

## Sprawa T-198/03

### **Bank Austria Creditanstalt AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich**

Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Publikacja decyzji stwierdzającej naruszenie art. 81 WE i nakładającej grzywny — Ustalanie przez banki austriackie odsetek od salda dodatniego i ujemnego („klub Lombard”) — Oddalenie wniosku o opuszczenie niektórych fragmentów

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba) z dnia 30 maja 2006 r. . . . . II - 1439

#### Streszczenie wyroku

1. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Akty zaskarżalne — Pojęcie — Akty wywołujące wiążące skutki prawne*  
(art. 230 akapit czwarty WE; rozporządzenie Rady nr 17; decyzja Komisji 2001/462, art. 9 akapit trzeci)

2. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Informacje uzyskane przez Komisję w wyniku stosowania rozporządzenia nr 17 — Tajemnica zawodowa*  
(art. 287 WE; rozporządzenie Rady nr 17, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 2)
  
3. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Interes prawny*  
(art. 230 akapit czwarty WE i art. 287 WE; rozporządzenie Rady nr 17, art. 20)
  
4. *Konkurencja — Reguły wspólnotowe — Naruszenia — Decyzja stwierdzająca naruszenie lub nakładająca grzywnę*  
(art. 81 ust. 1 WE, art. 82 WE i 83 ust. 2 lit. a) WE; rozporządzenie Rady nr 17, art. 3, 15 ust. 2 i art. 21 ust. 1)
  
5. *Prawo wspólnotowe — Zasady ogólne prawa — Zgodność z prawem*
  
6. *Akty instytucji — Jawność*  
(art. 254 WE i 255 WE; art. 1 UE; rozporządzenie Rady nr 17, art. 21 ust. 1)
  
7. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Ustalenie informacji chronionych tajemnicą zawodową*  
(art. 287 WE; rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 45/2001 i nr 1049/2001; rozporządzenie Rady nr 17, art. 20 ust. 2 i art. 21 ust. 2)
  
8. *Konkurencja — Reguły wspólnotowe — Naruszenia — Decyzja stwierdzająca naruszenie lub nakładająca grzywnę*  
(rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 45/2001 i nr 1049/2001, art. 4; rozporządzenie Rady nr 17, art. 20)
  
9. *Konkurencja — Reguły wspólnotowe — Naruszenia — Decyzja stwierdzająca naruszenie lub nakładająca grzywnę*  
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 2, 3, 6, 7, 8 i 21 ust. 1 i 2)

10. *Konkurencja — Grzywny — Decyzja nakładająca grzywny (rozporządzenie Rady nr 17)*
11. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Zarzuty (art. 230 akapit czwarty WE; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 45/2001)*
12. *Akty instytucji — Akty Komisji — Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji w zakresie ich jawności*

1. Akty lub decyzje, które mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE, stanowią środki wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez znaczącą zmianę jego sytuacji prawnej.

W tym kontekście art. 9 decyzji 2001/462 w sprawie zakresu uprawnień funkcjonariuszy ds. przesłuchań w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji ma na celu urzeczywistnienie, na płaszczyźnie proceduralnej, przewidzianej przez prawo wspólnotowe ochrony informacji, które znajdowały się w posiadaniu Komisji w ramach postępowań w sprawach z zakresu konkurencji. Jego dwa pierwsze akapity, które odnoszą się do ochrony tajemnic handlowych, dotyczą w szczególności ujawnienia informacji osobom, przedsiębiorstwom lub związkom przedsiębiorstw dla celów wykonania ich prawa do bycia wysłuchanym w ramach postępowania w sprawie z zakresu konkurencji. Jeśli zaś chodzi o ujawnienie informacji całej opinii publicznej w drodze ich publikacji w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*, to

przepisy te mają zastosowanie jedynie *mutatis mutandis*, zgodnie z art. 9 akapit trzeci decyzji 2001/462. Prowadzi to między innymi do tego, że w przypadku gdy funkcjonariusz ds. przesłuchań podejmuje decyzję na podstawie tego przepisu, jest on zobowiązany czuwać nad poszanowaniem tajemnicy zawodowej w odniesieniu do informacji, które nie wymagają tak szczególnej ochrony, jak ochrona przyznana tajemnicom handlowym, a w szczególności informacji, które mogą zostać przekazane do wiadomości osób trzecich uprawnionych do bycia wysłuchanym w ich przedmiocie, lecz których poufny charakter stoi na przeszkodzie ich ujawnieniu opinii publicznej.

Ponadto zgodnie z tą decyzją na funkcjonariuszu ds. przesłuchań ciąży również obowiązek czuwania nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje

i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych przy wydawaniu na podstawie wyżej wymienionego art. 9 decyzji zezwalającej na ujawnienie informacji.

w ramach postępowań w sprawach z zakresu konkurencji, korzystają w szczególności informacje uzyskane na podstawie rozporządzenia nr 17 i ze względu na swój charakter chronione tajemnicą zawodową, która obejmuje obszar szerszy niż zakres tajemnicy handlowej przedsiębiorstw.

Z tego wynika, że gdy funkcjonariusz ds. przesłuchań podejmuje decyzję na podstawie art. 9 akapit trzeci decyzji 2001/462, nie może się on ograniczyć do zbadania, czy wersja decyzji wydanej na podstawie rozporządzenia nr 17 i przeznaczonej do publikacji zawiera tajemnice handlowe lub inne informacje korzystające z podobnej ochrony. Musi on również zbadać, czy ta wersja zawiera inne informacje, które nie mogą zostać ujawnione opinii publicznej, bądź ze względu na przepisy prawa wspólnotowego przyznające im szczególną ochronę, bądź ze względu na to, że dotyczy ona informacji, które z uwagi na swój charakter są objęte tajemnicą zawodową. Zatem decyzja funkcjonariusza ds. przesłuchań wywołuje skutki prawne w zakresie, w jakim określa, czy tekst przeznaczony do publikacji zawiera takie informacje.

W tym zakresie należy dokonać rozróżnienia między ochroną, jaką trzeba zapewnić informacjom chronionym tajemnicą zawodową wobec osób, przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw korzystających z prawa do bycia wysłuchanym w ramach postępowania w sprawie z zakresu konkurencji, a ochroną, jaką należy zapewnić takim informacjom wobec całej opinii publicznej.

Zobowiązanie urzędników i innych pracowników instytucji do nieujawniania informacji będących w ich posiadaniu, które są objęte tajemnicą zawodową — wymienione w art. 287 WE i wprowadzone w życie w dziedzinie reguł konkurencji mających zastosowanie do przedsiębiorstw przez art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 17 — jest osłabione wobec osób, którym art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia przyznaje prawo do bycia wysłuchanym. Komisja może przekazać takim osobom pewne informacje objęte tajemnicą zawodową, jeżeli takie przekazanie jest konieczne do prawidłowego przebiegu dochodzenia. Jednakże takie uprawnienie nie obowiązuje w odniesieniu do tajemnic handlowych,

(por. pkt 26, 28, 31–34)

2. Artykuł 20 ust. 2 rozporządzenia nr 17 precyzuje, że z ochrony przyznanej przez prawo wspólnotowe informacjom, które znajdowały się w posiadaniu Komisji

którym zapewnia się szczególnie rozległą ochronę. Natomiast informacje objęte tajemnicą zawodową nie mogą zostać ujawnione całej opinii publicznej, niezależnie od kwestii, czy chodzi o tajemnice handlowe, czy też inne informacje poufne.

Konieczność takiego zróżnicowanego traktowania jest uzasadniona tym, że pojęcie tajemnicy handlowej obejmuje informacje, których wydanie może poważnie naruszyć interesy osoby, która dostarczyła informacje, nie tylko wtedy, gdy zostaną one ujawnione opinii publicznej, lecz także w przypadku samego ich przekazania podmiotowi trzeciemu.

(por. pkt 28–30)

3. Artykuł 20 rozporządzenia nr 17 i art. 287 WE dotyczące tajemnicy zawodowej służą w szczególności ochronie osób, których dotyczy postępowanie w sprawie z zakresu konkurencji na podstawie rozporządzenia nr 17, przed szkodą mogącą wyniknąć z ujawnienia informacji, które Komisja uzyskała w ramach tego postępowania. Sąd przedsiębiorstwo objęte tym postępowaniem

ma co do zasady interes prawny w odniesieniu do decyzji funkcjonariusza ds. przesłuchań dotyczącej publikacji w wersji bez klauzuli poufności decyzji Komisji nakładającej na nie grzywnę za naruszenie reguł konkurencji.

Opublikowanie pisma w sprawie przedstawienia zarzutów przez osobę trzecią nie ma wpływu na interes prawny tego przedsiębiorstwa. Nawet przy założeniu, że informacje zawarte w tych dokumentach są identyczne z informacjami znajdującymi się w spornych częściach decyzji nakładającej grzywny, decyzja ta ma całkiem inne znaczenie niż pismo w sprawie przedstawienia zarzutów. Pismo to ma na celu umożliwienie zainteresowanym stronom przedstawienia ich punktu widzenia w kwestii tymczasowych ustaleń Komisji w przedmiocie zarzucanych im czynów. Natomiast decyzja nakładająca grzywny zawiera opis faktów, które Komisja uważa za udowodnione. Zatem opublikowanie pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, niezależnie od tego, jaką szkodę może to wyrządzić zainteresowanym stronom, nie może pozbawiać adresatów decyzji nakładającej grzywny interesu prawnego w twierdzeniu, że opublikowana wersja tej decyzji zawiera informacje podlegające ochronie przed ich ujawnieniem opinii publicznej.

Podobnie nie można zaprzeczyć istnieniu interesu prawnego adresata decyzji

w jej zakwestionowaniu z tego względu, że została już ona wykonana, jako że samo stwierdzenie nieważności takiej decyzji może wywołać skutki prawne, w szczególności poprzez zobowiązanie Komisji do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Sądu, i poprzez zapobieżenie stosowaniu takiej praktyki przez Komisję w przyszłości.

Wreszcie fakt, że okoliczności, które skłoniły skarżącego do wystąpienia z wnioskiem o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji, już nie istnieją, nie oznaczają, że interes prawny w stwierdzeniu nieważności tej decyzji zniknął.

(por. pkt 42–45)

4. Ciążący na Komisji obowiązek publikowania, zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 17, decyzji, które wydaje ona na podstawie art. 3 tego rozporządzenia, jest wiążący w stosunku do wszystkich decyzji stwierdzających naruszenie lub nakładających grzywnę, przy czym nie trzeba wiedzieć, czy zawierają one również nakaz położenia kresu naruszeniu lub czy taki nakaz jest uzasadniony w świetle okoliczności konkretnego przypadku.

(por. pkt 58)

5. Zasada legalności jest uznana w prawie wspólnotowym w takim rozumieniu, że sankcja, nawet niemająca charakteru karnego, może zostać wymierzona jedynie pod warunkiem, że opiera się ona na jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej.

W każdym razie z zasady legalności nie można wywieść zakazu publikowania aktów wydanych przez instytucje, w przypadku gdy ta publikacja nie jest wyraźnie przewidziana w traktatach lub w innym powszechnie obowiązującym akcie. W obecnym stanie prawa wspólnotowego taki zakaz byłby niezgodny z art. 1 UE, zgodnie z którym w ramach Unii Europejskiej „decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości”.

(por. pkt 68, 69)

6. Zasada otwartości ustanowiona w art. 1 UE, zgodnie z którym „decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości”, znajduje odzwierciedlenie w art. 255 WE, który gwarantuje obywatelom, pod pewnymi warunkami, prawo dostępu do dokumentów instytucji. Ponadto jest ona wyrażona między innymi w art. 254 WE, który uzależnia wejście w życie niektórych aktów instytucji od ich publikacji, oraz w licznych przepisach prawa wspólnotowego, które

— jak art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 17 — zobowiązują instytucje do składania sprawozdania opinii publicznej ze swojej działalności. Zgodnie z tą zasadą oraz w braku przepisów zarządzających lub zakazujących wyraźnie publikacji uprawnienie instytucji do podawania do wiadomości publicznej wydawanych przez nie aktów jest regułą, od której istnieją wyjątki z uwagi na to, że prawo wspólnotowe, w szczególności w drodze przepisów gwarantujących poszanowanie tajemnicy zawodowej, stoi na przeszkodzie ujawnieniu tych aktów lub pewnych informacji, które są w nich zawarte.

(por. pkt 69)

7. Ani art. 287 WE, ani rozporządzenie nr 17 nie wskazują wyraźnie, jakie informacje — poza tajemnicami handlowymi — są objęte tajemnicą zawodową. W tym względzie z art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 17 nie można wywieść, że ma to miejsce w przypadku wszystkich informacji uzyskanych na podstawie tego rozporządzenia, z wyjątkiem tych, których publikacja jest obowiązkowa na mocy jego art. 21. Tak jak art. 287 WE, art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 17, który wprowadza w życie to postanowienie traktatu w zakresie reguł konkurencji mających zastosowanie do przedsiębiorstw, stoi na przeszkodzie jedynie ujawnieniu informacji, „które ze względu na swój charakter chronione są tajemnicą zawodową”.

Aby informacje były objęte — ze względu na swój charakter — tajemnicą zawodową, przede wszystkim konieczne jest, by były one znane jedynie ograniczonej liczbie osób. Następnie musi chodzić o informacje, których ujawnienie może wyrządzić poważną szkodę osobie, która ich dostarczyła, lub osobie trzeciej. Wreszcie konieczne jest, by interesy, które mogą zostać naruszone na skutek ujawnienia informacji, zasługiwały obiektywnie na ochronę. Ocena poufności informacji wymaga zatem wyważenia uzasadnionych interesów, które sprzeciwiają się ich ujawnieniu, oraz interesu ogólnego, który wymaga, by działania instytucji Wspólnoty miały miejsce z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości.

Prawodawca wspólnotowy wyważył interes ogólny w przejrzystości działań Wspólnoty i interesy mogące się temu sprzeciwić w różnych aktach prawa wtórnego, między innymi w rozporządzeniu nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych oraz w rozporządzeniu nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Wprawdzie pojęcie „tajemnicy zawodowej” jest ujęte w prawie pierwotnym, jako że figuruje ono w art. 287 WE, jak również prawo wtórne nie może w żadnym przypadku zmieniać postanowień traktatu, niemniej

jednak wykładnia traktatu dokonana przez prawodawcę wspólnotowego w odniesieniu do kwestii, która nie jest w nim wyraźnie uregulowana, stanowi ważną wskazówkę co do tego, jak powinno być rozumiane dane postanowienie.

o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych. Natomiast przepis ten nie stoi na przeszkodzie publikacji informacji, o których opinia publiczna ma prawo dowiedzieć się w drodze prawa dostępu do dokumentów.

Z tego wynika, że w sytuacji gdy takie przepisy prawa wtórnego zakazują ujawnienia informacji opinii publicznej lub wykluczają dostęp opinii publicznej do dokumentów zawierających informacje, informacje te należy uważać za objęte tajemnicą zawodową. Natomiast w sytuacji gdy opinia publiczna ma dostęp do dokumentów zawierających pewne informacje, nie można uważać, że informacje te są objęte — ze względu na swój charakter — tajemnicą zawodową.

(por. pkt 75)

(por. pkt 70–72, 74)

8. Jeśli chodzi o publikowanie decyzji Komisji wydanych na podstawie rozporządzenia nr 17, art. 20 tego rozporządzenia zakazuje — poza ujawnianiem tajemnic handlowych — między innymi publikacji informacji, które są objęte wyjątkami od prawa dostępu do dokumentów przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji lub które są chronione na mocy innych przepisów prawa wtórnego, takich jak rozporządzenie nr 45/2001

9. Artykuł 21 ust. 2 rozporządzenia nr 17 należy interpretować w ten sposób, że ogranicza on nałożony na Komisję w ust. 1 obowiązek publikowania decyzji — wydanych przez nią na podstawie art. 2, 3, 6, 7 i 8 — do wymienienia zainteresowanych stron i podania „istotnej treści” tych decyzji w celu ułatwienia zadania Komisji polegającego na informowaniu opinii publicznej o tych decyzjach, mając na uwadze między innymi wymogi językowe związane z publikacją w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*. Natomiast przepis ten nie ogranicza uprawnień Komisji do publikowania całego tekstu jej decyzji, jeśli uważa ona to za wskazane i jeśli pozwalają na to jej zasoby, z zastrzeżeniem poszanowania tajemnicy zawodowej.



Nawet jeśli na Komisji ciąży zatem ogólny obowiązek publikowania jej decyzji jedynie w wersji bez klauzuli poufności, nie jest konieczne — dla zapewnienia dotrzymania tego obowiązku — interpretowanie art. 21 ust. 2 w ten sposób, że przyznaje on szczególne prawo adresatom decyzji wydanych na podstawie art. 2, 3, 6, 7 i 8 rozporządzenia nr 17, pozwalając im na sprzeciwianie się opublikowaniu przez Komisję w Dzienniku Urzędowym (i w razie potrzeby także na stronie internetowej tej instytucji) informacji, które — choć nie poufne — nie są „istotne” dla zrozumienia sentencji tych decyzji.

Ponadto interes przedsiębiorstwa uczestniczącego w kartelu, by szczególony jego zachowania o znamionach naruszenia nie zostały ujawnione opinii publicznej, nie zasługuje na szczególną ochronę, mając na uwadze interes opinii publicznej w jak najpełniejszym poznaniu powodów, jakimi kierowała się Komisja, interes podmiotów gospodarczych w posiadaniu wiedzy na temat zachowań, które mogą je narazić na sankcje, oraz interes osób poszkodowanych na skutek naruszenia w poznaniu szczegółów, aby móc dochodzić w razie potrzeby swych praw wobec ukaranych przedsiębiorstw.

(por. pkt 76–78, 88)

10. Zamieszczenie w decyzji nakładającej grzywny ustaleń faktycznych odnoszących się do kartelu nie może być uzależnione od warunku, że Komisja jest uprawniona do stwierdzenia związanego z nim naruszenia bądź od warunku, że rzeczywiście stwierdziła ona istnienie takiego naruszenia. Uzasadnione jest bowiem, że Komisja opisuje w decyzji stwierdzającej naruszenie i nakładającej karę kontekst faktyczny i historyczny, w który wpisuje się zarzucone zachowanie. To samo odnosi się do publikacji tego opisu, z uwagi na to, że może on być przydatny do pełnego zrozumienia przez zainteresowaną opinię publiczną powodów wydania takiej decyzji. W związku z tym do Komisji należy dokonanie oceny, czy zamieszczenie w decyzji takich elementów jest wskazane.

(por. pkt 89)

11. Rozporządzenie nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych ma na celu ochronę osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych. Osoba prawna nie

należy do kręgu osób, których ochronę ma zapewnić to rozporządzenie, i nie może się zatem powoływać na rzekome naruszenie ustalonych w nim reguł.

(por. pkt 95)

12. Poza obowiązkami w odniesieniu do jawności, które ciążyą na Komisji między innymi na mocy rozporządzenia nr 17, dysponuje ona znacznym zakresem uznania przy dokonywaniu oceny w każdym konkretnym przypadku, w jakim stopniu jej akty mają być jawne. Nie jest ona w żaden sposób zobowiązana do traktowania aktów tego samego rodzaju w sposób identyczny pod tym

względem. W szczególności zasada równego traktowania nie zakazuje Komisji rozpowszechnienia tekstów, których publikacja w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* jest przewidziana, nawet gdy nie dysponuje ona jeszcze nimi we wszystkich językach urzędowych, z wyprzedzeniem na swojej stronie internetowej w dostępnych wersjach językowych lub w tej wersji bądź tych wersjach, które są najlepiej znane przez zainteresowaną opinię publiczną. W tym względzie fakt dysponowania jedynie niektórymi wersjami językowymi stanowi różnicę wystarczającą do uzasadnienia zróżnicowanego traktowania.

(por. pkt 102)