



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 12 lipca 2012 r. *

Konkurencja — Artykuł 102 TFUE — Pojęcie przedsiębiorstwa — Dane rejestru handlowego przechowywane w bazie danych — Działalność polegająca na zbieraniu i udostępnianiu tych danych za wynagrodzeniem — Wpływ odmowy udzielenia przez władze publiczne zgody na ponowne wykorzystanie wspomnianych danych — Prawo „sui generis” przewidziane w art. 7 dyrektywy 96/9/WE

W sprawie C-138/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Oberster Gerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia 28 lutego 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 marca 2011 r., w postępowaniu:

Compass-Datenbank GmbH

przeciwko

Republik Österreich,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts (sprawozdawca), prezes izby, J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 lutego 2012 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Compass-Datenbank GmbH przez F. Gallę, Rechtsanwalt,
- w imieniu Republik Österreich przez C. Pesendorfer oraz G. Kunnerta, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Bundeskartellanwalt przez A. Maira, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Irlandii przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez P. Dillona Malone'a, BL,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz J. Langerę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego M. Szpunara oraz B. Majczyńską, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Kellerbauera, R. Sauera oraz P. Van Nuffela, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2012 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 102 TFUE.
- 2 Powyższy wniosek został przedstawiony w ramach sporu między Compass-Datenbank GmbH (zwaną dalej „Compass-Datenbank”) a Republik Österreich w przedmiocie udostępniania danych rejestru handlowego (zwanego dalej „Firmenbuch”) przechowywanych w bazie danych.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 W art. 2 pierwszej dyrektywy Rady 68/151/EWG z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 58 akapit drugi traktatu, w celu uzyskania ich równoważności w całej Wspólnocie, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników jak i osób trzecich (Dz.U. L 65, s. 8), zmienionej dyrektywą 2003/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. (Dz.U. L 221, s. 13), wyliczone zostały dokumenty i informacje, których musi dotyczyć obowiązkowa jawność w odniesieniu do spółek.
- 4 Artykuł 3 dyrektywy 68/151, zmienionej dyrektywą 2003/58, stanowi:

„1. W każdym państwie członkowskim prowadzona jest dokumentacja w rejestrze centralnym, rejestrze handlowym lub rejestrze spółek dla każdej ze spółek, które są w nim zarejestrowane.

2. Wszelkie dokumenty i informacje, które muszą zostać ujawnione na podstawie art. 2, znajdują się w dokumentacji lub są wpisywane do rejestru; w każdym przypadku przedmiot wpisu do rejestru musi być wykazany w dokumentacji.

[...]

3. Pełna lub częściowa kopia każdego dokumentu lub każdej informacji, określonych w art. 2, musi być udostępniona na wniosek. [Najpóźniej] [o]d dnia 1 stycznia 2007 r. wnioski mogą być składane w rejestrze w formie papierowej lub elektronicznej zgodnie z wyborem wnioskodawcy.

[...]

Cena za uzyskanie kopii całości lub jakiegokolwiek części dokumentów lub informacji określonych w art. 2, w formie papierowej lub elektronicznej, nie może przekraczać kosztów administracyjnych.

[...]”.

- 5 Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 1996 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych (Dz.U. L 77, s. 20) państwa członkowskie ustanawiają dla „producenta bazy danych, wymagającej jakościowej lub ilościowej, istotnej inwestycji dla uzyskania weryfikacji lub prezentacji jej zawartości, prawo [»sui generis«] do ochrony przed pobieraniem danych lub wtórnym [ponownym] ich wykorzystaniem w całości lub w istotnej części, co do jakości lub ilości”.
- 6 W motywie 5 dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. L 345, s. 90, zwanej dalej „dyrektywą ISP”) jest mowa o tym, że:

„Jednym z podstawowych celów ustanowienia rynku wewnętrznego jest stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi usług prowadzonych w skali całej Wspólnoty. Informacja sektora publicznego jest ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi, a wraz z rozwojem usług bezprzewodowych stanie się jeszcze ważniejszym ich zasobem. Zasadnicze znaczenie będzie mieć w tym kontekście szeroki geograficzny zasięg ponadgraniczny. Większe możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego powinny pozwolić między innymi firmom europejskim na wykorzystywanie swojego potencjału oraz przyczynić się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy”.

- 7 Zgodnie z motywem 9 dyrektywy ISP:

„Niniejsza dyrektywa nie zawiera żadnego zobowiązania, aby zezwalać na ponowne wykorzystywanie dokumentów. Państwa członkowskie lub zainteresowane organy sektora publicznego podejmują decyzję o wydaniu lub niewydaniu zgody na ich ponowne wykorzystywanie. Niniejszą dyrektywę powinno stosować się do dokumentów udostępnionych do ponownego wykorzystania, gdy organy sektora publicznego licencjonują, sprzedają, rozpowszechniają, wymieniają informacje lub jej [ich] udzielają. [...]”.

- 8 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy ISP brzmi następująco:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia minimalny zestaw reguł określających ponowne wykorzystywanie oraz praktyczne środki ułatwiające ponowne wykorzystywanie istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich”.

- 9 W myśl art. 2 pkt 4 dyrektywy ISP ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego oznacza „wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane”.

Prawo austriackie

- 10 Zgodnie z § 1 Firmenbuchgesetz (ustawy o rejestrze handlowym, zwanej dalej „FBG”) Firmenbuch służy zapisywaniu i ujawnianiu faktów podlegających wpisowi na podstawie tejże ustawy lub innych przepisów ustawowych. Wpisowi podlegają wszystkie podmioty prawa wskazane w § 2 FBG, takie jak indywidualni przedsiębiorcy i różne formy spółek, które są tam wyliczone.

- 11 Wszystkie te podmioty prawa są zobowiązane do wystąpienia o dokonanie wpisu informacji wyliczonych w § 3 FBG, takich jak ich nazwa lub firma, forma prawna, siedziba, krótki opis gałęzi działalności, ewentualne oddziały, nazwisko i data urodzenia osób uprawnionych do reprezentacji oraz data początkowa i rodzaj umocowania do reprezentacji, likwidacja lub otwarcie postępowania upadłościowego.
- 12 Przepisy § 4–7 FBG zawierają wymogi dotyczące szczególnych wpisów. Zgodnie z § 10 tejże ustawy należy także niezwłocznie zgłaszać zmiany zarejestrowanych faktów. Na podstawie § 24 wspomnianej ustawy nakładane mogą być kary administracyjne, aby zagwarantować, że informacje podlegające obowiązkowi zgłoszenia są przekazywane w całości i w odpowiednim czasie.
- 13 Zgodnie z § 34 FBG każdy ma prawo do uzyskania wglądu do pojedynczych danych z Firmenbuch za pośrednictwem zautomatyzowanej transmisji danych w zakresie, w jakim pozwalają na to możliwości techniczne i personalne.
- 14 Z uwag Komisji Europejskiej wynika, że zgodnie z przepisami Amtshaftungsgesetz (ustawy o odpowiedzialności władzy publicznej) Republik Österreich jest odpowiedzialna za prawidłowość informacji przekazywanych na podstawie FBG.
- 15 Opłaty należne za pojedyncze i zbiorowe zapytania o udzielenie wglądu są ustalone w Firmenbuchdatenbankverordnung (rozporządzeniu dotyczącym baz danych rejestru handlowego, zwanym dalej „FBDV”). Opłaty pobierane przez agencje rozrachunkowe i przekazywane Republik Österreich są zasadniczo obliczane na podstawie charakteru informacji udostępnionych do wglądu.
- 16 Paragraf 4 ust. 2 FBDV przewiduje, że zezwolenie na wgląd do Firmenbuch zgodnie z § 34 i nast. FBG nie przyznaje, poza wglądem do danych, prawa do ich dalszego wykorzystywania. Prawo to jest zastrzeżone dla Republik Österreich jako producenta bazy danych zgodnie z przepisami § 76c i nast. Urheberrechtsgesetz (ustawy o prawie autorskim, zwanej dalej „UrhG”) wydanymi w ramach transpozycji dyrektywy 96/9. Zgodnie z § 4 ust. 1 FBDV baza danych Firmenbuch jest chronioną bazą danych w rozumieniu § 76c UrhG. Posiadaczem praw związanych z tą bazą danych w rozumieniu § 76d UrhG jest Republik Österreich.
- 17 Bundesgesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (ustawa federalna o ponownym wykorzystaniu informacji podmiotów sektora publicznego, zwana dalej „IWG”) została wydana w celu transpozycji dyrektywy ISP. IWG przewiduje możliwość powoływania się, tytułem roszczenia prywatnoprawnego, na prawo do ponownego wykorzystania dokumentów wobec podmiotów sektora publicznego, w zakresie, w jakim podmioty te udostępniają dokumenty, które mogą być ponownie wykorzystane. Ponadto ustawa ta zawiera kryteria mające zastosowanie do ustalenia wynagrodzenia, które może być w związku z tym pobierane. Niemniej jednak dostęp do danych Firmenbuch nie jest objęty tą ustawą.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 18 Compass-Datenbank jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością prawa austriackiego, która prowadzi bazę danych gospodarczych w celu świadczenia usług informacyjnych. W 1984 r. zaczęła ona tworzyć elektroniczną wersję tej bazy danych opartą na kartotece, której treść została sprawdzona, poprawiona i uzupełniona po dokonaniu wglądu do Firmenbuch. Jako wydawca *Zentralblatt für Eintragungen in das Firmenbuch der Republik Österreich* (centralnego monitora dla wpisów do rejestru handlowego Republiki Austrii) do 2001 r. otrzymywała ona dane z federalnego centrum informatycznego bez ograniczeń co do sposobu ich wykorzystania. Wykorzystywała ona także te dane między innymi do zasilania swojej własnej bazy danych.

- 19 Aby móc świadczyć usługi informacyjne, Compass-Datenbank potrzebuje codziennego i zaktualizowanego udostępniania wyciągów z Firmenbuch dotyczących przedsiębiorstw, które dokonują wpisów lub wykreśleń. Jej usługi informacyjne opierają się zatem na informacjach figurujących w Firmenbuch, które są uzupełniane informacjami uzyskanymi w wyniku badań prowadzonych przez własne służby redakcyjne Compass-Datenbank oraz innymi informacjami, takimi jak informacje pochodzące od izb handlowych.
- 20 W wyniku postępowania przetargowego Republik Österreich, która prowadzi Firmenbuch, powierzyła w 1999 r. kilku przedsiębiorstwom utworzenie agencji działających w charakterze pośrednika (Verrechnungsstellen, zwanych dalej „agencjami rozrachunkowymi”) w celu odpłatnego przekazywania danych z Firmenbuch. Przedsiębiorstwa te zapewniają łączność między klientem końcowym a bazą danych Firmenbuch i pobierają opłaty, które przekazują Republik Österreich. Zdaniem Komisji tytułem wynagrodzenia za swoją działalność mogą one żądać od klienta końcowego, poza tymi opłatami, dodatkowej rozsądnej kwoty. Agencje rozrachunkowe i ich klienci końcowi mają zakaz tworzenia własnych zbiorów obejmujących dane z Firmenbuch, samodzielnego oferowania tych danych lub dodawania reklamy do treści lub prezentacji tych danych.
- 21 W 2001 r. Republik Österreich wniosła do Handelsgericht Wien (sądu handlowego w Wiedniu) skargę mającą między innymi na celu zakazanie Compass-Datenbank używania danych z Firmenbuch, w tym ich zapisywania, zwielokrotniania i przekazywania osobom trzecim. Spór między Republik Österreich a Compass-Datenbank doprowadził ostatecznie do wydania orzeczenia przez Oberster Gerichtshof (sąd najwyższy) z dnia 9 kwietnia 2002 r., w którym nakazał on temu przedsiębiorstwu zaniechanie, tytułem środka zabezpieczającego, wykorzystywania bazy danych Firmenbuch do aktualizowania swojej własnej bazy danych, a w szczególności zapisywania lub zwielokrotniania w jakikolwiek inny sposób danych zawartych w tym rejestrze w celu przekazywania lub udostępniania ich osobom trzecim, lub udzielania na podstawie Firmenbuch informacji przeznaczonych dla osób trzecich, o ile owe dane nie zostały uzyskane za uiszczeniem stosownego wynagrodzenia na rzecz Republik Österreich.
- 22 Z postanowienia odsyłającego nie wynika, czy sądy austriackie rozstrzygnęły następnie powyższy spór co do istoty.
- 23 Odrębne postępowanie sądowe wszczęte przez Compass-Datenbank, które doprowadziło do powstania sporu przed sądem krajowym przedłożonego Oberster Gerichtshof, nie jest opisane w postanowieniu odsyłającym, lecz Republik Österreich przedstawia różne etapy tego postępowania w swoich uwagach.
- 24 I tak, Compass-Datenbank wniosła w dniu 21 grudnia 2006 r. skargę do Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (sądu okręgowego do spraw cywilnych w Wiedniu) przeciwko Republik Österreich, w której to skardze zażądała, by sąd nakazał Republik Österreich udostępnienie jej, zgodnie z IWG i w zamian za stosowne wynagrodzenie, niektórych dokumentów z Firmenbuch. Mówiąc konkretniej, zażądała ona dostępu do wyciągów z Firmenbuch zawierających zaktualizowane dane dotyczące zarejestrowanych w nim podmiotów prawa, które były przedmiotem wpisu lub które zostały wykreślone w dniu poprzedzającym zapytanie o udzielenie wglądu, a także wyciągów z Firmenbuch zawierających dane historyczne.
- 25 Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien oddalił żądania Compass-Datenbank wyrokiem z dnia 22 stycznia 2008 r., który został utrzymany w mocy przez Oberlandesgericht Wien (wyższy sąd krajowy w Wiedniu) wyrokiem z dnia 19 grudnia 2008 r.
- 26 Oberster Gerichtshof, do którego wniesiono odwołanie, także uznał w orzeczeniu z dnia 14 lipca 2009 r., że Compass-Datenbank nie może wywodzić żadnego prawa z IWG. Niemniej zajął on stanowisko, że w argumentach przytoczonych przez to przedsiębiorstwo znajdują się elementy, które pozwoliły uznać, iż mogło ono oprzeć się na przepisach prawa konkurencji, stosując przez analogię przepisy IWG dotyczące wynagrodzenia. W konsekwencji Oberster Gerichtshof uchylił wcześniejsze

orzeczenia i nakazał Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien, by ten zapytał Compass-Datenbank, czy w spornym postępowaniu powoływała się ona na prawa wywiedzione z IWG, czy też na prawa wywiedzione z prawa konkurencji.

- 27 Zapytana w powyższej kwestii Compass-Datenbank oświadczyła przed Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien, że powoływała się wyraźnie na przepisy prawa konkurencji, stosując przez analogię przepisy IWG dotyczące wynagrodzenia, i zmieniła swoje żądania w tym kierunku. Postanowieniem z dnia 17 września 2009 r. sąd ten uznał się za niewłaściwy i przekazał sprawę Oberlandesgericht Wien, sądowi właściwemu w sprawach konkurencji.
- 28 Przed Oberlandesgericht Wien Compass-Datenbank zażądała zasadniczo, by sąd ten nakazał Republik Österreich udostępnienie jej aktualnych dokumentów z Firmenbuch zawierających całość wyciągów z tego rejestru dotyczących przedsiębiorstw, których dotyczyły wpisy lub wykreślenia dokonane w dniu poprzedzającym to oddanie do dyspozycji, i to w zamian za „słuszne wynagrodzenie”. Żądanie Compass-Datenbank było głównie oparte na argumentach, zgodnie z którym Republik Österreich, jako przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą na rynku w rozumieniu art. 102 TFUE, jest zobowiązana przekazać jej dane z Firmenbuch na podstawie tak zwanej doktryny kluczowej infrastruktury („essential facilities”).
- 29 Oberlandesgericht Wien oddalił skargę Compass-Datenbank orzeczeniem z dnia 8 marca 2010 r. Przedsiębiorstwo to wniosło odwołanie od tego orzeczenia do Oberster Gerichtshof, który w postanowieniu odsyłającym zauważył, że zakaz nadużywania pozycji dominującej określony w art. 102 TFUE odnosi się do przedsiębiorstw, w tym do przedsiębiorstw publicznych, o ile prowadzą one działalność gospodarczą. Sąd ten zwrócił uwagę, że zgodnie z wyrokami z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie 118/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. 2599, pkt 7, oraz z dnia 16 marca 2004 r. w sprawach połączonych C-264/01, C-306/01, C-354/01 i C-355/01 AOK-Bundesverband i in., Rec. s. I-2493, pkt 58, podmiot prawa może być uznawany za przedsiębiorstwo jedynie w odniesieniu do części swej działalności, jeżeli działalność ta może zostać zakwalifikowana jako działalność gospodarcza, lecz że zgodnie z wyrokiem z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-343/95 Diego Cali & Figli, Rec. s. I-1547, przymiot przedsiębiorstwa należy natomiast wykluczyć w przypadku instytucji państwowych, jeżeli działają one jako podmioty władzy publicznej i w takim zakresie.
- 30 Sąd krajowy stwierdził, że pytanie pierwsze, jakie pojawia się w zawisłym przed nim sporze, jest takie, czy w przypadku gdy podmiot władzy publicznej „monopolizuje” dane, które muszą być przechowywane i ujawniane na podstawie ustawy, gromadząc je w bazie danych chronionej *lex specialis*, podmiot ten prowadzi działalność wchodzącą w zakres prerogatyw władzy publicznej. Okoliczność, że Republik Österreich, wskazując na ochronę bazy danych będącej przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym z tytułu prawa własności intelektualnej, powołuje się na przepisy prawa prywatnego, a nie prawa publicznego, sprzeciwia się zakwalifikowaniu jej działalności jako działalności wynikającej z wykonywania prerogatyw władzy publicznej. Sąd krajowy zauważył, że Republik Österreich nie działa także w interesie ogólnym, który jego zdaniem leży w możliwości otrzymania, dzięki konkurencji, zróżnicowanej i korzystnej cenowo oferty usług informacyjnych.
- 31 Sąd krajowy zwrócił uwagę, że zgodnie z motywami 5 i 9 dyrektywy ISP dane publiczne są ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi oraz że należy umożliwić przedsiębiorstwom europejskim wykorzystanie ich potencjału, co przemawia za zastosowaniem w niniejszym przypadku prawa konkurencji, nawet jeśli wspomniana dyrektywa nie zawiera żadnego zobowiązania do zezwalania na ponowne wykorzystywanie danych, lecz pozostawia tę decyzję państwom członkowskim.
- 32 Sąd krajowy zauważył, że gdyby działalność Republik Österreich będącą przedmiotem sporu w zawisłym przed nim postępowaniu należało zakwalifikować jako działalność gospodarczą, to pojawiłoby się kolejne pytanie, czy zasady leżące u podstaw wyroków z dnia 6 kwietnia 1995 r. w sprawach połączonych C-241/91 P i C-242/91 P RTE i ITP przeciwko Komisji, Rec. s. I-743,

i z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-418/01 IMS Health, Rec. s. I-5039 („doktryna kluczowej infrastruktury”, zwana także „doktryną essential facilities”), powinny mieć także zastosowanie, mimo że „rynek wyższego szczebla” nie istnieje, ponieważ dane, o których mowa, są gromadzone i przechowywane w ramach wykonywania prerogatyw władzy publicznej. Sąd krajowy przedstawił argumenty przemawiające za zastosowaniem i przeciwko zastosowaniu tej doktryny w sporze przed sądem krajowym.

33 W tych okolicznościach Oberster Gerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 102 TFUE należy interpretować w ten sposób, że podmiot władzy publicznej prowadzi działalność gospodarczą, jeżeli przechowuje informacje przekazane przez przedsiębiorstwa na podstawie ustawowych obowiązków informacyjnych w bazie danych (rejestrze handlowym) i odpłatnie udziela do niego wglądu lub zezwala na sporządzanie wydruków, ale odmawia korzystania z tego rejestru w zakresie wykraczającym poza te czynności?

2) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze:

Czy prowadzenie działalności gospodarczej ma miejsce, gdy podmiot władzy publicznej, powołując się na prawo do ochrony o charakterze sui generis przysługujące mu jako producentowi bazy danych, odmawia korzystania z tej bazy w zakresie wykraczającym poza udzielanie do niej wglądu i sporządzanie wydruków?

3) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze albo drugie:

Czy art. 102 TFUE należy interpretować w ten sposób, że zasady leżące u podstaw [ww.] wyroków [w sprawach połączonych RTE i ITP przeciwko Komisji oraz w sprawie IMS Health] (»doktryna essential facilities«) należy stosować również wtedy, kiedy brak jest »rynku wyższego szczebla«, ponieważ chronione dane są gromadzone i przechowywane w bazie danych (rejestrze handlowym) w ramach działalności władzowej?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

34 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy zbadać łącznie, sąd krajowy dąży zasadniczo do wyjaśnienia, czy podmiot władzy publicznej prowadzi działalność gospodarczą, jeżeli przechowuje w bazie danych dane przekazane przez przedsiębiorstwa na podstawie ustawowych obowiązków informacyjnych i odpłatnie udziela zainteresowanym osobom wglądu do tych danych lub zezwala na wydawanie im wydruków, ale odmawia wykorzystania tych danych w zakresie wykraczającym poza te czynności, zważywszy, że ten podmiot władzy publicznej powołuje się na ochronę sui generis przysługującą mu jako producentowi spornej bazy danych, tak iż wspomniany podmiot władzy publicznej należy w ramach tej działalności uznać za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 102 TFUE.

35 W powyższym względzie z orzecznictwa wynika, że do celów stosowania przepisów prawa Unii w dziedzinie konkurencji przedsiębiorstwem jest każda jednostka prowadząca działalność gospodarczą, niezależnie od formy prawnej tej jednostki i jej sposobu finansowania (wyroki: z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90, Höfner i Elser, Rec. s. I-1979, pkt 21; a także z dnia 17 lutego 1993 r. w sprawach połączonych C-159/91 i C-160/91 Poucet i Pistre, Rec. s. I-637, pkt 17). Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem działalność gospodarczą stanowi wszelka działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku (wyroki: z dnia 24 października 2002 r. w sprawie C-82/01 P Aéroports de Paris przeciwko Komisji, Rec. s. I-9297,

pkt 79; z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie C-49/07 MOTOE, Zb.Orz. s. I-4863, pkt 22; z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie C-437/09 AG2R Prévoyance, Zb.Orz. s. I-973, pkt 42). A zatem samo państwo lub jednostka państwowa może działać jako przedsiębiorstwo (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 1985 r. w sprawie 41/83 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. 873, pkt 16–20).

- 36 Natomiast działalność stanowiąca wykonywanie prerogatyw władzy publicznej nie ma charakteru gospodarczego, uzasadniającego zastosowanie reguł konkurencji przewidzianych w traktacie FUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 1985 r. w sprawie 107/84 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. 2655, pkt 14, 15; z dnia 19 stycznia 1994 r. w sprawie C-364/92 SAT Fluggesellschaft, Rec. s. I-43, pkt 30; a także ww. wyrok w sprawie MOTOE, pkt 24).
- 37 Ponadto podmiot prawa, a w szczególności jednostka publiczna, może zostać uznany za przedsiębiorstwo jedynie w odniesieniu do części jego działalności, jeżeli działalność tę należy zakwalifikować jako działalność gospodarczą (ww. wyroki: w sprawie Aéroports de Paris przeciwko Komisji, pkt 74; w sprawie MOTOE, pkt 25).
- 38 W zakresie bowiem, w jakim jednostka publiczna prowadzi działalność gospodarczą, która może zostać oddzielona od wykonywania prerogatyw władzy publicznej, jednostka ta działa jako przedsiębiorstwo, podczas gdy jeżeli tej działalności gospodarczej nie można oddzielić od wykonywania prerogatyw władzy publicznej, całość działalności wykonywanej przez daną jednostkę pozostaje działalnością związaną z wykonywaniem tych prerogatyw (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie C-113/07 P SELEX Sistemi Integrati przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2207, pkt 72 i nast.).
- 39 Ponadto okoliczność, że produkt lub usługa dostarczane przez jednostkę publiczną w związku z wykonywaniem przez nią prerogatyw władzy publicznej są dostarczane za wynagrodzeniem przewidzianym w ustawie, a nie ustalonym bezpośrednio lub pośrednio przez tę jednostkę, nie wystarcza sama w sobie, by prowadzoną działalność zakwalifikować jako działalność gospodarczą, a jednostkę prowadzącą tę działalność jako przedsiębiorstwo (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie SAT Fluggesellschaft, pkt 28 i nast.; a także w sprawie Diego Calì & Figli, pkt 22–25).
- 40 W świetle całości powyższego orzecznictwa należy zauważyć, że działalność polegająca na zbieraniu danych dotyczących przedsiębiorstw na podstawie ustawowego obowiązku informacyjnego nałożonego na te przedsiębiorstwa i związanych z tym uprawnień do stosowania środków przymusu wchodzi w zakres wykonywania prerogatyw władzy publicznej. W konsekwencji taka działalność nie stanowi działalności gospodarczej.
- 41 Podobnie działalność polegająca na przechowywaniu i udostępnianiu opinii publicznej zebranych w ten sposób danych, bądź w drodze samego wglądu, bądź przez wydawanie wydruków, zgodnie z obowiązującym prawem krajowym także nie stanowi działalności gospodarczej, ponieważ prowadzenie bazy zawierającej takie dane i jej udostępnianie opinii publicznej jest działalnością, której nie można oddzielić od działalności zbierania tych danych. Zbieranie wspomnianych danych byłoby bowiem w znacznym stopniu pozbawione przydatności w przypadku braku bazy ujmującej te dane, aby opinia publiczna mogła mieć do nich wgląd.
- 42 W odniesieniu do okoliczności, że udostępnianie zainteresowanym osobom danych figurujących w takiej bazie podlega wynagrodzeniu, należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 38 i 39 niniejszego wyroku w zakresie, w jakim koszty lub opłaty należne za udostępnianie opinii publicznej informacji, o których mowa, nie są ustalane bezpośrednio lub pośrednio przez zainteresowaną jednostkę, lecz są przewidziane w ustawie, pobieranie takiego wynagrodzenia może być postrzegane jako niedające się oddzielić od tego udostępniania. A zatem pobieranie przez Republikę Österreich kosztów lub opłat należnych za udostępnienie opinii publicznej wspomnianych informacji nie może spowodować zmiany kwalifikacji prawnej tej działalności, wobec czego działalność ta nie stanowi działalności gospodarczej.

- 43 W powyższej kwestii należy wskazać, że zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu odsyłającym to Republik Österreich prowadzi Firmenbuch oraz bazę danych opartą na tym rejestrze, podczas gdy agencje rozrachunkowe, wybrane w ramach postępowania przetargowego, zapewniają łączność między klientem końcowym a tą bazą danych i pobierają opłaty przewidziane przez FBDV, które przekazują Republik Österreich. Tytułem wynagrodzenia za swoją działalność agencje rozrachunkowe mogą – zdaniem Komisji – żądać od klienta końcowego, poza tymi opłatami, dodatkowej rozsądnej kwoty.
- 44 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 29 opinii, w takich okolicznościach nie należy mylić działalności samej Republik Österreich z działalnością agencji rozrachunkowych. W sprawie przed sądem krajowym przedmiotem sporu jest bowiem działalność Republik Österreich, a nie działalność agencji rozrachunkowych.
- 45 Republik Österreich oświadczyła podczas rozprawy, że agencje rozrachunkowe są wybierane wyłącznie na podstawie kryteriów jakościowych, a nie na podstawie oferty finansowej, oraz że ich liczba nie jest ograniczona. Jeżeli tak jest, co musi zweryfikować sąd krajowy, jedyne wynagrodzenie, jakie władze publiczne pobierają za pośrednictwem agencji rozrachunkowych w zamian za przechowywanie i udostępnianie opinii publicznej informacji figurujących w bazie danych będącej przedmiotem sporu przed sądem krajowym, składa się z opłat przewidzianych w FBDV.
- 46 Sąd krajowy zadaje także Trybunałowi pytanie dotyczące działalności podmiotu władzy publicznej polegającej na zakazaniu agencjom rozrachunkowym i ich klientom końcowym ponownego wykorzystywania informacji zebranych przez ten podmiot i ujętych w bazie danych rejestru publicznego takiego jak Firmenbuch w celu świadczenia przez nich własnych usług informacyjnych. W szczególności sąd krajowy zastanawia się, czy okoliczność, że wspomniany podmiot władzy publicznej powołuje się na ochronę sui generis przysługującą mu jako producentowi bazy danych zgodnie z art. 7 dyrektywy 96/9, oznacza, że prowadzi on działalność gospodarczą.
- 47 W powyższym względzie należy uznać, że jednostka publiczna, która tworzy bazę danych i następnie powołuje się na prawa własności intelektualnej, a w szczególności na wspomniane powyżej prawo sui generis, w celu ochrony danych ujętych w tej bazie, nie działa z tego tylko względu jako przedsiębiorstwo. Taka instytucja nie jest zobowiązana do wyrażenia zgody na swobodne wykorzystywanie danych, które gromadzi i udostępnia opinii publicznej. A zatem, jak zauważa Republik Österreich, podmiot władzy publicznej może zgodnie z prawem uważać, że w świetle przepisów jej prawa krajowego konieczne, a nawet obowiązkowe jest zakazanie ponownego wykorzystywania danych figurujących w bazie takiej jak ta będąca przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym w celu poszanowania interesu, jaki spółki i inne podmioty prawa, które składają nakazane ustawowo zgłoszenia, mają w tym, by dotyczące ich informacje nie były ponownie wykorzystywane poza tą bazą.
- 48 W powyższym względzie z postanowienia odsyłającego wynika, że w prawie austriackim istnieje ustawowe ograniczenie ponownego wykorzystania danych z Firmenbuch, jako że § 4 ust. 2 FBDV przewiduje, iż zezwolenie na dokonanie wglądu do Firmenbuch zgodnie z § 34 i nast. FBG nie przyznaje, poza wglądem do danych, prawa do korzystania z tych danych w jakikolwiek inny sposób.
- 49 Okoliczność, że udostępnianie danych bazy podlega wynagrodzeniu, nie ma żadnego wpływu na gospodarczy bądź niegospodarczy charakter zakazu ponownego wykorzystania tych danych, pod warunkiem że wynagrodzenie to nie jest w stanie samo w sobie uzasadnić zakwalifikowania danej działalności jako działalności gospodarczej zgodnie z rozważaniami przedstawionymi w pkt 39 i 42 niniejszego wyroku. W zakresie, w jakim wynagrodzenie z tytułu udostępniania danych jest ograniczone i uznawane za niedające się oddzielić od tej czynności, powoływanie się na prawa własności intelektualnej w celu ochrony tych danych, a w szczególności w celu uniemożliwienia ich ponownego wykorzystywania, nie może zostać uznane za działalność gospodarczą. Takiego powołania się na wspomniane prawa nie można bowiem w tych okolicznościach oddzielić od udostępniania danych, o których mowa.

- 50 Wreszcie w zakresie, w jakim sąd krajowy zastanawia się nad kwestią, czy dyrektywa ISP może mieć wpływ na odpowiedź na pytania pierwsze i drugie, należy stwierdzić, że dyrektywa ta zgodnie z brzmieniem motywu 9 nie zawiera żadnego zobowiązania do zezwalania na ponowne wykorzystywanie dokumentów. Ponadto dostęp do danych z Firmenbuch nie podlega przepisom IWG, to jest ustawy, w drodze której Republika Österreicher dokonała transpozycji dyrektywy ISP. Wynika stąd, że ta dyrektywa nie jest właściwa do ustalenia gospodarczego bądź niegospodarczego charakteru odmowy zezwolenia na ponowne wykorzystywanie danych w kontekście niniejszej sprawy przed sądem krajowym.
- 51 Ze względu na całość powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że podmiot władzy publicznej, który przechowuje w bazie danych dane przekazane przez przedsiębiorstwa na podstawie ustawowych obowiązków informacyjnych, udziela zainteresowanym osobom wglądu do tych danych lub sporządza wydruki takich danych, nie prowadzi działalności gospodarczej, a zatem nie może być on w zakresie tej działalności uznawany za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 102 TFUE. Okoliczność, że owo udzielanie wglądu lub wydawanie wydruków ma miejsce w zamian za wynagrodzenie, które nie jest ustalane bezpośrednio lub pośrednio przez zainteresowaną jednostkę, lecz jest przewidziane w ustawie, nie może spowodować zmiany kwalifikacji prawnej wspomnianej działalności. Ponadto taki podmiot władzy publicznej nie prowadzi także działalności gospodarczej w zakresie, w jakim, powołując się na ochronę sui generis przysługującą mu jako producentowi omawianej bazy danych na podstawie art. 7 dyrektywy 96/9 lub na jakiegokolwiek inne prawo własności intelektualnej, zakazuje on wykorzystywania w jakiegokolwiek inny sposób zebranych tak i oddanych do dyspozycji opinii publicznej danych, a zatem podmiot ów nie może być w zakresie tej działalności uznawany za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 102 TFUE.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 52 Ze względu na odpowiedź udzieloną na pytania pierwsze i drugie oraz z uwagi na uzupełniający charakter pytania trzeciego nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na to ostatnie pytanie.

W przedmiocie kosztów

- 53 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Podmiot władzy publicznej, który przechowuje w bazie danych dane przekazane przez przedsiębiorstwa na podstawie ustawowych obowiązków informacyjnych, udziela zainteresowanym osobom wglądu do tych danych lub sporządza wydruki takich danych, nie prowadzi działalności gospodarczej, a zatem nie może być on w zakresie tej działalności uznawany za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 102 TFUE. Okoliczność, że owo udzielanie wglądu lub wydawanie wydruków ma miejsce w zamian za wynagrodzenie, które nie jest ustalane bezpośrednio lub pośrednio przez zainteresowaną jednostkę, lecz jest przewidziane w ustawie, nie może spowodować zmiany kwalifikacji prawnej wspomnianej działalności. Ponadto taki podmiot władzy publicznej nie prowadzi także działalności gospodarczej w zakresie, w jakim, powołując się na ochronę sui generis przysługującą mu jako producentowi omawianej bazy danych na podstawie art. 7 dyrektywy 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 1996 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych lub na jakiegokolwiek inne

prawo własności intelektualnej, zakazuje on wykorzystywania w jakikolwiek inny sposób zebranych tak i oddanych do dyspozycji opinii publicznej danych, a zatem podmiot ów nie może być w zakresie tej działalności uznawany za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 102 TFUE.

Podpisy