



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 28 stycznia 2015 r. *

Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Europejski rynek nadtlenu wodoru i nadboranu sodu — Publikacja decyzji stwierdzającej naruszenie art. 81 WE — Oddalenie wniosku o zachowanie poufności informacji dostarczonych Komisji na podstawie komunikatu w sprawie współpracy — Obowiązek uzasadnienia — Poufność — Tajemnica zawodowa — Uzasadnione oczekiwania

W sprawie T-345/12

Akzo Nobel NV, z siedzibą w Amsterdamie (Niderlandy),

Akzo Chemicals Holding AB, z siedzibą w Nacka (Szwecja),

Eka Chemicals AB, z siedzibą w Bohus (Szwecja),

reprezentowane przez adwokatów C. Swaaka oraz R. Wesselinga,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez C. Giolita, M. Kellerbauera oraz G. Meessena, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

CDC Hydrogene Peroxide Cartel Damage Claims (CDC Hydrogene Peroxide), z siedzibą w Brukseli (Belgia), reprezentowaną przez adwokata T. Funkego,

interwenient,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2012) 3533 z dnia 24 maja 2012 r. w przedmiocie oddalenia wniosku o zachowanie poufności złożonego przez spółki Akzo Nobel, Akzo Chemicals Holding i Eka Chemicals na podstawie art. 8 decyzji 2011/695/UE przewodniczącego Komisji Europejskiej z dnia 13 października 2011 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji (sprawa COMP/38.620 – Nadtlenek wodoru i nadboran sodu),

SĄD (trzecia izba)

w składzie S. Papasavvas, prezes, N.J. Forwood (sprawozdawca) i E. Bieliūnas, sędziowie,

* Język postępowania: angielski.

sekretarz: S. Spyropoulos, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 kwietnia 2014 r.,
wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 W dniu 3 maja 2006 r. Komisja Wspólnot Europejskich przyjęła decyzję C(2006) 1766 wersja ostateczna dotyczącą postępowania na mocy art. 81 [WE] i art. 53 porozumienia o EOG w sprawie przeciwko Akzo Nobel NV, Akzo Chemicals Holding AB, EKA Chemicals AB, Degussa AG, Edison SpA, FMC Corporation, FMC Foret SA, Kemira OYJ, L’Air Liquide SA, Chemoxal SA, Snia SpA, Caffaro Srl, Solvay SA/NV, Solvay Solexis SpA, Total SA, Elf Aquitaine SA i Arkema SA (sprawa COMP/38.620 – Nadtlenek wodoru i nadboran sodu) (zwaną dalej „decyzją w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu”).
- 2 W decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu Komisja stwierdziła w szczególności, że Akzo Nobel, Akzo Chemicals Holding i Eka Chemicals, skarżące brały udział w naruszeniu art. 81 WE na terytorium Wspólnego Obszaru Gospodarczego (EOG) wraz z 14 innymi spółkami działającymi w sektorze nadtlenu wodoru i nadboranu sodu. Na skarżące została nałożona na zasadzie odpowiedzialności wspólnej i solidarnej grzywna w wysokości 25,2 mln EUR.
- 3 W 2007 r. na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej (DG) „Konkurencja” Komisji (zwanej dalej „DG COMP”) opublikowano pierwszą jawną wersję decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu.
- 4 W piśmie skierowanym do skarżących w dniu 28 listopada 2011 r. Komisja poinformowała ich o zamiarze opublikowania nowej, bardziej szczegółowej jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu, oddając całość treści owej decyzji, z wyjątkiem informacji poufnych. W związku z tym Komisja wezwała skarżące do wskazania w decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu informacji, odnośnie do których zamierzały one wnieść o zachowanie poufności.
- 5 Po stwierdzeniu, że bardziej szczegółowa wersja decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu, którą Komisja zamierzała opublikować, zawierała wiele informacji przekazanych w ramach wniosku opartego na komunikacie Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych (Dz.U. 2002, C 45, s. 3, zwanym dalej „komunikatem w sprawie współpracy z 2002 r.”) skarżące poinformowały Komisję w piśmie skierowanym do niej w dniu 9 stycznia 2012 r., że sprzeciwiają się jej propozycji ze względu na to, że zamierzona publikacja w sposób poważny naruszy ich interesy, i to w sposób nieodwracalny. Wniosły one do Komisji, tytułem głównym, o ponowne rozpatrzenie zamiaru opublikowania nowej jawnej i bardziej szczegółowej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu oraz, tytułem pomocniczym, o pominięcie w owej publikacji szeregu informacji, które uznały za poufne.
- 6 Pismem z dnia 15 marca 2012 r. Komisja poinformowała skarżące, że akceptuje ich wniosek o wykreślenie z nowej, przeznaczonej do publikacji jawnej wersji wszystkich informacji umożliwiających bezpośrednio lub pośrednio ustalenie źródeł informacji przekazanych na podstawie komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r. Komisja uznała jednak, że nie jest zasadne nadanie charakteru poufnego innym informacjom, odnośnie do których skarżące wniosły o zachowanie poufności.

- 7 Korzystając z możliwości przewidzianej w decyzji 2011/695/UE przewodniczącego Komisji z dnia 13 października 2011 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji (Dz.U. L 275, s. 29, zwanej dalej „decyzją w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające”) skarżące złożyły u owego urzędnika wniosek zmierzający do wykluczenia z podlegającej publikacji wersji jawnej wszelkich informacji, które przekazały one na podstawie komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r.

Zaskarżona decyzja

- 8 Na mocy decyzji C(2012) 3533 final z dnia 24 maja 2012 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”) urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające oddalił w imieniu Komisji wnioski o zachowanie poufności złożone przez skarżące i w konsekwencji wyraził zgodę na publikację informacji przekazanych przez nie Komisji celem skorzystania z programu łagodzenia sankcji.
- 9 W zaskarżonej decyzji urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające podkreślił na wstępie granice swych uprawnień, które umożliwiły mu jedynie zbadanie, czy dana informacja powinna zostać uznana za poufną, a nie na zapobieżeniu podnoszonemu naruszeniu przez Komisję uzasadnionych oczekiwań skarżących.
- 10 Wskazał on ponadto, że skarżące sprzeciwiły się publikacji nowej, jawnej i bardziej szczegółowej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu jedynie ze względu na okoliczność, że zawierała ona informacje przekazane na podstawie komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r. Tymczasem wedle urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania przy decydowaniu o publikowaniu zakresu szerszego niż tylko zasadniczej treści jej decyzji. Ponadto odniesienia do dokumentów zawartych w aktach administracyjnych nie stanowiły same w sobie tajemnic handlowych lub innych informacji poufnych.
- 11 Zdaniem urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające skarżące nie wykazały, że publikacja informacji, które przedstawiły Komisji celem skorzystania z jej programu łagodzenia sankcji mogła doprowadzić do powstania po ich stronie poważnej szkody. W każdym wypadku interes przedsiębiorstwa, na które Komisja nałożyła grzywnę w związku z naruszeniem prawa konkurencji, leżący w nieujawnieniu publicznie szczegółów zachowania stanowiącego zarzucane mu naruszenie nie zasługuje na żadną szczególną ochronę. Urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające przypomniał w tym względzie, że skargi o odszkodowanie stanowią integralną część polityki Unii Europejskiej w dziedzinie konkurencji i że w związku z tym skarżące nie mogą podnosić uzasadnionego interesu w ochronie przed ryzykiem kierowania do nich tego rodzaju skarg ze względu na ich udział w kartelu wskazanym w decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 sierpnia 2012 r. skarżące wniosły skargę w niniejszej sprawie.
- 13 Postanowieniem z dnia 16 listopada 2012 r., Akzo Nobel i in./Komisja (T-345/12 R, Zb.Orz., EU:T:2012:605) prezes Sądu postanowił zawiesić wykonanie zaskarżonej decyzji oraz nakazać Komisji powstrzymanie się od publikacji wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu, która byłaby w odniesieniu do skarżących bardziej szczegółowa niż wersja opublikowana w 2007 r. na stronie internetowej DG COMP.

- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 10 stycznia 2013 r. Komisja wniosła o rozpoznanie sprawy przez Sąd w pierwszej kolejności na podstawie art. 55 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem.
- 15 Postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu z dnia 7 czerwca 2013 r. CDC Hydrogene Peroxide Cartel Damage Claims (CDC Hydrogene Peroxide) została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.
- 16 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do trzeciej izby, której w rezultacie przekazana została niniejsza sprawa.
- 17 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (trzecia izba) postanowił otworzyć procedurę ustną bez rozpatrywania przedstawionego przez Komisję wniosku o rozpoznanie sprawy w pierwszej kolejności. W ramach środków organizacji postępowania zażądał on również przedstawienia przez skarżące dokumentów. Skarżące przedstawiły żądane dokumenty w wyznaczonym terminie.
- 18 Wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd wysłuchano na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2014 r.
- 19 Skarżące wnoszą do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w całości bądź w części;
 - w przypadku gdyby Sąd uznał, że zaskarżona decyzja zawiera pozwolenie na dostęp na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) – stwierdzenie nieważności decyzji zawierającej tego rodzaju pozwolenie;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 20 Na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Sądu skarżące wskazały, że cofają drugą część żądań, co zostało zapisane w protokole z rozprawy.
- 21 Komisja oraz interwenient wnoszą do Sądu o:
- oddalenie skargi w całości;
 - obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności

- 22 Komisja podniosła zasadniczo, że gdyby stwierdzono, że pismo skierowane przez nią do skarżących w dniu 28 listopada 2011 r. zawierało formalną decyzję w przedmiocie publikacji bardziej szczegółowej jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu, wówczas skarżące nie mogłyby kwestionować zgodności z prawem owej decyzji w ramach niniejszej skargi, ponieważ nie wniosły one o stwierdzenie jej nieważności w terminie określonym w art. 263 akapit szósty TFUE.
- 23 W tym względzie należy wskazać, że prawdą jest, iż w piśmie z dnia 28 listopada 2011 r. Komisja poinformowała skarżące, że „niedawno zdecydowała” o publikacji nowej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu, bardziej szczegółowej od wersji dostępnej na stronie internetowej

DG COMP z 2007 r., w celu umożliwienia skarżącym wniesienia o pominięcie w tego rodzaju publikacji ewentualnych dotyczących ich tajemnic handlowych lub innych poufnych informacji, zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi w załączniku III do owego pisma. Pismo to nie zawierało zatem ostatecznego stanowiska Komisji w kwestii poufności, która stanowi istotę niniejszego sporu.

- 24 Wyjaśnia to ponadto, że w piśmie skierowanym do skarżących w dniu 15 marca 2012 r. Komisja nie powołała się na ostateczny charakter decyzji w przedmiocie publikacji zawartej – jak podniesiono – w piśmie z dnia 28 listopada 2011 r., a raczej wskazała skarżącym możliwość przedstawienia sprawy urzędnikowi przeprowadzającemu spotkanie wyjaśniające, gdyby zamierzały one kwestionować oddalenie przez DG COMP większości ich wniosków o zachowanie poufności.
- 25 Należy ponadto wskazać, że po przyjęciu zaskarżonej decyzji w odpowiedzi na wniosek skarżących Komisja skierowała do nich pismo, z którego wynika, że owa decyzja była jedynym stanowiskiem w odniesieniu do nich w tym zakresie i odzwierciedlała jej ostateczne zdanie.
- 26 Wynika stąd, że skarga jest dopuszczalna.

Co do istoty

- 27 Na poparcie swych żądań zmierzających do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji skarżące podnoszą trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia i przysługującego skarżącym prawa do dobrej administracji. Zarzut drugi dotyczy naruszenia obowiązku poufności wynikającego z art. 339 TFUE i z art. 28 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1). Zarzut trzeci dotyczy naruszenia uzasadnionych oczekiwań skarżących, zasady pewności prawa oraz zasady dobrej administracji.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku wystarczającego uzasadnienia oraz naruszenia prawa do dobrej administracji

- 28 Skarżące podnoszą, że zaskarżona decyzja nie została odpowiednio uzasadniona i w związku z tym narusza art. 296 TFUE oraz prawo do dobrej administracji zagwarantowane w art. 41 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Podniosły one w pierwszej kolejności, że zaskarżona decyzja nie pozwala im zrozumieć powodów oddalenia argumentów wynikających z jej uzasadnionych oczekiwań przedstawionych na poparcie ich wniosków o zachowanie poufności. Skarżące podnoszą ponadto, że zaskarżona decyzja nie odnosi się do ich argumentu, wedle którego publikacja przewidziana przez Komisję stanowi odstępstwo od jej dotychczasowej praktyki administracyjnej. Podnoszą one wreszcie, że w niniejszej sprawie wymagany jest wysoki poziom uzasadnienia, ponieważ zaskarżona decyzja stanowi odstępstwo od podejścia przyjętego przez Komisję w 2007 r., które polegało na opublikowaniu jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu bez podania informacji, odnośnie do których skarżące wniosły o zachowanie poufności.
- 29 Komisja podnosi, że zaskarżona decyzja, rozpatrywana w swym kontekście, jest uzasadniona w wystarczający sposób.
- 30 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem obowiązek uzasadnienia indywidualnej decyzji ma za zadanie zapewnić sądowi Unii możliwość kontroli zgodności z prawem decyzji oraz przedstawić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do ustalenia, czy decyzja jest zasadna lub, ewentualnie, czy nie zawiera wady pozwalającej na zakwestionowanie jej ważności, przy czym zakres tego obowiązku zależny jest od charakteru rozpatrywanego aktu i okoliczności, w jakich został on wydany (wyroki: z dnia 9 listopada 1983 r., *Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Komisja*, 322/81, Rec, EU:C:1983:313, pkt 14; z dnia 11 grudnia 1996 r., *Van Megen Sports/Komisja*, T-49/95, Rec, EU:T:1996:186, pkt 51).

- 31 Wobec tego o ile zgodnie z art. 296 TFUE Komisja jest zobowiązana do wskazania elementów stanu faktycznego i prawnego, od których zależy uzasadnienie prawne decyzji, i rozważań, które doprowadziły ją do jej wydania, o tyle nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi tego postanowienia, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę (zob. wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, Rec, EU:C:1998:154, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 26 października 2012 r., CF Sharp Shipping Agencies/Rada, T-53/12, Zb.Orz., EU:T:2012:578, pkt 37) W szczególności akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalając mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka (wyrok z dnia 15 kwietnia 2011 r., Republika Czeska/Komisja, T-465/08, Zb.Orz., EU:T:2011:186, pkt 163).
- 32 Ów obowiązek uzasadnienia jest wprowadzony w życie w art. 8 ust. 2 w związku z ust. 3 decyzji w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające w zakresie dotyczącym decyzji, które leżą w gestii tego urzędnika w sprawach wniosków o zachowanie poufności niektórych informacji w ramach postępowań dotyczących stosowania reguł konkurencji.
- 33 W niniejszej sprawie zarówno z pism skarżących z dnia 8 grudnia 2011 r. i 9 stycznia 2012 r. skierowanych do DG COMP, jak również z pisma skierowanego do urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające w dniu 10 kwietnia 2012 r. wynika, że skarżące podniosły w toku postępowania administracyjnego, iż publikacja wersji decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu zawierającej informacje przekazane przez nie dobrowolnie celem skorzystania z komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r. naruszałaby ich uzasadnione oczekiwania. Z owych pism wynika ponadto, że skarżące podniosły, iż tego rodzaju publikacja stanowiłaby odstępstwo od uprzedniej praktyki administracyjnej Komisji polegającej na nieujawnianiu osobom trzecim informacji, które zostały jej przekazane przez przedsiębiorstwa w ramach programu łagodzenia sankcji.
- 34 Należy w tym względzie wskazać, że o ile urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające nie odniósł się szczegółowo do istoty każdego z tych argumentów, to jak wynika zasadniczo z wyroku z dnia 28 stycznia 2015 r., Evonik Degussa/Komisji, T-341/12, Zb.Orz., EU:T:2015:51, pkt 42–44 i 58, miało to miejsce w celu poszanowania zakresu uprawnień udzielonych mu przez przewodniczącego Komisji na podstawie art. 8 decyzji w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające.
- 35 Jednakże zaskarżona decyzja została przyjęta pod koniec postępowania administracyjnego, w toku którego Komisja została wezwana do udzielenia odpowiedzi na podniesione przez skarżące podstawowe zastrzeżenia dotyczące przewidzianej publikacji, które wykraczały poza ramy uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające.
- 36 W tych okolicznościach i celem zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej skarżącym należy rozpatrzyć zaskarżoną decyzję w kontekście okoliczności jej przyjęcia i stwierdzić w związku z tym, że owa decyzja zawiera w sposób dorozumiany, ale jasny stanowiska Komisji w przedmiocie zamierzonej publikacji, wyrażone przez DG COMP, w zakresie, w jakim dotyczą one aspektów, które nie są objęte uprawnieniem urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające.
- 37 Ukształtowana w ten sposób zaskarżona decyzja umożliwia skarżącym zrozumienie okoliczności faktycznych i prawnych, od których zależy jej uzasadnienie.
- 38 W tym kontekście, po pierwsze, w piśmie skierowanym do skarżących w dniu 28 listopada 2011 r. Komisja uzasadniła swój zamiar opublikowania jawnej i bardziej szczegółowej wersji decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu poprzez powołanie się na cel przejrzystości. Ponadto w piśmie skierowanym do skarżących w dniu 20 grudnia 2011 r. Komisja sprecyzowała zasadniczo, że

zamierzona publikacja powinna być rozumiana w świetle wniosku o udzielenie dostępu do poufnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu, sformułowanej na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

- 39 Po drugie, o ile prawdą jest, że urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające stwierdził brak swej właściwości do badania ewentualnego naruszenia uzasadnionych oczekiwań skarżących ze względu na to, że tego rodzaju badanie wykroczyłoby poza zakres jego uprawnień wynikający z art. 8 decyzji w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające, o tyle Komisja w piśmie skierowanym przez DG COMP do skarżących w dniu 15 marca 2012 r. w sposób wyraźny odpowiedziała na ich argument, wedle którego sporna publikacja naruszała ich uzasadnione oczekiwania.
- 40 Ze wskazanego pisma wynika bowiem zasadniczo, że w ramach analizy podstawowych zastrzeżeń względem spornej publikacji Komisja uznała, że powinna wyważyć w szczególności ochronę celów czynności dochodzeniowych, do której odnosi się odstępstwo od zasady przejrzystości przewidziane w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, z uzasadnionymi interesami stron. Komisja wskazała ponadto, że dokument nie korzysta z ochrony w związku z samym faktem, że został on przedstawiony w ramach wniosku o złagodzenie sankcji, i że przewidziana publikacja nie narusza celów czynności dochodzeniowych. Podkreśliła ona ponadto, że należało w niniejszej sprawie uwzględnić art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001, na podstawie którego wyjątki od prawa dostępu do dokumentów przewidziane w trzech pierwszych ustępach tego artykułu miały zastosowanie wyłącznie w okresie, w którym przewidziana w nich ochrona była uzasadniona z uwagi na treść dokumentu. Komisja wywnioskowała z powyższego, że sporna publikacja nie powodowała naruszenia uzasadnionych oczekiwań skarżących.
- 41 Po trzecie, w zaskarżonej decyzji wskazano kilka aspektów uzasadniających oddalenie wniosków o zachowanie poufności wniesionych przez skarżące. Ponadto urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające podkreślił w niej na wstępie, że odniesienia do dokumentów zawartych w aktach administracyjnych nie stanowiły, same w sobie tajemnic handlowych lub innych informacji poufnych. Oddalenie wniosków o zachowanie poufności zostało następnie uzasadnione z jednej strony szerokim zakresem swobodnego uznania Komisji w odniesieniu do publikowania większego zakresu, niż tylko zasadniczej treści decyzji przyjmowanych przez nią w zastosowaniu art. 23 rozporządzenia nr 1/2003, z drugiej strony okolicznością, że skarżące nie wykazały, że publikacja informacji, które przekazały Komisji na podstawie komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r., stanowiła dla nich ryzyko powstania poważnej szkody, a z trzeciej strony okolicznością, że nawet gdyby przyjąć, że takie ryzyko zostało wykazane, z orzecznictwa wynika, że interes skarżących w nieujawnianiu publicznie szczegółów ich udziału w naruszeniu nie zasługuje na ochronę.
- 42 Stwierdzenia wskazane w punkcie poprzednim również prowadzą do oddalenia argumentu skarżących, wedle którego zaskarżona decyzja nie wskazała uzasadnienia dla odstępstwa w niniejszej sprawie od wcześniejszej praktyki administracyjnej Komisji. Gdyby bowiem przyjąć, że wykazana została wcześniejsza praktyka administracyjna, do której odwołują się skarżące, to zaskarżona decyzja, przy uwzględnieniu okoliczności jej przyjęcia, zawiera wystarczającą ilość wskazówek umożliwiających im zrozumienie powodów, dla których Komisja postanowiła odstąpić od owej praktyki w niniejszej sprawie.
- 43 Wreszcie co się tyczy argumentu skarżących, wedle którego wymagany w niniejszej sprawie poziom uzasadnienia jest wyższy niż zwykle, ponieważ zaskarżona decyzja zezwala na publikację informacji uprzednio uważanych przez Komisję za poufne, należy go odrzucić jako bezzasadny. Nawet gdyby bowiem przyjąć, że tego rodzaju podwyższenie wymagań co do obowiązku uzasadnienia jest słuszne, należałoby stwierdzić, że z uwagi zarówno na charakter argumentów przedstawionych przez skarżące urzędnikowi przeprowadzającemu spotkanie wyjaśniające w ich piśmie z dnia 10 kwietnia 2012 r., jak

również znane skarżącym okoliczności przyjęcia zaskarżonej decyzji, owa decyzja wskazuje w sposób wystarczająco jasny i dokładny powody, dla których w niniejszej sprawie postanowiono nie uznawać już spornych informacji za poufne.

- 44 W związku z tym nie można zgodzić się ze skarżącymi w zakresie, w jakim podnoszą one, że zaskarżona decyzja nie jest uzasadniona w wystarczający sposób. Ponadto, w związku z tym, że skarżące nie wskazały, w czym ich zarzut dotyczący naruszenia prawa do dobrej administracji odróżniał się od ich argumentacji zmierzającej do ukazania braku wystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji, ów zarzut należy uznać za bezzasadny. Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku dochowania poufności wynikającego z art. 339 TFUE i art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003

- 45 Skarżące podnoszą, że zaskarżona decyzja naruszyła obowiązek dochowania poufności ciążyący na Komisji na mocy art. 339 TFUE i art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003. Ich zdaniem z orzecznictwa wynika bowiem, że w zakresie dotyczącym informacji przekazanych Komisji przez przedsiębiorstwa dobrowolnie powinna istnieć możliwość objęcia ich ochroną przed ujawnieniem. Informacje, odnośnie do których skarżące wniosły w niniejszej sprawie o zachowanie poufności, zostały przez nie przekazane Komisji dobrowolnie w celu skorzystania z komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r.
- 46 Skarżące powołują się w tym względzie na art. 30 rozporządzenia nr 1/2003, zgodnie z którym Komisja powinna przy publikacji decyzji uwzględnić uzasadnione interesy przedsiębiorstw w ochronie ich tajemnic handlowych oraz na art. 16 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącego się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 [WE] i art. 82 [WE] (Dz.U. L 123, s. 18), zgodnie z którym tajemnice handlowe i inne poufne informacje nie są zgłaszane ani udostępniane.
- 47 Skarżące podnoszą również, że informacje, które przekazały na podstawie komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r., są objęte tajemnicą zawodową.
- 48 Tak więc wskazany komunikat przewidywał, w szczególności w ust. 29, 32 i 33, zachowanie poufności informacji zawartych we wnioskach o złagodzenie sankcji. Ochrona udzielona tym informacjom została potwierdzona w ust. 6 obwieszczenia Komisji w sprawie zwalniania z grzywn i zmniejszania grzywn w sprawach kartelowych (Dz.U. 2006, C 298, s. 17, zwanego dalej „komunikatem w sprawie współpracy z 2006 r.”). Ponadto należy wziąć pod uwagę okoliczność, że te informacje zostały przekazane Komisji oficjalnie, że są znane jedynie ograniczonej liczbie osób oraz że ich ujawnienie doprowadziłoby do powstania poważnej szkody po stronie skarżących, ponieważ skutkowałoby w znaczącym stopniu ich niekorzystnym traktowaniem względem innych adresatów decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu, którzy nie współpracowali z Komisją, w ramach skarg o odszkodowanie przeciwko skarżącym. Z tych względów poufny charakter tych informacji nie zostaje naruszony poprzez upływ czasu, w przeciwieństwie do ważnych informacji handlowych w szerokim rozumieniu tego pojęcia. Ponadto interes skarżących w nieujawnianiu tych informacji zasługuje na ochronę, ponieważ poufne traktowanie tych informacji stanowi istotną przesłankę dobrego funkcjonowania programu łagodzenia sankcji Komisji, a zatem skuteczności prawa Unii w dziedzinie karteli.
- 49 Skarżące kwestionują w tym zakresie podejście Komisji polegające na chronieniu jedynie dokumentów przekazanych w ramach wniosków o złagodzenie sankcji lub oświadczeń dokonanych przez podmioty wnoszące o złagodzenie sankcji, z wyłączeniem informacji zawartych w tych dokumentach i oświadczeniach. Ich zdaniem takie podejście narusza podstawowe prawo do ochrony tajemnicy zawodowej zagwarantowanej w art. 339 TFUE. Na rozprawie skarżący wskazali ponadto, że zamierzona przez Komisję publikacja bardziej szczegółowej jawnej wersji decyzji prowadziłaby do

obejścia wyjątków od prawa dostępu do dokumentów instytucji przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001, a także szczególnych zasad dotyczących dostępu do akt dochodzenia w dziedzinie karteli przewidzianych w rozporządzeniu nr 1/2003.

- 50 Wreszcie zdaniem skarżących publikacja jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu w 2007 r. odpowiadała już celowi publicznego poinformowania w sposób ogólny o przyczynach przyjęcia tej decyzji. Poprzez publikację bardziej szczegółowej jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu Komisja zamierzała w rzeczywistości ułatwić skargę odszkodowawczą wniesioną przez interwenienta do Landgericht Dortmund (sąd okręgowy w Dortmundzie, Niemcy). Zaskarżona decyzja odzwierciedla w tym względzie bardziej ogólną zmianę polityki publikacji Komisji w dziedzinie karteli, zmierzającą do wspierania powodów w skargach odszkodowawczych przeciwko uczestnikom tego typu naruszeń prawa konkurencji. W każdym wypadku, w braku reformy mających zastosowanie ram prawnych, decyzja dotycząca publikacji bardziej szczegółowej jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu nie jest zasadna. Artykuł 28 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 zabrania bowiem użycia informacji otrzymanych w ramach dochodzenia w celach z nim niezwiązanych i w związku z tym chroni interesy przedsiębiorstw objętych dochodzeniem Komisji przed użyciem tego rodzaju informacji w ramach pozwów cywilnych. Skarżący dodali ponadto na rozprawie, że w każdym wypadku interes ewentualnych poszkodowanych wskutek kartelu w uzyskaniu dokładnych informacji dotyczących jego funkcjonowania jest wystarczająco chroniony poprzez uprawnienie sądów krajowych do zażądania tych informacji od Komisji.
- 51 Komisja i interwenient nie zgadzają się z tą argumentacją.
- 52 W tym względzie należy wskazać na wstępie, że argumenty dotyczące naruszenia uzasadnionych oczekiwań, nabytych, jak podniesiono, przez skarżące w związku z komunikatami w sprawie współpracy z 2002 r. i 2006 r. oraz w związku z wcześniejszą praktyką Komisji, powołane na poparcie zarzutu drugiego zasadniczo łączą się z częścią argumentacji przedstawionej na poparcie zarzutu trzeciego. Argumenty te zostaną zatem zbadane w tych ramach.
- 53 Należy następnie przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 339 TFUE członkowie instytucji Unii, członkowie komitetów, jak również urzędnicy i inni pracownicy Unii są zobowiązani, również po zaprzestaniu pełnienia swoich funkcji, nie ujawniać informacji objętych ze względu na swój charakter tajemnicą zawodową, a zwłaszcza informacji dotyczących przedsiębiorstw i ich stosunków handlowych lub kosztów własnych.
- 54 Zgodnie z art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 informacje zebrane przez Komisję w toku dochodzenia prowadzonego przez nią na podstawie owego rozporządzenia mogą w zastosowaniu art. 17–22 tego rozporządzenia być wykorzystywane jedynie w celu, w jakim zostały one zebrane, bez uszczerbku dla jego art. 12 i 15. Artykuł 28 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003, który uzupełnia normę postępowania ustanowioną w art. 339 TFUE w dziedzinie stosowania owego rozporządzenia, stanowi w szczególności, że bez uszczerbku dla współpracy pomiędzy Komisją i organami ochrony konkurencji państw członkowskich oraz dla możliwości przysługującej stronom, do których skierowano pisemne zgłoszenie zastrzeżeń wglądu do akt dochodzenia, Komisja i wskazane organy, ich urzędnicy, funkcjonariusze i inne osoby pracujące pod nadzorem tych organów, jak również urzędnicy i funkcjonariusze innych organów państw członkowskich są zobowiązani do nieujawniania informacji zebranych lub wymienionych przez nich zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz objętych obowiązkiem zachowania tajemnicy służbowej.
- 55 Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja publikuje w szczególności decyzje, na mocy których nakłada ona grzywny na przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, które uważa za odpowiedzialne za naruszenia prawa Unii w zakresie karteli. Zgodnie z art. 30 ust. 2 tego

rozporządzenia we wskazanej publikacji podaje się strony i istotną treść decyzji, włącznie z nałożonymi sankcjami, przy czym należy uwzględnić uzasadnione interesy przedsiębiorstw w ochronie ich tajemnic handlowych.

56 Artykuł 16 ust. 1 rozporządzenia nr 773/2004 przewiduje zasadniczo, że Komisja jest zobowiązana do zaniechania udostępniania i komunikowania informacji, w tym dokumentów, z akt dochodzenia, w zakresie, w jakim zawierają one tajemnice handlowe lub inne poufne informacje pochodzące od dowolnej osoby.

57 Wreszcie art. 8 ust. 1–3 decyzji w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające stanowi, co następuje:

„1. Jeżeli Komisja zamierza ujawnić informacje, które mogą stanowić tajemnicę handlową lub innego rodzaju informację poufną przedsiębiorstwa lub osoby, [DG COMP] informuje to przedsiębiorstwo lub tę osobę na piśmie o takim zamiarze, podając jednocześnie przyczyny, dla których Komisja zamierza te informacje ujawnić. Wyznacza się termin, w którym dane przedsiębiorstwo lub dana osoba może dostarczyć wszelkie uwagi na piśmie.

2. Jeżeli zainteresowane przedsiębiorstwo lub zainteresowana osoba sprzeciwia się ujawnieniu danych informacji, może przekazać tę sprawę urzędnikowi przeprowadzającemu spotkanie wyjaśniające. Jeżeli urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające uzna, że informacje mogą zostać ujawnione, ponieważ nie stanowią tajemnicy handlowej ani innego rodzaju informacji poufnej lub ponieważ istnieje nadrzędny interes w ich ujawnieniu, odnotowuje się to w uzasadnionej decyzji, o której powiadamia się zainteresowane przedsiębiorstwo lub zainteresowaną osobę. Decyzja określa termin, po którym te informacje zostaną ujawnione. Ten termin nie może być krótszy niż jeden tydzień od daty powiadomienia.

3. Ustępy pierwszy i drugi stosuje się z uwzględnieniem niezbędnych zmian do ujawnienia informacji poprzez publikację w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*”.

58 W niniejszej sprawie skarżące nie kwestionują swego udziału w kartelu, w odniesieniu do którego wydana została decyzja w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu. Podnoszą one natomiast, że poufność spornych informacji wynika jedynie z faktu, iż zostały one przekazane Komisji dobrowolnie w ramach programu łagodzenia sankcji, i że zamierzona publikacja może w związku z tym naruszyć ochronę celów dochodzenia Komisji.

59 Wobec tego że zakres informacji chronionych tajemnicą zawodową rozciąga się ponad tajemnice handlowe przedsiębiorstw (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 listopada 1985 r., Adams/Komisja, 145/83, Rec., EU:C:1985:448, pkt 34; z dnia 30 maja 2006 r., Bank Austria Creditanstalt/Komisja, T-198/03, Zb.Orz., EU:T:2006:136, pkt 29), należy ustalić, bez uszczerbku dla analizy zasadności zarzutu trzeciego, czy – jak podniosły skarżące – informacje powinny być objęte ochroną na tej podstawie jedynie z tego względu, że zostały one przekazane Komisji dobrowolnie przez przedsiębiorstwo w celu skorzystania z programu łagodzenia sankcji.

60 Zgodnie z art. 1 akapit drugi TUE w ramach Unii decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 15 TFUE, który gwarantuje obywatelom, pod pewnymi warunkami, prawo dostępu do dokumentów instytucji. Zgodnie z tą zasadą – oraz w braku przepisów wyraźnie zarządzających publikacją lub jej zakazujących – uprawnienie instytucji do podawania do wiadomości publicznej wydawanych przez nie aktów jest regułą, od której istnieją wyjątki z uwagi na to, że prawo Unii, w szczególności w drodze przepisów gwarantujących poszanowanie tajemnicy zawodowej, stoi na przeszkodzie ujawnieniu tych aktów lub pewnych informacji, które są w nich zawarte (zob. analogicznie ww. w pkt 59 wyrok Bank Austria Creditanstalt/Komisja, EU:T:2006:136, pkt 69).

- 61 Ani art. 339 TFUE, ani art. 28 rozporządzenia nr 1/2003 nie wskazują wyraźnie, jakie informacje – poza tajemnicami handlowymi – są objęte tajemnicą zawodową. W tym względzie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 2003 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. 30. Jak ma to bowiem miejsce w przypadku art. 339 TFUE, art. 28 rozporządzenia nr 1/2003, który wprowadza w życie to postanowienie prawa pierwotnego w zakresie reguł konkurencji mających zastosowanie do przedsiębiorstw, stoi na przeszkodzie jedynie ujawnieniu informacji, „które ze względu na swój charakter chronione są tajemnicą zawodową” (zob. analogicznie ww. w pkt 59 wyrok *Bank Austria Creditanstalt/Komisja*, EU:T:2006:136, pkt 70).
- 62 Ponadto prawdą jest, że zgodnie z pkt 75 ww. w pkt 59 wyroku *Bank Austria Creditanstalt/Komisja* (EU:T:2006:136) oraz pkt 64 wyroku z dnia 12 października 2007 r., *Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse/Komisja* (T-474/04, Zb.Orz., EU:T:2007:306), w zakresie, w jakim poufność niektórych informacji jest chroniona poprzez odstępstwo od prawa dostępu do dokumentów przewidziane w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 tego rodzaju ochrona jest istotna dla celów dokonania oceny poszanowania przez Komisję nałożonego na nią na mocy art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 zakazu ujawniania informacji, które ze względu na swój charakter chronione są tajemnicą zawodową.
- 63 Jednakże po ogłoszeniu owych wyroków Trybunał dokonał wykładni art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 w taki sposób, że dopuszczalne jest, by instytucja oparła się w tym względzie na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze. Wykładnia ta ma zastosowanie wówczas, gdy przepisy, które regulują postępowanie, przewidują rygorystyczne zasady w zakresie przetwarzania informacji otrzymanych lub ustalonych w ramach takiego postępowania (wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., *Komisja/Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, Zb.Orz., EU:C:2012:393, pkt 108, 116, 118). Ma to właśnie miejsce w przypadku art. 27 ust. 2 i art. 28 rozporządzenia nr 1/2003 oraz art. 6, 8, 15 i 16 rozporządzenia nr 773/2004, które regulują w sposób restrykcyjny używanie dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 101 TFUE (wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., *Komisja/EnBW*, C-365/12 P, Zb.Orz., EU:C:2014:112, pkt 86). W tym kontekście uwzględnienie art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 w taki sposób, że zakazano by Komisji publikacji wszelkich informacji, odnośnie do których miałaby ona prawo odmówić dostępu na podstawie tego przepisu powołując się na ogólne domniemanie, pozbawiałoby sensu art. 30 rozporządzenia nr 1/2003. Tego rodzaju wykładnia skutkowałaby pozbawieniem Komisji możliwości opublikowania nawet istotnej treści jej decyzji, ponieważ w sposób konieczny ujawniałoby to fragmenty akt dochodzenia. Ponadto prowadziłoby to także w praktyce do odwrócenia ciężaru dowodu, który w zakresie poufnego traktowania spoczywa na wnioskodawcy. Wystarczyłoby bowiem, aby wskazał on ogólne domniemanie, na które mogą się powołać instytucje na warunkach opisanych powyżej, by zobowiązywało to Komisję do wykazania, że sporne informacje mogą zostać włączone do publikowanej wersji jej decyzji.
- 64 Wbrew stanowisku skarżących ujawnienia informacji dotyczących naruszenia prawa konkurencji Unii poprzez opublikowanie decyzji wymierzającej karę za owo naruszenie na podstawie art. 30 rozporządzenia nr 1/2003 zasadniczo nie można mylić z dostępem przez osoby trzecie do dokumentów zawartych w aktach dochodzenia Komisji dotyczących tego rodzaju naruszenia. W związku z tym gdyby w niniejszej sprawie miała nastąpić publikacja informacji dotyczących okoliczności stanowiących naruszenie, które nie zostały zawarte w jawnej wersji decyzji w sprawie *Nadtlenek wodoru i nadboran sodu* opublikowanej w 2007 r., nie prowadziłaby ona do przekazania osobom trzecim wniosków o złagodzenie sankcji przedłożonych przez skarżące Komisji protokołów zawierających ustne zeznania skarżących złożone w ramach programu łagodzenia sankcji ani dokumentów przekazanych przez nich dobrowolnie Komisji w trakcie dochodzenia.
- 65 W świetle tych zasad należy zbadać trzy warunki, które powinny zostać spełnione łącznie, aby informacje zostały ze względu na ich charakter objęte tajemnicą zawodową i skorzystały w związku z tym z ochrony przed publicznym ujawnieniem, a mianowicie, po pierwsze, informacje te powinny

być znane jedynie ograniczonej liczbie osób, po drugie, ich ujawnienie miałyby móc wyrządzić poważną szkodę osobie, która ich dostarczyła, lub osobie trzeciej, oraz po trzecie, interesy, które mogą zostać naruszone wskutek ujawnienia informacji musiałyby obiektywnie zasługiwać na ochronę (ww. w pkt 59 wyrok Bank Austria Creditanstalt/Komisja, EU:T:2006:136, pkt 71; ww. w pkt 62 wyrok Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse/Komisja, EU:T:2007:306, pkt 65).

- 66 Komisja podnosi, że w niniejszej sprawie nie został spełniony pierwszy warunek, ponieważ informacje, które zostały jej przekazane przez skarżące w toku dochodzenia, znajdowały się w aktach, do których mieli dostęp inni adresaci decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu.
- 67 Argumentację tę należy oddalić. 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 [ww. w pkt 59 wyrok Bank Austria Creditanstalt/Komisja, EU:T:2006:136, pkt 29; zob. również analogicznie postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 10 września 2013 r., Komisja/Pilkington Group, C-278/13 P(R), Zb.Orz., EU:C:2013:558, pkt 56, 57].
- 68 W związku z tym zobowiązanie urzędników i innych pracowników instytucji do nieujawniania informacji będących w ich posiadaniu, które są objęte tajemnicą zawodową – wymienione w art. 339 TFUE i wprowadzone w życie w dziedzinie reguł konkurencji mających zastosowanie do przedsiębiorstw przez art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 – jest osłabione wobec osób, którym art. 27 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 w okolicznościach tego rodzaju należy stwierdzić, że owe informacje są znane jedynie ograniczonej liczbie osób.
- 69 Z powyższego wynika, że zasada przewidziana w art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 dotycząca prawa stron zainteresowanych w związku z dochodzeniem Komisji do dostępu do akt administracyjnych nie narusza ochrony przed publicznym ujawnieniem w sposób ogólny informacji przekazanych Komisji w toku dochodzenia i objętych tajemnicą zawodową.
- 70 Co się tyczy drugiego warunku, skarżące podnoszą, że ujawnienie informacji, które przekazały one Komisji w ramach programu łagodzenia sankcji, prowadzi do powstania po ich stronie poważnej szkody, ponieważ skutkuje w znaczącym stopniu ich niekorzystnym traktowaniem względem innych adresatów decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu – którzy nie współpracowali z Komisją – w ramach skarg o odszkodowanie przeciwko skarżącym. Ponadto według skarżących tego rodzaju ujawnienie może również naruszyć interes publiczny, ponieważ może ono w przyszłości zniechęcić przedsiębiorstwa do zgłaszania naruszeń art. 81 WE.
- 71 Komisja nie zgadza się z tym poglądem, podnosząc, że ujawnienie spornych informacji nie może powodować poważnej szkody po stronie skarżących, ponieważ ich – jak podniesiono – mniej korzystna pozycja w zakresie powództw cywilnych jest jedynie pozostającą w zgodności z prawem konsekwencją ich udziału w naruszeniu prawa konkurencji Unii.
- 72 Należy jednak stwierdzić, że ten sprzeciw Komisji dotyczy jedynie zgodności z prawem interesu skarżących w ochronie poufności spornych informacji, stanowiącej istotę trzeciego warunku badanego w pkt 79–89 powyżej, a nie rozpatrywanego w sposób obiektywny poważnego charakteru szkody, jaką mogłyby ponieść skarżące, w przypadku gdyby informacje miały zostać ujawnione publicznie.
- 73 Jest w tym względzie bezsporne, że sporne informacje, których publikacja zależy od rozstrzygnięcia sprawy, składają się zasadniczo z opisu okoliczności stanowiących naruszenie art. 81 WE, w przypadku którego Komisja nałożyła sankcje w decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu.

- 74 W związku z tym o ile prawdą jest, że Komisja nie uzasadniła zaskarżonej decyzji w szczególności poprzez odniesienie do celu ułatwienia powództw odszkodowawczych przed sądami krajowymi, to jednak z akt wynika *prima facie*, że zamierzona przez Komisję publikacja bardziej szczegółowej jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu, w szczególności w części owej decyzji dotyczącej opisu funkcjonowania kartelu, może pozwolić interwenientowi, który reprezentuje interesy przedsiębiorstw uważających się za poszkodowane poprzez stwierdzone w niej naruszenie prawa konkurencji, na łatwiejsze wykazanie odpowiedzialności cywilnej skarżących oraz innych przedsiębiorstw biorących udział w tym naruszeniu oraz, w danym przypadku, jej zakresu w ramach powództw odszkodowawczych, które wniósł on do Landgericht Dortmund.
- 75 Owa wersja ukazuje bowiem w sposób szczegółowy porozumienia kartelowe lub umowy antykonkurencyjne, w których brały udział skarżące, poprzez wskazanie w szczególności nazw produktów objętych tego rodzaju porozumieniami lub umowami, danych liczbowych dotyczących stosowanych cen oraz celów uczestników w odniesieniu do cen i podziału części rynku. Tego rodzaju informacje mogą ułatwić wykazanie szkody przez osoby fizyczne lub prawne, które – podobnie jak przedsiębiorstwa, których interesy są reprezentowane przez interwenienta – uważają się za poszkodowane poprzez naruszenie art. 81 WE, w odniesieniu do którego przewidziano sankcje w decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu. Mogą one również ułatwić wykazanie związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a podnoszoną szkodą.
- 76 Należy ponadto wskazać, że poza wyjaśnieniami przedstawionymi przez interwenienta w tym względzie w jego uwagach oraz na rozprawie Komisja podkreśliła w swych pismach, że zamierzona przez nią publikacja nowej jawnej wersji wsparłaby wykonanie zakazu zawartego w art. 81 WE w zakresie prawa prywatnego.
- 77 W związku z tym bez konieczności wypowiadania się na tym etapie rozważań w kwestii, czy – jak podnoszą skarżące – publikacja spornych informacji stawiałaby je w kontekście powództw odszkodowawczych w niekorzystnej pozycji względem innych przedsiębiorstw biorących udział w naruszeniu, w odniesieniu do którego przewidziano sankcje w decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu, a które to przedsiębiorstwa nie wykazały takiej samej woli współpracy, należy uznać za wykazane, że ujawnienie informacji, odnośnie do których skarżące wniosły o zachowanie poufności może prowadzić do powstania po ich stronie poważnej szkody.
- 78 W niniejszej sprawie spełniony jest zatem drugi warunek przypomniany w pkt 65 powyżej.
- 79 Co się wreszcie tyczy trzeciego warunku, należy przypomnieć, że oznacza on, iż ocena poufnego charakteru informacji wymaga wyważenia uzasadnionych interesów, które sprzeciwiają się ich ujawnieniu, oraz interesu ogólnego, który wymaga, by działania instytucji miały miejsce z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości (ww. w pkt 59 wyrok Bank Austria Creditanstalt/Komisja, EU:T:2006:136, pkt 71; ww. w pkt 62 wyrok Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse/Komisja, EU:T:2007:306, pkt 65).
- 80 W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, argumentu skarżących, wedle którego zamierzona publikacja prowadziłaby dla nich do zwiększonego ryzyka przegrania spraw wszczętych wniesionymi przeciwko nim powództwami cywilnymi, w szczególności przez interwenienta w związku z ich udziałem w naruszeniu, w odniesieniu do którego przewidziano sankcje w decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu, należy wskazać, że interes przedsiębiorstwa, na które Komisja nałożyła grzywnę w związku z naruszeniem prawa konkurencji, leżący w nieujawnieniu publicznie szczegółów zachowania stanowiącego zarzucane mu naruszenie nie zasługuje na jakąkolwiek szczególną ochronę, z uwagi z jednej strony na 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, oraz z drugiej strony na możliwość – jaką dysponuje to przedsiębiorstwo – poddania

takiej decyzji kontroli sądowej (ww. w pkt 59 wyrok Bank Austria Creditanstalt/Komisja, EU:T:2006:136, pkt 78; ww. w pkt 62 wyrok Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse/Komisja, EU:T:2007:306, pkt 72; zob. analogicznie wyrok Trybunału EFTA z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie E-14/11 DB Schenker przeciwko EFTA Surveillance Authority, *Report of the EFTA Court*, s. 1178, pkt 189).

- 81 Z powyższego wynika, że skarżące nie mogą w uprawniony sposób sprzeciwiać się publikowaniu przez Komisję informacji ukazujących w sposób szczegółowy udziału w naruszeniu, w odniesieniu do którego przewidziano sankcje w decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu, z tego względu, że tego rodzaju publikacja prowadziłaby dla nich do zwiększonego ryzyka poniesienia konsekwencji ich udziału w owym naruszeniu w zakresie odpowiedzialności cywilnej.
- 82 Jednakże, niezależnie od zarzutu trzeciego, skarżące podnoszą zasadniczo, że zaskarżona decyzja, zniechęcając przedsiębiorstwa do zgłaszania znanych im naruszeń prawa konkurencji Unii i do współpracy z Komisją celem skorzystania z programu łagodzenia sankcji, może naruszyć skuteczność polityki zwalczania naruszeń prawa Unii w dziedzinie karteli. Interes ten zasługuje ich zdaniem na ochronę, ponieważ program łagodzenia sankcji ma zasadniczy wpływ na ogólną skuteczność prawa Unii w dziedzinie karteli. Dodają one w tym kontekście zasadniczo, że skoro informacje, odnośnie do których przewidziano publikację dotyczą ich w większym stopniu niż innych przedsiębiorstw – które nie wniosły o łagodzenie sankcji, tego rodzaju publikacja stawiałaby ich w nieproporcjonalnie mniej korzystnej sytuacji w ramach postępowań przed sądami krajowymi, co zagrażałoby skuteczności programu łagodzenia sankcji.
- 83 Należy w tym względzie wskazać, po pierwsze, że skuteczność programów łagodzenia sankcji może zostać zmniejszona w wyniku ujawnienia dokumentów dotyczących postępowania w sprawie łagodzenia sankcji osobom zamierzającym wystąpić z powództwem odszkodowawczym, nawet jeśli krajowe władze do spraw ochrony konkurencji lub Komisja przyznają osobie wnioskującej o złagodzenie sankcji całkowite bądź częściowe zwolnienie z grzywny, jaką mogłyby na taką osobę nałożyć (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r., Pfeleiderer, C-360/09, Zb.Orz., EU:C:2011:389, pkt 26). Osoba uczestnicząca w naruszeniu prawa konkurencji w obliczu możliwości takiego ujawnienia może bowiem zostać zniechęcona do skorzystania z oferty tego rodzaju programów łagodzenia sankcji mając w szczególności na uwadze, że dokumenty przekazane Komisji lub złożone jej w tym zakresie oświadczenia mogą mieć charakter samoobciążający.
- 84 Po drugie, prawo do żądania naprawienia szkody, jaka została jej wyrządzona w wyniku porozumienia lub zachowania mogącego ograniczyć lub zakłócić konkurencję, może przyczyniać się do zachowania skutecznej konkurencji w Unii (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in., C-199/11, Zb.Orz., EU:C:2012:684, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo) i uczestniczy w ten sposób w realizacji celu interesu publicznego (zob. analogicznie ww. w pkt 80 wyrok w sprawie DB Schenker przeciwko EFTA Surveillance Authority, pkt 132).
- 85 W zastosowaniu tych zasad Trybunał, do którego wpłynęły wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach sporów dotyczących wniosków przedsiębiorstw uważających się za poszkodowane poprzez naruszenia prawa konkurencji o dostęp do akt dochodzenia będących w posiadaniu krajowych organów ochrony konkurencji, wskazał sądom krajowym, przed którymi zawisły owe spory, aby wyważyły interesy przemawiające za ujawnieniem informacji przekazanych dobrowolnie przez wnioskodawców o złagodzenie sankcji oraz za ochroną informacji (ww. w pkt 83 wyrok Pfeleiderer, EU:C:2011:389, pkt 30; wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., Donau Chemie i in., C-536/11, Zb.Orz., EU:C:2013:366, pkt 30, 31).
- 86 Należy dokonać oceny zakresu tego orzecznictwa w niniejszej sprawie.

- 87 Jak wynika z pkt 64 powyżej, niniejsza sprawa nie dotyczy zakwestionowania odmowy dostępu do dokumentów procedury z dziedziny konkurencji, będącej przedmiotem spraw, w których zapadły ww. w pkt 83 wyrok Pfleiderer (EU:C:2011:389) oraz ww. w pkt 85 wyrok Donau Chemie i in. (EU:C:2013:366), lecz zamierzonej przez Komisję publikacji niektórych informacji zawartych w dokumentach lub oświadczeniach, które zostały jej przedstawione dobrowolnie przez skarżące celem skorzystania z programu łagodzenia sankcji.
- 88 W niniejszej sprawie skarżące ograniczają się do podniesienia w sposób ogólny, że publikacja informacji, które dobrowolnie przekazały w toku dochodzenia, licząc na skorzystanie z programu łagodzenia sankcji, zagrażałaby celowi dochodzenia Komisji.
- 89 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zakładając nawet prawdziwość tego oświadczenia, nie ukazuje ono przepisu prawa, który Komisja miałaby naruszyć jedynie w związku z tym, że zamierzona publikacja informacji przedstawionych w ramach łagodzenia sankcji mogłaby mieć wpływ na wykonanie owego programu w zakresie przyszłych dochodzeń. Ponadto ten szczególny argument dotyczy interesu publicznego w poznaniu w możliwie najszerszym zakresie przyczyn wszelkich działań Komisji, interesu podmiotów gospodarczych w pozyskaniu informacji o zachowaniach, które mogą prowadzić do obciążenia ich sankcjami, i wreszcie interesu Komisji leżącego w zachowaniu skuteczności jej programu łagodzenia sankcji. Tymczasem te szczególne interesy nie są właściwe jedynie dla skarżących, w związku z czym to do Komisji należy wyważenie w okolicznościach niniejszej sprawy skuteczności programu łagodzenia sankcji z jednej strony oraz interesu publicznego i podmiotów gospodarczych leżącego w pozyskaniu wiedzy o treści jej decyzji i w ochronie ich praw z drugiej strony.
- 90 Wniosek ten nie może zostać podważony argumentem skarżących, wedle którego zasadniczo informacje, odnośnie do których wniesli oni o zachowanie poufności, nie są istotne dla zrozumienia dyspozycji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu i nie są w konsekwencji objęte obowiązkiem publikacji, który ciąży na Komisji zgodnie z art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003. Bez konieczności dokonania oceny, czy ma to miejsce, wystarczy wskazać, mając na uwadze stwierdzenie zawarte w pkt 80 powyżej, że przepis ten nie ma na celu ograniczenia swobody Komisji w publikowaniu według własnej woli bardziej kompletnej wersji decyzji aniżeli niezbędne minimum oraz zawarcia w tej decyzji również informacji, których publikacja nie jest wymagana, pod warunkiem że ujawnienie tych informacji nie jest niezgodne z ochroną tajemnicy zawodowej (ww. w pkt 59 wyrok Bank Austria Creditanstalt/Komisja, EU:T:2006:136, pkt 79).
- 91 W związku z tym argument skarżących oparty na art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 773/2004 nie może zostać przyjęty, ponieważ jak wynika z powyższych rozważań, nie wykazały one, że informacje, odnośnie do których wniosły w niniejszej sprawie o zachowanie poufności, stanowią tajemnice handlowe, względnie inne poufne informacje.
- 92 W tych okolicznościach należy również odrzucić jako bezzasadny argument skarżących, wedle którego charakter poufny spornych informacji nie jest naruszony poprzez upływ czasu.
- 93 Co się tyczy dokonanego przez skarżące odniesienia do wyroku z dnia 16 lipca 1992 r., Asociación Española de Banca Privada i in. (C-67/91, Rec, EU:C:1992:330), wyrok ów nie jest istotny w niniejszej sprawie, ponieważ sprawa ta różniła się zasadniczo od niniejszej sprawy.
- 94 Bez konieczności przypominania różnic istniejących pomiędzy art. 20 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r., pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. [81 WE] i [82 WE] (Dz.U. 1962, 13, s. 204), a obowiązującym następnie art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 wystarczy stwierdzić, że ów wyrok dotyczył wykorzystania przez władze krajowe jako środków dowodowych informacji zebranych przez Komisję u przedsiębiorstw, które nie zostały wskazane w jej decyzji nakładającej karę w związku z naruszeniem prawa konkurencji, opublikowanej na warunkach

przewidzianych w art. 21 rozporządzenia nr 17. Trybunał stwierdził, że tego rodzaju wykorzystanie było zabronione, gdyż było ono niezgodne z celem, dla którego te informacje były zbierane (ww. w pkt 93 wyrok Asociación Española de Banca Privada i in., EU:C:1992:330, pkt 35–38, 47–54).

95 Tymczasem jak wynika z ww. w pkt 34 wyroku Evonik Degussa/Komisja (EU:T:2015:51, pkt 170–175), publikacja przez Komisję jawnej wersji decyzji podjętej w zastosowaniu art. 23 rozporządzenia nr 1/2003 zawierającej informacje, które zostały jej przedstawione dobrowolnie przez przedsiębiorstwa celem skorzystania z programu łagodzenia sankcji, nie może zostać zakwalifikowana jako niezgodna z celem, dla którego owe informacje były zbierane.

96 Wynika z tego, że zarzut drugi jest bezzasadny i należy go oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia uzasadnionych oczekiwań skarżących, zasady pewności prawa i zasady dobrej administracji

97 Skarżące podnoszą, że w zakresie, w jakim zaskarżona decyzja zezwala na publikację jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu, zawierającej informacje, które dobrowolnie przekazały one Komisji w ramach programu łagodzenia sankcji, narusza ona ich uzasadnione oczekiwania oraz zasadę pewności prawa i dobrej administracji zagwarantowanej w art. 41 Karty praw podstawowych.

98 Podnoszą one w tym względzie na wstępie, że precyzyjne zapewnienia powstały dla nich wraz z komunikatami w sprawie współpracy z 2002 r. i z 2006 r. w zakresie dotyczącym zachowania poufnego charakteru informacji przekazanych przez nie Komisji w związku z ich wnioskiem o złagodzenie sankcji. Zapewnienia te wynikają nie tylko z brzmienia tych komunikatów, w szczególności z odniesienia do faktu, że wnioskodawcy o złagodzenie sankcji mogliby zostać zniechęceni do współpracy, gdyby ich pozycja w zakresie powództw cywilnych była mniej korzystna od przedsiębiorstw, które nie współpracowały, ale również z uprzedniej praktyki Komisji. Skarżące podkreślają, że Komisja dopiero niedawno zmieniła swą politykę w dziedzinie ochrony oświadczeń i dokumentów przekazanych dobrowolnie przez przedsiębiorstwa w ramach jej programu łagodzenia sankcji.

99 Skarżące kwestionują ponadto argument Komisji, wedle którego jej praktyką aż do chwili obecnej nie było uwzględnianie wniosków o zachowanie poufności dotyczących informacji, które zostały jej przekazane dobrowolnie w ramach jej programu łagodzenia sankcji. Cytują one w tym względzie wiele poprzednich decyzji Komisji, na mocy których nałożono grzywny za naruszenie art. 81 WE. Skarżące przyznają, że o ile istnieją przypadki, w których decyzje stwierdzające naruszenia art. 81 WE zostały opublikowane bez ukrywania informacji przekazanych Komisji w ramach łagodzenia sankcji, to nie można wykluczyć, że wynika to z faktu, że przedsiębiorstwa, które przekazały owe informacje, nie wniosły o zachowanie poufności.

100 Uzasadnione oczekiwania skarżących wywodzą się również z okoliczności, że Komisja opublikowała już jawną wersję decyzji w sprawie Nadtlének wodoru i nadboran sodu w 2007 r., że wersja ta nie została przedstawiona jako wstępna, i że zasady mające zastosowanie w dziedzinie publikacji nie przewidują możliwości opublikowania bardziej szczegółowej jawnej wersji owej decyzji. Niniejsza sprawa odróżnia się w tym ostatnim aspekcie od innych spraw, w których Komisja opublikowała wstępne, jawne wersje decyzji stwierdzających naruszenia art. 81 WE w oczekiwaniu na ostateczne uregulowanie kwestii poufności.

101 Komisja i interwenient nie zgadzają się z tą argumentacją.

- 102 Należy w tym względzie podkreślić tytułem wstępu, że zgodnie z rozumowaniem przedstawionym w pkt 34–36 powyżej zaskarżona decyzja powinna być rozpatrywana w kontekście procedury administracyjnej, w której zapadła, i że decyzja ta zawiera w związku z tym stanowiska Komisji w przedmiocie zamierzonej publikacji, o ile dotyczą one aspektów, które nie wchodzą w zakres uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające.
- 103 Z powyższego wynika, iż sama okoliczność, że urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające nie był uprawniony do orzekania w przedmiocie argumentów podniesionych przez skarżące w związku z naruszeniem zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa pozostaje bez uszczerbku dla kompetencji sądu Unii w zakresie orzekania w przedmiocie tego rodzaju argumentów w ramach niniejszej skargi (zob. analogicznie ww. w pkt 34 wyrok *Evonik Degussa/Komisja*, EU:T:2015:51, pkt 133).
- 104 Co do istoty należy przypomnieć, że stanowiąc normy postępowania tego rodzaju co normy zawarte w komunikatach w sprawie współpracy z 2002 r. i 2006 r. i podając do publicznej wiadomości poprzez publikację, że będzie ona je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, Komisja sama wyznacza sobie granice swobodnego uznania i nie może bez uzasadnienia odejść od tych norm, w przeciwnym razie narażając się w danym przypadku na sankcję za naruszenie ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań (zob. analogicznie wyroki: z dnia 28 czerwca 2005 r., *Dansk Rørindustri i in./Komisja*, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, Zb.Orz., EU:C:2005:408, pkt 211; z dnia 8 października 2008 r., *Carbone-Lorraine/Komisja*, T-73/04, Zb.Orz., EU:T:2008:416, pkt 71).
- 105 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do powoływania się na ochronę uzasadnionych oczekiwań przysługuje każdemu podmiotowi, u którego instytucja Unii wzbudziła uzasadnione nadzieje z powodu udzielenia mu konkretnych zapewnień [wyrok z dnia 11 marca 1987 r., *Van den Bergh en Jurgens i Van Dijk Food Products/EWG*, 265/85, Rec, EU:C:1987:121, pkt 44; z dnia 16 grudnia 2010 r., *Kahla Thüringen Porzellan/Komisja*, C-537/08 P, Zb.Orz., EU:C:2010:769, pkt 63].
- 106 W niniejszej sprawie należy, po pierwsze, odrzucić argument skarżącej, wedle którego zakaz publicznego ujawniania przez Komisję w każdych okolicznościach informacji zawartych we wnioskach o złagodzenie sankcji lub oświadczeniach złożonych w ramach programu łagodzenia sankcji wynikał z komunikatów w sprawie współpracy z 2002 r. i 2006 r.
- 107 Prawdą jest, że z pkt. 32 i 33 komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r. wynika, że „żadne oświadczenie na piśmie skierowane do Komisji [w tych ramach] nie może być ujawnione lub użyte do innych celów niż stosowanie art. 81 [WE]” oraz że „Komisja uważa, że zasadniczo ujawnienie, w dowolnym momencie, dokumentów otrzymanych [w kontekście wniosków o złagodzenie sankcji] podważy ochronę celu inspekcji i dochodzeń w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001”. Jest również prawdą, że Komisja sprecyzowała w komunikacie w sprawie współpracy z 2006 r. przyjętym po okresie współpracy skarżących w ramach dochodzenia, które doprowadziło do wydania decyzji w sprawie *Nadtlenek wodoru i nadboran sodu*, po pierwsze, że „nie powinno się zniechęcać” do podjętych przez niektóre przedsiębiorstwa inicjatyw przekazywania Komisji z własnej woli informacji o kartelu, a także o ich roli w nim „poprzez nakazy ujawnienia informacji w sprawach cywilnoprawnych” (ust. 6), oraz po drugie, że „inne strony, na przykład skarżący, nie [mają] dostępu do oświadczeń przedsiębiorstw” złożonych w ramach łagodzenia sankcji (ust. 33).
- 108 Jednakże, jak słusznie podkreśliła Komisja, te różne zobowiązania dotyczą jedynie ujawniania dokumentów, które zostały jej przekazane dobrowolnie przez przedsiębiorstwa zmierzające skorzystać z programu łagodzenia sankcji i oświadczeń złożonych przez te przedsiębiorstwa w tych ramach. Ponadto to w szczególności w świetle tych zobowiązań należy rozpatrywać decyzję Komisji, do której odnosi się ona w swych pismach, dotyczącą odmowy spółce *EnBW Energie Baden-Württemberg AG* dostępu do całości dokumentów zawartych w aktach administracyjnych dotyczących procedury w sprawie COMP/F/38.899 – *Rozdzielnicze z izolacją gazową*.

- 109 Ponadto owe zobowiązania stanowią wyjaśnienie motywu leżącego u podstaw decyzji Komisji o usunięciu w bardziej szczegółowej, jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu, której publikacja jest przewidziana, wszelkich informacji o charakterze mogącym bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować źródło informacji, które zostały jej przekazane przez skarżące celem skorzystania z programu łagodzenia sankcji.
- 110 Po drugie, należy wskazać, że oświadczenia lub stanowiska Komisji, do których odnoszą się skarżące nie zaprzeczają rozróżnieniu, o którym mowa w pkt 106–109 powyżej.
- 111 W związku z tym co się tyczy, po pierwsze, przekazania pisma dyrektora generalnego DG COMP do sędziego Stanów Zjednoczonych Ameryki w październiku 2011 r., w którym wskazano, że „do stałej polityki Komisji należy ochrona przed ujawnieniem przed dochodzeniem i po dochodzeniu oświadczeń złożonych przez przedsiębiorstwa celem objęcia programem łagodzenia sankcji” – nie ma ono znaczenia w niniejszej sprawie. Jak słusznie wskazała Komisja, przekazanie owego pisma ogranicza się bowiem do wskazania na wolę ochrony przed ujawnieniem oświadczeń złożonych przez przedsiębiorstwa w ramach programu łagodzenia sankcji. Nie można natomiast wywieść z przekazania owego pisma, że dyrektor generalny DG COMP zasugerował istnienie polityki Komisji gwarantującej poufność wszelkich informacji dobrowolnie przekazywanych przez przedsiębiorstwa wnoszące o skorzystanie z programu łagodzenia sankcji, w szczególności w zakresie publikacji decyzji, które Komisja podejmuje na podstawie art. 23 rozporządzenia nr 1/2003.
- 112 Podobne rozumowanie ma zastosowanie do przekazania oświadczeń złożonych przez Komisję jako *amicus curiae* przed High Court of Justice (England & Wales) [Haute Cour de justice (Anglia i Walia), Zjednoczone Królestwo] w listopadzie 2011 r., cytowanych przez skarżące, ponieważ Komisja ograniczyła się w nich do przypomnienia jej „stałej polityki [w ramach której] oświadczenia złożone przez przedsiębiorstwa celem objęcia programem łagodzenia sankcji [są] chronione przed ujawnieniem przed dochodzeniem i po dochodzeniu”.
- 113 Co się tyczy ponadto powołania się na spotkanie Europejskiej Sieci Konkurencji, które miało miejsce w dniu 23 maja 2012 r. skarżące ograniczyły się do wskazania, że zostało w nim podkreślone, że ochrona przed ujawnieniem wniosków o złagodzenie sankcji jako takich, a nie zasadniczo informacji, które zawierają, jest zasadnicza dla celów skutecznej realizacji zasad konkurencji w Unii.
- 114 Co się tyczy wskazania przez skarżące stanowiska bronionego przez Komisję w sprawach, w których wydany został wyrok z dnia 22 maja 2012 r., *EnBW Energie Baden-Württemberg/Komisja* (T-344/08, Zb.Orz., EU:T:2012:242), ww. w pkt 62 wyrok Trybunału w sprawie *Komisja/EnBW Energie Baden-Württemberg*; wyrok z dnia 15 grudnia 2011 r., *CDC Hydrogene Peroxide/Komisja*, T-437/08, Zb.Orz., EU:T:2011:752 – sprawy te nie mają znaczenia w niniejszym sporze, ponieważ, jak słusznie podkreśliła Komisja, dotyczyły one decyzji w przedmiocie odmowy dostępu do akt dochodzenia dotyczącego naruszenia art. 81 WE, względnie decyzji w przedmiocie odmowy dostępu do spisu treści akt dochodzenia dotyczącego takiego naruszenia. Wynika z nich, że stanowisko bronione przez Komisję w tych ramach nie mogło wzbudzić u skarżących uzasadnionych oczekiwań w przedmiocie powstrzymania się przez Komisję od publicznego ujawnienia wszelkich informacji przekazanych jej przez nie dobrowolnie podczas dochodzenia celem skorzystania z programu łagodzenia sankcji.
- 115 Skarżące podnoszą, że Komisja wskazała w uwagach przedstawionych przed Antitrust Modernization Commission (komisja ds. reformy prawa ochrony konkurencji i nadużyć pozycji dominującej, Stany Zjednoczone) w kwietniu 2006 r., że „ujawnienie informacji dostarczonych z własnej woli w czasie dochodzenia stanowi ryzyko poważnego naruszenia skuteczności środków podjętych przez Komisję i inne władze celem zastosowania prawa konkurencji”.
- 116 Jednakże, o ile deklaracja ta dotyczy informacji przekazanych Komisji w ramach wniosków o złagodzenie sankcji, a nie samych tych wniosków lub oświadczeń złożonych w ich ramach, o tyle jest ona z tego punktu widzenia odrębna w kontekście stwierdzeń zawartych w pkt 111–114 powyżej.

- 117 Ponadto, Komisja słusznie podkreśliła różnicę istniejącą pomiędzy publikacją tego rodzaju, jaka została przewidziana w niniejszej sprawie a ujawnieniem informacji uzyskanych w związku z współpracą w ramach postępowań zawisłych przed organami ds. ścigania i karania naruszeń prawa konkurencji państwa trzeciego, takiego jak Stany Zjednoczone. Jak zostało bowiem podkreślone w pkt 95 powyżej, ujawnienie tego rodzaju informacji poprzez publikację na podstawie art. 30 rozporządzenia nr 1/2003 nie stanowi wykorzystania ich do innych celów niż te, dla których owe informacje zostały zebrane w rozumieniu art. 28 ust. 1 owego rozporządzenia, a mianowicie ścigania i karania naruszeń prawa konkurencji Unii. Komisja mogła natomiast stwierdzić bez popadania w tym aspekcie w sprzeczność, że zasada zawarta w art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 mogła stanowić przeszkodę dla ujawnienia władzom państwa trzeciego treści wniosków o złagodzenie sankcji lub oświadczeń złożonych u niej w tych ramach bez uszczerbku dla ewentualnych obowiązków współpracy, do których była zobowiązana na podstawie międzynarodowych zobowiązań Unii.
- 118 Po trzecie, należy zbadać argument skarżących, wedle którego naruszenie ich uzasadnionych oczekiwań miało również źródło w poprzedniej praktyce Komisji polegającej na nieujawnianiu informacji, które zostały jej przekazane dobrowolnie przez przedsiębiorstwa w ramach wniosków o złagodzenie sankcji, odnośnie do których owe przedsiębiorstwa wniosły o zachowanie poufności. Praktykę tę ukazuje zdaniem skarżących jawna wersja decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu opublikowana w 2007 r., która ukazuje wnioski o zachowanie poufności złożone przez skarżące i która w odróżnieniu od innych opublikowanych wersji decyzji nakładających kary w związku z naruszeniami prawa konkurencji Unii nie została przez Komisję zakwalifikowana jako wersja wstępna.
- 119 W tym względzie należy wskazać, że nawet gdyby przyjąć, że tego rodzaju praktyka została wykazana, nie mogłaby ona wzbudzić u skarżących uzasadnionych oczekiwań polegających na tym, że Komisja nie zmieni jej w przyszłości.
- 120 O ile bowiem poszanowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań należy do podstawowych zasad prawa Unii, o tyle podmioty gospodarcze nie są uprawnione do pokładania uzasadnionych oczekiwań w tym, że utrzymana zostanie wcześniejsza sytuacja, która może ulec zmianie w ramach swobodnego uznania instytucji Unii (wyrok z dnia 15 lipca 1982 r., Edeka Zentrale, 245/81, Rec, EU:C:1982:277, pkt 27; zob. wyrok z dnia 8 września 2010 r., Deltafina/Komisja, T-29/05, Zb.Orz., EU:T:2010:355, pkt 426 oraz przytoczone tam orzecznictwo).
- 121 W niniejszej sprawie z powyższej analizy drugiego zarzutu wynika, że informacje stanowiące przedmiot zamierzonej publikacji, której sprzeciwiają się skarżące nie mogą zostać uznane – w świetle argumentacji przedstawionej przez nich w toku postępowania administracyjnego i w niniejszym postępowaniu sądowym – za poufne ze swej natury.
- 122 Należy wskazać, że Komisja dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania przy decydowaniu o publikowaniu tego rodzaju informacji. Mając bowiem na uwadze zasady przypomniane w pkt 60 i 61 powyżej, art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 należy interpretować w ten sposób, że ogranicza on spoczywający na Komisji obowiązek publikacji do wymienienia zainteresowanych stron i podania istotnej treści decyzji wskazanych w art. 30 ust. 1 tego rozporządzenia w celu ułatwienia zadania Komisji polegającego na informowaniu opinii publicznej o istnieniu i treści tych decyzji, między innymi ze względu na wymogi językowe związane z publikacją w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Natomiast przepis ten nie ogranicza uprawnienia Komisji do publikowania całego tekstu jej decyzji lub przynajmniej jej bardzo szczegółowej wersji, jeśli uważa ona to za wskazane i jeśli pozwalają na to jej zasoby, z zastrzeżeniem poszanowania tajemnicy zawodowej i innych poufnych informacji (zob. analogicznie ww. w pkt 59 wyrok Bank Austria Creditanstalt/Komisja, EU:T:2006:136, pkt 76).
- 123 Nawet jeśli na Komisji ciąży zatem ogólny obowiązek publikowania jej decyzji jedynie w wersji jawnej, nie jest konieczne – dla zapewnienia dotrzymania tego obowiązku – interpretowanie art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 w ten sposób, że przyznaje on szczególne prawo adresatom decyzji

wydanych na podstawie art. 7–10, 23 i 24 tego rozporządzenia, 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 dyspozycji tych decyzji (zob. analogicznie ww. w pkt 59 wyrok Bank Austria Creditanstalt/Komisja, EU:T:2006:136, pkt 77). Wobec tego art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 nie ma na celu ograniczenia swobody Komisji w publikowaniu wedle uznania bardziej kompletnej wersji jej decyzji aniżeli niezbędne minimum oraz zawarcia w niej również informacji, których publikacja nie jest wymagana, pod warunkiem że ujawnienie tych informacji nie jest niezgodne z ochroną tajemnicy zawodowej (ww. w pkt 59 wyrok Bank Austria Creditanstalt/Komisja, EU:T:2006:136, pkt 79).

- 124 Z owego zakresu swobodnego uznania wynika zatem zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 120 powyżej, że przyjmując wykazanie wcześniejszej praktyki administracyjnej, do której odnoszą się skarżące, nie mogły one nabyć żadnych uzasadnionych oczekiwań co do jej utrzymania.
- 125 Wniosek ten nasuwa się tym bardziej, że w niniejszej sprawie publikacja szczegółowych informacji dotyczących naruszenia prawa Unii w dziedzinie karteli może ułatwić ustalenie odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorstw odpowiedzialnych za te naruszenia i wzmocnić w ten sposób stosowanie tych przepisów w sferze prawa prywatnego. Należy również uwzględnić w tym względzie okoliczność, że Komisja podkreśliła w pkt 31 komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r. oraz w pkt 39 komunikatu w sprawie współpracy z 2006 r., iż „fakt, że przyznano zwolnienie lub zmniejszenie w odniesieniu do grzywnie, nie [chroni] przedsiębiorstwa od cywilnoprawnych konsekwencji udziału w naruszeniu art. 81 WE”.
- 126 Co się tyczy argumentu skarżących, wedle którego ich uzasadnione oczekiwania co do faktu, że Komisja nie ujawni informacji przekazanych dobrowolnie w toku dochodzenia wynikają z publikacji pierwszej jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu w 2007 r., uwzględniającej przedstawione przez nie wnioski o złagodzenie sankcji – argument ten jest bezzasadny.
- 127 Prawdą jest, że Komisja nie uznała w sposób wyraźny tej pierwszej jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu, opublikowanej w 2007 r. za wersję wstępną.
- 128 Należy jednakże przypomnieć, że w owym czasie Sąd dokonał już interpretacji art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 17, który zasadniczo odpowiada art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003, w ten sposób, że przepis ten nie ma na celu ograniczenia swobody Komisji w publikowaniu wedle uznania bardziej kompletnej wersji jej decyzji aniżeli niezbędne minimum oraz zawarcia w niej również informacji, których publikacja nie jest wymagana, pod warunkiem że ujawnienie tych informacji nie jest niezgodne z ochroną tajemnicy zawodowej (ww. w pkt 59 wyrok Bank Austria Creditanstalt/Komisja, EU:T:2006:136, pkt 79). W tym kontekście należy stwierdzić, iż sama okoliczność, że Komisja opublikowała pierwszą jawną wersję decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu w 2007 r. i że nie uznała jej za wersję wstępną nie mogło dać skarżącym szczegółowego zapewnienia, że nie zostanie opublikowana w późniejszym czasie nowa, bardziej szczegółowa wersja jawna owej decyzji w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 105 powyżej.
- 129 Ponieważ skarżące nie przedstawiły żadnego dowodu mogącego wykazać, że Komisja w szczególności zobowiązała się wobec nich do odstąpienia od publikacji jawnej wersji decyzji w sprawie Nadtlenek wodoru i nadboran sodu zawierającej więcej informacji niż wersja tej decyzji opublikowana na stronie internetowej DG COMP we wrześniu 2007 r., nie mogą się one oprzeć jedynie na owej publikacji celem wywiedzenia tego rodzaju uzasadnionych oczekiwań.

- ¹³⁰ Wreszcie zarzuty dotyczące naruszenia zasad pewności prawa oraz dobrej administracji również powinny zostać odrzucone, ponieważ rozumowanie przedstawione przez skarżące na ich poparcie jest zasadniczo takie samo jak rozumowanie przedstawione na poparcie zarzutu naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- ¹³¹ Z powyższego wynika, że zarzut trzeci nie jest zasadny i powinien być w związku z tym odrzucony. Należy również oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

- ¹³² Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- ¹³³ Ponieważ skarżące przegrały sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji oraz interwenienta obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Akzo Nobel NV, Akzo Chemicals Holding AB i Eka Chemicals AB zostają obciążone kosztami postępowania, w tym kosztami postępowania w przedmiocie środka tymczasowego.**

Papasavvas

Forwood

Bieliūnas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 28 stycznia 2015 r.

Podpisy