól függővé tenni, hogy ténylegesen megállapította-e a jogsértést. A Bizottság jogszerűen jár el ugyanis abban az esetben, ha a jogsértést megállapító és szankciót kiszabó határozatban ismerteti azt a ténybeli és történeti háttérrel, amelybe a kifogásolt magatartás illeszkedik. Ugyanez vonatkozik ezen ismertetés közzétételére is, mivel az alkalmas lehet arra, hogy az érintett közönség teljes körűen megismerje az ilyen határozat indokait. E tekintetben a Bizottság feladata annak megítélése, hogy az ilyen részek feltüntetése célszerű-e.

(vö. 89. pont)

11. A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001 rendelet a természetes személyek védelmét célozza, a személyes adatok feldolgozása tekinteté-

ben. A jogi személy nem tartozik azon személyek közé, akik védelmét e rendelet biztosítani hivatott, tehát nem is hivatkozhat az abban foglalt szabályok állítólagos megsértésére.

(vö. 95. pont)

12. A számára különösen a 17. rendeletben előírt közzétételi kötelezettségen kívül a Bizottság széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak esetenkénti megítélése körében, hogy jogi aktusait milyen terjedelemben tegye közzé. Semmiképpen nem köteles arra, hogy a hasonló

ügyeket e tekintetben azonos módon kezelje. Az egyenlőség elve nem tiltja a Bizottság számára azt, hogy az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* közzétételre szánt szövegeket, amelyek azonban még nem állnak rendelkezésre az összes hivatalos nyelven, az internetes honlapján már előzetesen megjelentesse a rendelkezésre álló nyelveken vagy azo(ko)n a nyelv(ek)en, amely(ek)et az érintett közönség a legjobban ismer. E tekintetben az eltérő bánásmód igazolásához elegendő eltérésnek minősül az a körülmény, hogy csupán egyes nyelvi változatok állnak rendelkezésre.

(vö. 102. pont)