



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-345/12

Akzo Nobel NV i in. przeciwko Komisji Europejskiej

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

Streszczenie – wyrok Sądu (trzecia izba) z dnia 28 stycznia 2015 r.

- Akty instytucji — Uzasadnienie — Obowiązek — Zakres — Decyzja urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające o oddaleniu, w ramach postępowania na podstawie reguł konkurencji, wniosku o zachowanie poufności informacji*
(art. 81 WE; art. 296 TFUE; decyzja Komisji 2011/695, art. 8)
- Akty instytucji — Jawność — Poszanowanie zasady otwartości — Zakres — Uprawnienie do publikowania aktów w braku wyraźnego obowiązku w tym względzie*
(art. 1 akapit drugi TUE; art. 15 TFUE)
- Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Tajemnica zawodowa — Ustalenie informacji chronionych tajemnicą zawodową — Kryteria*
(art. 81 WE; art. 339 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 28, 30)
- Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Tajemnica zawodowa — Zakres — Odmienne traktowanie uprawnionych z prawa do bycia wysłuchanym i całej opinii publicznej*
(art. 81 WE; art. 339 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 27 ust. 2, art. 28 ust. 2)
- Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Tajemnica zawodowa — Ustalenie informacji chronionych tajemnicą zawodową — Kryteria — Ujawnienie mogące wyrządzić poważną szkodę — Informacje składające się z opisu okoliczności stanowiących naruszenie reguł konkurencji — Publikacja tych informacji pozwalająca na łatwiejsze wykazanie odpowiedzialności cywilnej danych przedsiębiorstw*
(art. 81 WE; art. 339 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 28, 30)
- Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Spółki — Ustalenie informacji chronionych tajemnicą zawodową — Kryteria — Zastępujące na ochronę interesy, które mogą zostać naruszone wskutek ujawnienia informacji — Wyważenie ogólnego interesu w zachowaniu przejrzystości działania Unii ze słusznymi interesami sprzeciwiającymi się ujawnieniu —*

Interes przedsiębiorstwa w nieujawnianiu pewnych informacji dotyczących jego zachowania — Interes niezaskądający na jakąkolwiek szczególną ochronę, jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa uczestniczące w naruszeniu reguł konkurencji Unii

(art. 81 WE; art. 339 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 28, 30)

7. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Spółki — Ustalenie informacji chronionych tajemnicą zawodową — Wyważenie ogólnego interesu w zachowaniu przejrzystości działania Unii ze słusznymi interesami sprzeciwiającymi się ujawnieniu — Publikacja informacji przedstawionych dobrowolnie Komisji celem skorzystania z programu łagodzenia sankcji — Wyważenie interesów przemawiających za ujawnieniem tych informacji i za ich ochroną*

(art. 81 WE; art. 339 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 30 ust. 2; komunikat Komisji 2002/C 45/03)

8. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Decyzja Komisji stwierdzająca naruszenie — Publikacja informacji przedstawionych dobrowolnie Komisji przez przedsiębiorstwo uczestniczące w naruszeniu celem skorzystania z programu łagodzenia sankcji — Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji — Komunikat w sprawie współpracy — Samodzielne ograniczenie przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych — Zakres — Zakaz publicznego ujawniania informacji zawartych we wnioskach o złagodzenie sankcji — Brak*

(art. 81 WE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 30; komunikaty Komisji: 2002/C 45/03; 2006/C 298/11)

9. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Decyzja Komisji stwierdzająca naruszenie — Publikacja informacji przedstawionych dobrowolnie Komisji przez przedsiębiorstwo uczestniczące w naruszeniu celem skorzystania z programu łagodzenia sankcji — Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji — Zakres — Zmiana wcześniejszej praktyki — Naruszenie zasady uzasadnionych oczekiwań — Brak*

(art. 81 WE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 30 ust. 2)

1. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 30–44)

2. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 60)

3. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 61, 65)

4. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 67–69)

5. Aby informacje zostały ze względu na ich charakter objęte tajemnicą zawodową i skorzystały w związku z tym z ochrony przed publicznym ujawnieniem, ujawnienie tych informacji powinno zwłaszcza móc wyrządzić poważną szkodę osobie, która ich dostarczyła, lub osobie trzeciej.

Jeżeli chodzi o informacje składające się z opisu okoliczności stanowiących naruszenie art. 81 WE, ujawnienie tego rodzaju informacji może prowadzić do wyrządzenia poważnej szkody przedsiębiorstwu, które uczestniczyło w tym naruszeniu, ponieważ informacje mogą ułatwić wykazanie przez osoby fizyczne lub prawne, które uważają się za poszkodowane poprzez naruszenie, odpowiedzialności cywilnej tego przedsiębiorstwa.

(por. pkt 73, 74, 77)

6. Aby informacje zostały ze względu na ich charakter objęte tajemnicą zawodową i skorzystały w związku z tym z ochrony przed publicznym ujawnieniem, interesy, które mogą zostać naruszone wskutek ujawnienia informacji muszą obiektywnie zasługiwać na ochronę. Warunek ten oznacza, 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.

W tym względzie 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.

(por. pkt 79, 80)

7. 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. Osoba uczestnicząca w naruszeniu prawa konkurencji w obliczu możliwości takiego ujawnienia może bowiem zostać zniechęcona do skorzystania z oferty tego rodzaju programów łagodzenia sankcji, zwłaszcza że dokumenty przekazane Komisji lub złożone jej w tym zakresie oświadczenia mogą mieć charakter samoobciążający.

Niemniej jednak prawo do żądania naprawienia szkody, jaka została jej wyrządzona w wyniku porozumienia lub zachowania mogącego ograniczyć lub zakłócić konkurencję, może przyczynić się do zachowania skutecznej konkurencji w Unii i uczestniczy w ten sposób w realizacji celu interesu publicznego.

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.

Tymczasem w sprawie, która nie dotyczy zakwestionowania odmowy dostępu do dokumentów procedury z dziedziny konkurencji, lecz zamierzonej przez Komisję publikacji niektórych informacji zawartych w dokumentach lub oświadczeniach, które zostały jej przedstawione dobrowolnie przez przedsiębiorstwo uczestniczące w naruszeniu prawa konkurencji celem skorzystania z programu łagodzenia sankcji i w której podniesiono, że publikacja informacji, które dobrowolnie przekazano w toku dochodzenia, licząc na skorzystanie z programu łagodzenia sankcji, zagrażałaby celowi

dochodzenia Komisji, to ostatnie oświadczenie nie ukazuje 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 danego przedsiębiorstwa, w związku z czym to do Komisji należy wyważenie 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.

Wniosek ten nie może zostać podważony argumentem, wedle którego zasadniczo informacje, w odniesieniu do których przedsiębiorstwo wniosło o zachowanie poufności, nie są istotne dla zrozumienia dyspozycji decyzji Komisji stwierdzającej naruszenie prawa konkurencji Unii i nie są w konsekwencji objęte obowiązkiem publikacji, który ciąży na Komisji zgodnie z art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003. Przepis ten bowiem 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.

(por. pkt 83–85, 87–90)

8. Stanowiąc normy postępowania tego rodzaju co normy zawarte w komunikatach w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych 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. Z komunikatów tych jednak nie wynika zakaz publicznego ujawniania przez Komisję w każdych okolicznościach informacji zawartych we wnioskach o złagodzenie sankcji lub oświadczeniach złożonych w ramach programu łagodzenia sankcji. Różne zobowiązania figurujące bowiem w tych komunikatach 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.

(por. pkt 104, 106, 108)

9. Chociaż poszanowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań należy do podstawowych zasad prawa Unii, to jednak 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.

W tym względzie dane przedsiębiorstwo uczestniczące w naruszeniu reguł konkurencji Unii nie może nabyć żadnych uzasadnionych oczekiwań co do utrzymania poprzedniej praktyki Komisji, polegającej na nieujawnianiu informacji, które zostały jej przekazane dobrowolnie przez przedsiębiorstwa w ramach wniosków o złagodzenie sankcji, w odniesieniu do których owe przedsiębiorstwa wniosły o zachowanie poufności.

Komisja dysponuje bowiem szerokim zakresem swobodnego uznania przy decydowaniu o publikowaniu tego rodzaju informacji. Artykuł 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 ogranicza 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 uprawnień 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.

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. 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.

(por. pkt 120, 122–124)