

Zaak T-198/03

Bank Austria Creditanstalt AG tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Mededinging — Administratieve procedure — Bekendmaking van beschikking waarbij inbreuk op artikel 81 EG wordt vastgesteld en geldboeten worden opgelegd — Vaststelling door Oostenrijkse banken van leningen- en depositorente („Lombardclub”) — Afwijzing van verzoek tot weglating van aantal passages”

Arrest van het Gerecht (Tweede kamer) van 30 mei 2006 II - 1439

Samenvatting van het arrest

1. *Beroep tot nietigverklaring — Handelingen waartegen beroep kan worden ingesteld — Begrip — Handelingen die bindende rechtsgevolgen sorteren*
(Art. 230, vierde alinea, EG; verordening nr. 17 van de Raad; besluit 2001/462 van de Commissie, art. 9, derde alinea)

2. *Mededinging — Administratieve procedure — Door Commissie krachtens verordening nr. 17 ingewonnen inlichtingen — Geheimhoudingsplicht*
(Art. 287 EG; verordening nr. 17 van de Raad, art. 19, lid 2, en 20, lid 2)

3. *Beroep tot nietigverklaring — Procesbelang*
(Art. 230, vierde alinea, EG en 287 EG; verordening nr. 17 van de Raad, art. 20)

4. *Mededinging — Gemeenschapsregels — Inbreuken — Beschikking waarbij inbreuk wordt vastgesteld of geldboete wordt opgelegd*
(Art. 81, lid 1, EG, 82 EG en 83, lid 2, sub a, EG; verordening nr. 17 van de Raad, art. 3, 15, lid 2, en 21, lid 1)

5. *Gemeenschapsrecht — Algemene rechtsbeginselen — Wettigheid*

6. *Handelingen van de instellingen — Bekendmaking*
(Art. 254 EG en 255 EG; art. 1 EU; verordening nr. 17 van de Raad, art. 21, lid 1)

7. *Mededinging — Administratieve procedure — Vaststelling van onder geheimhoudingsplicht vallende inlichtingen*
(Art. 287 EG; verordeningen nrs. 45/2001 en 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad; verordening nr. 17 van de Raad, art. 20, lid 2, en 21, lid 2)

8. *Mededinging — Gemeenschapsregels — Inbreuken — Beschikking waarbij inbreuk wordt vastgesteld of geldboete wordt opgelegd*
(Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad nr. 45/2001 en nr. 1049/2001, art. 4; verordening nr. 17 van de Raad, art. 20)

9. *Mededinging — Gemeenschapsregels — Inbreuken — Beschikking waarbij inbreuk wordt vastgesteld of geldboete wordt opgelegd*
(Verordening nr. 17 van de Raad, art. 2, 3, 6, 7, 8 en 21, leden 1 en 2)

10. *Mededinging — Geldboeten — Beschikking waarbij geldboeten worden opgelegd (Verordening nr. 17 van de Raad)*
11. *Beroep tot nietigverklaring — Middelen (Art. 230, vierde alinea, EG; verordening nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad)*
12. *Handelingen van de instellingen — Handelingen van Commissie — Beoordelingsbevoegdheid van Commissie ter zake van bekendmaking daarvan*

1. Als voor beroep tot nietigverklaring vatbare handelingen of besluiten in de zin van artikel 230 EG zijn te beschouwen, maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen.

In dit verband beoogt artikel 9 van besluit 2001/462 betreffende het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde mededingingsprocedures de uitvoering op procedureel gebied van de door het gemeenschapsrecht verleende bescherming van informatie waarvan de Commissie in het kader van de procedures inzake de toepassing van de mededingingsregels kennis heeft gekregen. De eerste twee alinea's van dit artikel, die aan de bescherming van zakengeheimen refereren, hebben inzonderheid betrekking op de openbaarmaking van informatie aan personen, ondernemingen of ondernemersverenigingen met het oog op de uitoefening van hun recht om in het kader van een

procedure inzake de toepassing van de mededingingsregels te worden gehoord. Wat daarentegen de openbaarmaking van informatie aan het algemene publiek bij wege van bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen betreft, zijn deze bepalingen slechts mutatis mutandis van toepassing overeenkomstig artikel 9, derde alinea, van besluit 2001/462. Dit impliceert met name dat, wanneer de raadadviseur-auditeur op grond van deze bepaling een beslissing neemt, hij ervoor moet zorgen dat de geheimhoudingsplicht wordt geëerbiedigd met betrekking tot inlichtingen die geen speciale bescherming behoeven als die welke aan het zakengeheim wordt toegekend, met name inlichtingen die mogen worden meegedeeld aan derden die het recht hebben om ter zake te worden gehoord, maar waarvan het vertrouwelijke karakter zich verzet tegen openbaarmaking aan het publiek.

Bovendien moet de raadadviseur-auditeur, wanneer hij overeenkomstig het voormelde artikel 9 een beslissing neemt waarbij hij de openbaarmaking van inlichtingen toestaat, krachtens dit besluit zorgen voor de eerbiediging van de bepalingen van verordening

nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Hieruit volgt dat wanneer de raadadviseur-auditeur een beslissing neemt op grond van artikel 9, derde alinea, van besluit 2001/462, hij zich niet ertoe mag beperken, te onderzoeken of de voor bekendmaking bestemde versie van een krachtens verordening nr. 17 gegeven beschikking zakengeheimen bevat of andere inlichtingen waarvoor een soortgelijke bescherming geldt. Hij moet ook nagaan of deze versie andere inlichtingen bevat die aan het publiek niet mogen worden meegedeeld hetzij omdat zij specifiek worden beschermd door communautaire rechtsregels, hetzij omdat zij naar de aard ervan onder de geheimhoudingsplicht vallen. De beslissing van de raadadviseur-auditeur sorteert dus bindende rechtgevolgen voorzover daarin wordt geoordeeld of de bekend te maken tekst dergelijke inlichtingen bevat.

(cf. punten 26, 28, 31-34)

2. Artikel 20, lid 2, van verordening nr. 17 preciseert dat met name de inlichtingen welke bij de toepassing van deze verordening zijn ingewonnen en welke naar

hun aard vallen onder de geheimhoudingsplicht, die een ruimere gelding heeft dan enkel het gebied van de zakengeheimen van ondernemingen, de bescherming genieten die het gemeenschapsrecht verleent aan informatie waarvan de Commissie in het kader van de procedures inzake de toepassing van de mededingingsregels kennis heeft gekregen.

In dit verband dient onderscheid te worden gemaakt tussen de bescherming die aan inlichtingen welke onder de geheimhoudingsplicht vallen, dient te worden verleend jegens personen, ondernemingen of ondernemersverenigingen die het recht hebben om in het kader van een procedure inzake de toepassing van de mededingingsregels te worden gehoord, en de bescherming die aan dergelijke inlichtingen dient te worden verleend jegens het algemene publiek.

De in artikel 287 EG neergelegde en op het gebied van de voor de ondernemingen geldende mededingingsregels bij artikel 20, lid 2, van verordening nr. 17 uitgevoerde verplichting van de ambtenaren en de personeelsleden van de instellingen om de inlichtingen die onder de geheimhoudingsplicht vallen, niet openbaar te maken, is immers afgezwakt jegens personen aan wie artikel 19, lid 2, van deze verordening het recht verleent om te worden gehoord. De Commissie mag aan deze personen bepaalde onder de geheimhou-

dingsplicht vallende gegevens meedelen wanneer dit noodzakelijk is voor een goed verloop van de instructie. Deze mogelijkheid geldt evenwel niet voor zakengeheimen, waarvoor een heel bijzondere bescherming geldt. Inlichtingen die onder de geheimhoudingsplicht vallen, mogen daarentegen niet aan het algemene publiek openbaar worden gemaakt, ongeacht of het om zakengeheimen dan wel om andere vertrouwelijke inlichtingen gaat.

De noodzaak van een dergelijk verschil in behandeling is gerechtvaardigd daar het begrip zakengeheimen betrekking heeft op inlichtingen waarvan niet alleen de openbaarmaking aan het publiek, maar ook de loutere mededeling aan een ander rechtssubject dan dat waarvan de informatie afkomstig is, de belangen van laatstbedoeld subject ernstig kan schaden.

(cf. punten 28-30)

3. Artikel 20 van verordening nr. 17 en artikel 287 EG betreffende de geheimhoudingsplicht beogen met name de personen waarop een krachtens verordening nr. 17 ingeleide procedure inzake de toepassing van de mededingingsregeling betrekking heeft, te beschermen tegen het nadeel dat kan voortvloeien uit de openbaarmaking van de inlichtingen die de Commissie in het kader van deze procedure heeft verkregen. Bijgevolg heeft een onderneming die in deze procedure betrokken is, in beginsel belang om in rechte op te komen tegen de beslissing van de raadadviseur-audi-

teur tot bekendmaking van de niet-vertrouwelijke versie van de beschikking van de Commissie waarbij haar een geldboete is opgelegd wegens inbreuk op de mededingingsregels.

De bekendmaking van de mededeling van de punten van bezwaar door een derde heeft geen invloed op het procesbelang van deze onderneming. Ook al zouden de in dat document vervatte inlichtingen identiek zijn aan die welke in de litigieuze tekstgedeelten van de boetebeschikking zijn opgenomen, deze laatste heeft een volledig andere draagwijdte dan een mededeling van punten van bezwaar. Een dergelijke mededeling beoogt de belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden, hun standpunt kenbaar te maken over de gegevens die de Commissie voorlopig jegens hen in aanmerking heeft genomen. De boetebeschikking bevat daarentegen een beschrijving van de feiten die de Commissie als vaststaand beschouwt. Derhalve kan de bekendmaking van de mededeling van de punten van bezwaar, hoe nadelig zij voor de belanghebbende partijen ook kan zijn, de adressaten van de boetebeschikking niet het belang ontnemen om aan te voeren dat de bekendgemaakte versie van deze beschikking inlichtingen bevat die zijn beschermd tegen de openbaarmaking ervan aan het publiek.

Evenzo kan het belang van de adressaat van een beslissing om tegen deze beslissing op te komen, niet worden ontkend op grond dat de betrokken beslissing reeds is uitgevoerd, aangezien de nietigverklaring van een dergelijke beslissing

op zichzelf rechtsgevolgen kan hebben, met name doordat de Commissie wordt verplicht, de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Gerecht, en doordat wordt voorkomen dat de Commissie nog eens op die wijze handelt.

Ten slotte impliceert het feit dat de omstandigheden die een verzoeker hebben doen besluiten om de opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te vorderen, niet meer aanwezig zijn, niet dat hij geen belang meer heeft bij de nietigverklaring van die beslissing.

(cf. punten 42-45)

4. De verplichting van de Commissie om overeenkomstig artikel 21, lid 1, van verordening nr. 17 de op grond van artikel 3 van deze verordening gegeven beschikkingen bekend te maken, geldt voor alle beschikkingen waarbij een inbreuk wordt vastgesteld of een geldboete wordt opgelegd, zonder dat behoeft te worden nagegaan of deze beschikkingen ook een bevel bevatten om een einde te maken aan de inbreuk en of een dergelijk bevel gelet op de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd is.

(cf. punt 58)

5. Het beginsel van legaliteit is in het gemeenschapsrecht erkend in die zin dat dit beginsel eist dat — al dan niet strafrechtelijke — sancties slechts kunnen worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat.

Uit het legaliteitsbeginsel kan evenwel niet worden afgeleid dat de handelingen van de instellingen niet mogen worden bekendgemaakt wanneer de Verdragen of andere handelingen met algemene strekking niet uitdrukkelijk in deze bekendmaking voorzien. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht zou een dergelijk verbod onverenigbaar zijn met artikel 1 EU, volgens hetwelk binnen de Europese Unie „de besluiten in zo groot mogelijke openheid [...] worden genomen”.

(cf. punten 68-69)

6. Het in artikel 1 EU neergelegde beginsel van openheid, volgens hetwelk „de besluiten in zo groot mogelijke openheid [...] worden genomen”, komt tot uitdrukking in artikel 255 EG, dat de burgers onder bepaalde voorwaarden een recht op toegang tot documenten van de instellingen waarborgt. Het is daarnaast met name neergelegd in artikel 254 EG, dat de inwerkingtreding van een aantal handelingen van de instellingen afhankelijk stelt van de bekendmaking ervan, en in tal van bepalingen van het gemeen-

schapsrecht die — net als artikel 21, lid 1, van verordening nr. 17 — de instellingen verplichten, aan het publiek rekenschap te geven van hun activiteiten. Volgens dit beginsel, en bij gebreke van bepalingen die de bekendmaking uitdrukkelijk gelasten of verbieden, is de bevoegdheid van de instellingen om de door hen vastgestelde handelingen bekend te maken, de regel, waarop uitzonderingen bestaan voor de gevallen waarin het gemeenschapsrecht met name bij wege van bepalingen die de geheimhoudingsplicht waarborgen, zich verzet tegen de openbaarmaking van deze handelingen of van sommige inlichtingen die daarin voorkomen.

Opdat inlichtingen naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen, mogen om te beginnen slechts een beperkt aantal personen ervan op de hoogte zijn. Verder moet het gaan om inlichtingen waarvan de openbaarmaking ernstige schade kan opleveren voor de personen die deze hebben verstrekt, of voor derden. Ten slotte dienen de belangen die door de openbaarmaking van de inlichtingen kunnen worden aangetast, objectief voor bescherming in aanmerking te komen. Voor de beoordeling van het vertrouwelijke karakter van een inlichting is het derhalve noodzakelijk, de rechtmatige belangen die zich tegen de openbaarmaking ervan verzetten, af te wegen tegen het algemene belang dat de activiteiten van de gemeenschapsinstellingen in een zo groot mogelijke openheid worden verricht.

(cf. punt 69)

7. Artikel 287 EG noch verordening nr. 17 geven uitdrukkelijk aan welke inlichtingen — buiten de zakengeheimen — onder de geheimhoudingsplicht vallen. Dienaangaande kan uit artikel 20, lid 2, van verordening nr. 17 niet worden afgeleid dat dit het geval is met alle inlichtingen die overeenkomstig deze verordening zijn ingewonnen, met uitzondering van die waarvan de bekendmaking verplicht is krachtens artikel 21 ervan. Net als artikel 287 EG verzet artikel 20, lid 2, van verordening nr. 17 — dat deze bepaling van het Verdrag uitvoert op het gebied van de voor de ondernemingen geldende mededingingsregels — zich uitsluitend tegen de openbaarmaking van inlichtingen „welke naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen”.

De communautaire wetgever heeft het algemene belang van de transparantie van het gemeenschapsoptreden en de belangen die zich daartegen mogelijk verzetten, tegen elkaar afgewogen in verschillende handelingen van afgeleid recht, met name in verordening nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en in verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Ook al behoort het begrip „geheimhoudingsplicht” tot het primaire recht, aangezien het in artikel 287 EG

wordt gebruikt, en kan het afgeleide recht uiteraard de bepalingen van het Verdrag niet wijzigen, is de wijze waarop de communautaire wetgever het Verdrag uitlegt met betrekking tot een daarin niet uitdrukkelijk geregelde kwestie, niettemin een belangrijke aanwijzing over hoe een bepaling moet worden begrepen.

Hieruit volgt dat, voorzover dergelijke bepalingen van afgeleid recht de openbaarmaking van inlichtingen aan het publiek verbieden, of de toegang van het publiek tot de documenten waarin zij zijn vervat, uitsluiten, moet worden aangenomen dat deze inlichtingen onder de geheimhoudingsplicht vallen. Voorzover het publiek rechtens toegang heeft tot documenten waarin bepaalde inlichtingen zijn opgenomen, kan daarentegen niet worden aangenomen dat deze inlichtingen naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen.

(cf. punten 70-72, 74)

8. Met betrekking tot de bekendmaking van de beschikkingen die de Commissie krachtens verordening nr. 17 geeft, verbiedt artikel 20 van deze verordening, naast de openbaarmaking van zakengeheimen, met name de bekendmaking van inlichtingen die vallen onder de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie bedoelde uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten, of die

bescherming genieten op grond van andere regels van afgeleid recht, zoals die van verordening nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Dit artikel verzet zich daarentegen niet tegen de bekendmaking van inlichtingen waarvan het publiek rechtens kennis kan nemen.

(cf. punt 75)

9. Artikel 21, lid 2, van verordening nr. 17 dient aldus te worden uitgelegd dat het de in lid 1 aan de Commissie opgelegde verplichting tot bekendmaking van haar op grond van de artikelen 2, 3, 6, 7 en 8 gegeven beschikkingen beperkt tot de vermelding van de betrokken partijen en tot de „essentiële gedeelten” van deze beschikkingen, ter vergemakkelijking van de taak van de Commissie om het publiek over deze beschikkingen in te lichten, met name gelet op de taalvereisten die met een bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen gepaard gaan. Deze bepaling beperkt evenwel niet de bevoegdheid van de Commissie om, indien zij dit opportuun acht en haar middelen haar daartoe in staat stellen, de volledige tekst van deze beschikkingen bekend te maken, onverminderd de inachtneming van de geheimhoudingsplicht.

De Commissie heeft dus weliswaar een algemene verplichting om slechts niet-vertrouwelijke versies van haar beschikkingen bekend te maken, maar het is voor het waarborgen van de nakoming van deze verplichting niet noodzakelijk, artikel 21, lid 2, van verordening nr. 17 aldus uit te leggen dat het aan de adressaten van de uit hoofde van de artikelen 2, 3, 6, 7 en 8 van verordening nr. 17 vastgestelde beschikkingen een specifiek recht verleent, op grond waarvan zij zich kunnen verzetten tegen openbaarmaking door de Commissie in het Publicatieblad (alsmede, in voorkomend geval, ook op de internetsite van deze instelling) van informatie die, hoewel niet-vertrouwelijk, niet „essentieel” is voor het begrip van het dispositief van deze beschikkingen.

Bovendien verdient het belang van een onderneming die heeft deelgenomen aan een mededingingsregeling, dat de details van haar inbreukmakend gedrag niet aan het publiek worden bekendgemaakt, geen bijzondere bescherming, gelet op het belang van het publiek om zo ruim mogelijk kennis te kunnen nemen van de gronden van elk optreden van de Commissie, op het belang van de marktdeelnemers om te weten welke gedragingen hen aan sancties kunnen blootstellen, en op het belang van de door de inbreuk gelaedeerde personen om kennis te nemen van de details van de inbreuk teneinde in voorkomend geval hun rechten jegens de bestrafte ondernemingen te kunnen doen gelden.

(cf. punten 76-78, 88)

10. De opneming in een boetebeschikking van feitelijke vaststellingen betreffende een mededingingsregeling mag niet afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de Commissie bevoegd is om een desbetreffende inbreuk vast te stellen of van de voorwaarde dat zij daadwerkelijk een dergelijke inbreuk heeft vastgesteld. De Commissie kan immers in een beschikking waarbij een inbreuk wordt vastgesteld en een sanctie wordt opgelegd, op goede gronden de feitelijke en historische context beschrijven waarin het gelaakte gedrag moet worden geplaatst. Hetzelfde geldt voor de bekendmaking van deze beschrijving, aangezien deze nuttig kan zijn om het belanghebbende publiek in staat te stellen de gronden van een dergelijke beschikking volkomen te begrijpen. Dienaangaande staat het aan de Commissie, te oordelen of het opportuun is, dergelijke elementen erin op te nemen.

(cf. punt 89)

11. Verordening nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens strekt tot de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Een rechtsper-

soon behoort niet tot de kring van personen die deze verordening beoogt te beschermen en hij kan zich dus niet beroepen op schending van de regels die daarin zijn vastgesteld.

(cf. punt 95)

12. Behoudens de verplichtingen inzake bekendmaking die haar met name bij verordening nr. 17 zijn opgelegd, beschikt de Commissie over een ruime beoordelingsmarge om geval per geval te beoordelen hoe haar handelingen dienen te worden bekendgemaakt. Zij is dienangaande geenszins verplicht soortge-

lijke handelingen op dezelfde wijze te behandelen. Inzonderheid staat het gelijkheidsbeginsel niet eraan in de weg dat de Commissie teksten waarvan de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen wordt overwogen, maar waarvan zij nog niet over alle officiële taalversies beschikt, reeds op haar internetsite plaatst in de beschikbare talen of in de taal (of talen) die het belanghebbende publiek het best kent. In dit verband vormt de omstandigheid dat zij nog maar over een aantal taalversies beschikt, een voldoende verschil om deze uiteenlopende behandeling te rechtvaardigen.

(cf. punt 102)