

Mål T-198/03

Bank Austria Creditanstalt AG mot Europeiska gemenskapernas kommission

”Konkurrens — Administrativt förfarande — Offentliggörandet av ett beslut i vilket en överträdelse av artikel 81 EG konstateras och böter åläggs — Österrikiska bankers avtal om in- och utlåningsränta (Lombardklubben) — Avslag på begäran om att utelämnas vissa passager”

Förstainstansrättens dom (andra avdelningen) av den 30 maj 2006 II - 1439

Sammanfattning av domen

1. *Talan om ogiltigförklaring — Rättsakter mot vilka talan kan väckas — Begrepp — Rättsakter som har bindande rättsverkningar*
(Artikel 230 fjärde stycket EG; rådets förordning nr 17; kommissionens beslut 2001/462, artikel 9 tredje stycket)

2. *Konkurrens — Administrativt förfarande — Upplysningar som kommissionen samlat in med tillämpning av förordning nr 17 — Sekretess*
(Artikel 287 EG; rådets förordning nr 17, artiklarna 19.2 och 20.2)

3. *Talan om ogiltigförklaring — Berättigat intresse av att få saken prövad*
(Artikel 230 fjärde stycket EG och artikel 287 EG; rådets förordning nr 17, artikel 20)

4. *Konkurrens — Gemenskapsregler — Överträdelse — Beslut i vilket en överträdelse konstateras eller böter åläggs*
(Artiklarna 81.1 EG, 82 EG och 83.2 a EG; rådets förordning nr 17, artiklarna 3, 15.2 och 21.1)

5. *Gemenskapsrätt — Allmänna rättsprinciper — Lagenlighet*

6. *Institutionernas rättsakter — Offentliggörande*
(Artiklarna 254 EG och 255 EG; artikel 1 EU; rådets förordning nr 17, artikel 21.1)

7. *Konkurrens — Administrativt förfarande — Fastställande av uppgifter som är sekretessbelagda*
(Artikel 287 EG, Europaparlamentets och rådets förordningar nr 45/2001 och nr 1049/2001; rådets förordning nr 17, artiklarna 20.2 och 21.2)

8. *Konkurrens — Gemenskapsregler — Överträdelse — Beslut i vilket en överträdelse konstateras eller böter åläggs*
(Europaparlamentets och rådets förordningar nr 45/2001 och nr 1049/2001, artikel 4; rådets förordning nr 17, artikel 20)

9. *Konkurrens — Gemenskapsregler — Överträdelse — Beslut i vilket en överträdelse konstateras eller böter åläggs*
(Rådets förordning nr 17, artiklarna 2, 3, 6, 7, 8, 21.1 och 21.2)

10. *Konkurrens — Böter — Beslut i vilket böter åläggs*

(Rådets förordning nr 17)

11. *Talan om ogiltigförklaring — Grunder*

(Artikel 230 fjärde stycket EG; Europaparlamentets och rådets förordning nr 45/2001)

12. *Institutionernas rättsakter — Kommissionens rättsakter — Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning avseende offentliggörandet av dess rättsakter*

1. Rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 230 EG utgörs av åtgärder som har bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning.

Europeiska unionens officiella tidning, gäller dessa bestämmelser endast i tillämpliga delar enligt artikel 9 tredje stycket i beslut 2001/462. Detta innebär i synnerhet att efter ett beslut av förhørsombudet enligt denna bestämmelse är förhørsombudet förpliktat att vaka över att tystnadsplikten upprätthålls i fråga om uppgifter som inte omfattas av samma särskilda skydd som affärshemligheter, i synnerhet sådana uppgifter som får lämnas ut till en tredje man som har rätt att yttra sig i förfarandet, men där uppgifternas konfidentiella karaktär förhindrar att de lämnas ut till allmänheten.

Artikel 9 i beslut 2001/462 om kompetensområdet för förhørsombudet i vissa konkurrensförfaranden syftar till att i processuellt hänseende säkerställa gemenskapsrättens skydd för de uppgifter som kommissionen tagit del av under förfaranden inom ramen för tillämpningen av konkurrensbestämmelserna. De två första styckena i artikel 9 i beslut 2001/462 hänvisar till skyddet för affärshemligheter och avser i synnerhet utlämnandet av uppgifter till personer, företag eller företagssammanslutningar för att dessa skall kunna utöva sin rätt att yttra sig inom ramen för ett förfarande för tillämpning av konkurrensreglerna. Är det däremot fråga om att lämna ut uppgifter till allmänheten genom offentliggörande i

Enligt detta beslut är förhørsombudet vidare skyldigt att se till att bestämmelserna i förordning nr 45/2001, om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, respek-

teras, då förhørsombudet beslutar om att lämna ut uppgifter.

Därav följer att när förhørsombudet fattar ett beslut enligt artikel 9 tredje stycket i beslut 2001/462 får ombudet inte inskränka sig till att undersöka huruvida en version av ett beslut som fattats enligt förordning nr 17 och som är avsett att offentliggöras innehåller affärshemligheter eller andra uppgifter som åtnjuter ett liknande skydd. Förhørsombudet måste även granska om versionen innehåller andra uppgifter som inte får lämnas ut till allmänheten, antingen enligt gemenskapsrättsliga bestämmelser som specifikt skyddar uppgifterna eller på grund av det faktum att uppgifterna är av sådant slag att de omfattas av tystnadsplikten. Följaktligen har förhørsombudets beslut rättsverknningar i den mån som det i beslutet uttalar sig om huruvida texten som skall offentliggöras innehåller sådana uppgifter.

(se punkterna 26, 28 och 31–34)

2. Artikel 20.2 i förordning nr 17 preciserar att gemenskapsrättens skydd för de uppgifter som kommissionen tagit del av under förfaranden inom ramen för

tillämpningen av konkurrensbestämmelserna bland annat omfattar uppgifter som inhämtats med stöd av förordning nr 17 och som är av sådant slag att de omfattas av tystnadsplikt, vilken täcker ett område som är större än företagens affärshemligheter.

I detta avseende skall det göras en åtskillnad mellan det skydd som är nödvändigt för uppgifter som omfattas av tystnadsplikt i förhållande till de personer, företag eller företagssammanslutningar vilka har en rätt att yttra sig inom ramen för ett förfarande med tillämpning av konkurrensreglerna och det skydd som skall ges uppgifterna i förhållande till allmänheten.

Skyldigheten enligt artikel 287 EG för institutionernas tjänstemän och övriga anställda, att inte sprida uppgifter i deras besittning som skyddas av tystnadsplikt och som genomförts avseende konkurrensreglerna, som är tillämpliga på företag genom sekretessbestämmelserna i artikel 20.2 i förordning nr 17, är inskränkt gentemot de personer som har rätt att yttra sig enligt artikel 19.2 i den nämnda förordningen. Kommissionen kan nämligen delge de personer som har rätt att yttra sig vissa uppgifter som skyddas genom tystnadsplikten, under

förutsättning att det är nödvändigt för att undersökningen skall kunna genomföras störningsfritt. Denna möjlighet gäller dock inte för affärshemligheter, för vilka ett särskilt skydd har beviljats. Till allmänheten får uppgifter som omfattas av tystnadsplikten däremot inte spridas, oavsett om det gäller affärshemligheter eller andra konfidentiella uppgifter.

Nödvändigheten av denna differentierade behandling motiveras av att affärshemligheter är en form av uppgifter för vilka gäller att inte endast det förhållandet att de sprids till allmänheten utan även det förhållandet att de överlämnas till en annan person än den som har lämnat uppgifterna på ett allvarligt sätt kan skada denna persons intressen.

(se punkterna 28–30)

3. Artikel 20 i förordning nr 17 och artikel 287 EG avseende tystnadsplikten har bland annat som syfte att skydda de personer som omfattas av ett förfarande med tillämpning av konkurrensreglerna enligt förordning nr 17 från den skada som skulle uppkomma av att uppgifter som kommissionen tagit del av inom ramen för förfarandet sprids. Ett företag som är föremål för detta förfarande har

således i princip ett berättigat intresse av att agera mot förhørsombudets beslut att offentliggöra den icke-konfidentiella versionen av kommissionens beslut att ålägga företaget böter för överträdelse av konkurrensbestämmelserna.

Att en tredje part offentliggjort invändningarna som framförts har ingen inverkan på företagets berättigade intresse av att få saken prövad. Även om det kunde antas att uppgifterna som dessa dokument skulle vara identiska med dem som förekommer i de omtvistade delarna av beslutet att ålägga böter, är nämnda besluts rättsverkan helt olik den som följer av ett meddelande om invändningar. Ett sådant meddelande syftar till att ge de berörda parterna möjlighet att lämna synpunkter på de omständigheter som kommissionen lägger dem till last. Däremot innehåller beslutet att ålägga böter en beskrivning av de fakta som kommissionen anser har styrkts. Följaktligen kan offentliggörandet av meddelandet om invändningar, oavsett hur skadligt det än må ha varit för de berörda parterna, inte innebära att de företag som beslutet att ålägga böter var riktat till inte längre har något berättigat intresse av att göra gällande att den icke konfidentiella versionen av beslutet innehåller uppgifter som inte får lämnas ut till allmänheten.

Det berättigade intresset för ett företag som ett beslut är riktat till av att väcka

talans mot beslutet försvinner inte bara för att beslutet redan har verkställts. En ogiltigförklaring av beslutet kan i sig självt få rättsverkningar, särskilt genom att förplikta kommissionen att vidta åtgärder avseende verkställigheten av förstainstansrättens dom samt genom att förhindra att kommissionen upprepar sitt förfarande.

Att omständigheterna lett till att en sökande begär uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet kan slutligen varken bekräfta eller medföra att sökanden inte längre har något intresse av att det ogiltigförklaras.

(se punkterna 42–45)

4. Kommissionens skyldighet enligt artikel 21.1 i förordning nr 17 att offentliggöra de beslut som institutionen har fattat med stöd av artikel 3 i förordningen gäller alla beslut i vilka en överträdelse konstateras eller böter åläggs, utan att det är nödvändigt att veta huruvida beslutet dessutom innehåller ett åläggande att upphöra med överträdelsen eller huruvida ett sådant åläggande är berättigat med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

(se punkt 58)

5. Legalitetsprincipen innebär inom gemenskapsrätten att en sanktionsåtgärd, även om den inte är av straffrättslig art, endast kan vidtas om den stöder sig på en klar och tydlig rättslig grund.

Det går emellertid inte att ur legalitetsprincipen härleda ett förbud mot att offentliggöra rättsakter som antagits av institutionerna om ett sådant offentliggörande inte uttryckligen föreskrivs i fördragen eller en annan bestämmelse av allmän giltighet. På gemenskapsrättens nuvarande stadium vore ett sådant förbud oförenligt med artikel 1 EU, vilken stadgar att "besluten skall fattas så öppet ... som möjligt" inom Europeiska unionen.

(se punkterna 68–69)

6. Öppenhetsprincipen i artikel 1 EU, nämligen att "besluten skall fattas så öppet ... som möjligt", återspeglas i artikel 255 EG, vilken under vissa förutsättningar ger varje medborgare tillgång till institutionernas handlingar. Den ges dessutom uttryck i bland annat artikel 254 EG, enligt vilken det krävs att vissa rättsakter från institutionerna offentliggörs för att de skall träda i kraft.

Dessutom återfinns den i flera gemenskapsrättsliga bestämmelser som, i likhet med artikel 21.1 i förordning nr 17, förpliktar institutionerna att redogöra för sina aktiviteter för offentligheten. I enlighet med den principen och i avsaknad av bestämmelser i vilka offentliggörandet av institutionernas rättsakter uttryckligen föreskrivs eller förbjuds, är huvudregeln att institutionerna kan offentliggöra de rättsakter som de antar. Undantag från denna regel kan göras i den mån som gemenskapsrätten, särskilt genom bestämmelser som garanterar skydd för affärshemligheter, inte tillåter spridandet av dessa rättsakter eller av vissa uppgifter som dessa innehåller.

För att uppgifter skall vara av sådan art att de omfattas av tystnadsplikten krävs det först och främst att de endast är kända av en begränsad krets av personer. Därefter följer att det måste röra sig om uppgifter som kan orsaka allvarlig skada för uppgiftslämnaren eller tredje man om de röjs. Slutligen är det nödvändigt att de intressen som kan skadas av spridandet av uppgifterna rent objektivt sätt är skyddsvärda. Bedömningen av huruvida uppgifterna är av konfidentiell karaktär kräver även en avvägning mellan de legitima intressen som hindrar en spridning av uppgifterna och det allmänintresse som finns av att gemenskapsinstitutionernas verksamhet sker så öppet som möjligt.

(se punkt 69)

7. Varken artikel 287 EG eller förordning nr 17 anger uttryckligen vilka uppgifter förutom affärshemligheter som skyddas av tystnadsplikten. Det går inte att tolka artikel 20.2 i förordning nr 17 på så sätt att så skulle vara fallet för alla uppgifter som samlats in under ett förfarande med tillämpning av förordningen, med undantag för de uppgifter som skall offentliggöras enligt artikel 21 i förordningen. Enligt artikel 21.2 i förordning nr 17, som genomför artikel 287 EG avseende konkurrensreglerna som gäller företag, är det i likhet med vad som gäller enligt fördragsbestämmelsen faktiskt bara förbjudet att sprida uppgifter "som är av sådant slag att de omfattas av sekretess".

Gemenskapslagstiftaren har gjort en avvägning mellan det allmänna intresset av insyn i gemenskapernas verksamhet och de intressen som väger emot detta, genom flera olika sekundärrättsakter, särskilt förordning nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter och förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Även om begreppet tystnadsplikt återfinns i primärrätten (artikel 287 EG) och

sekundärrätten aldrig kan modifiera fördragsbestämmelser, utgör gemenskapslagstiftarens tolkning av fördraget avseende en fråga som inte är uttryckligen reglerad inte desto mindre en viktig indikation på hur bestämmelsen skall förstås.

eller som skyddas genom andra sekundärrättsakter, såsom förordning nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter. Artikel 20 i nämnda förordning förbjuder däremot inte offentliggörandet av sådana uppgifter som allmänheten har rätt att ta del av genom rätten att ta del av handlingar.

I den mån som sådana sekundärrättsakter förbjuder spridandet av uppgifter till allmänheten eller begränsar allmänhetens tillgång till dokument som innehåller dessa uppgifter, omfattas dessa uppgifter av tystnadsplikten. Om allmänheten däremot har rätt att ta del av ett dokument som innehåller vissa uppgifter, kan dessa uppgifter inte vara av sådant slag att de omfattas av tystnadsplikten.

(se punkt 75)

(se punkterna 70–72 och 74)

8. Avseende offentliggörandet av de beslut som kommissionen fattat med tillämpning av förordning nr 17, framgår det att artikel 20 i förordningen, förutom spridandet av affärshemligheter, särskilt förbjuder offentliggörandet av sådana uppgifter som följer av undantagen till rätten att ta del av handlingar i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar
9. Artikel 21.1 i förordning nr 17 ålägger kommissionen skyldigheten att offentliggöra de beslut den fattar enligt artiklarna 2, 3, 6, 7 och 8 i förordningen. Artikel 21.2 i förordning nr 17 måste tolkas så att den begränsar denna skyldighet till att ange de berörda parternas namn och "huvuddragen" av beslutet för att underlätta kommissionens uppgift att informera allmänheten om dessa, särskilt med hänsyn till de språkliga krav som följer av ett offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*. I gengäld begränsar bestämmelsen inte kommissionens utrymme att publicera den fullständiga texten i ett beslut, med förbehåll för tystnadsplikten, om kommissionen finner att det är lämpligt och besitter de nödvändiga resurserna.

Om kommissionen har en allmän skyldighet att endast offentliggöra icke-konfidentiella versioner av sina beslut, är det för att åvägabringa denna skyldighet inte nödvändigt att tolka artikel 21.2 i förordning nr 17 så att den ger de personer som avses med beslut enligt artiklarna 2, 3, 6, 7 och 8 i förordningen en särskild rätt att motsätta sig att kommissionen i *Europeiska unionens officiella tidning* (och i förekommande fall på institutionens hemsida på Internet) offentliggör upplysningar som, trots att de är icke-konfidentiella, inte är "huvuddrag", som är väsentliga för förståelsen av artikel-delen i dessa beslut.

För övrigt kan det intresse som ett företag som deltar i en konkurrensbegränsande samverkan må ha av att detaljerna rörande det illegala beteende för vilket bolaget klandrats inte offentliggörs för allmänheten inte åtnjuta något särskilt skydd, med hänsyn till allmänhetens intresse att i största möjliga utsträckning informeras om skälen för kommissionens agerande, de ekonomiska aktörernas intresse att veta vilket beteende som kan bli föremål för sanktioner och intresset för de personer vilka lidit skada av överträdelsen att känna till detaljerna för att vid behov kunna göra sin rätt gällande mot de företag mot vilka sanktionsåtgärder vidtagits.

(se punkterna 76–78 och 88)

10. Det kan inte vara en förutsättning att kommissionen är behörig att konstatera en överträdelse i förhållande till vissa omständigheter eller att en sådan överträdelse konstaterats för att kommissionen skall kunna ta in dessa uppgifter i beslutet att ålägga böter. Det är faktiskt legitimt för kommissionen att i ett beslut att ålägga böter avseende en överträdelse beskriva de faktiska omständigheter och den bakgrund i vilka det ifrågasatta beteendet förekommer. Detsamma gäller offentliggörandet av denna beskrivning, då den kan vara användbar för den intresserade allmänheten, för att denna till fullo skall kunna förstå skälen bakom ett sådant beslut. I detta avseende ankommer det på kommissionen att bedöma huruvida det är lämpligt att inkludera dylika fakta.

(se punkt 89)

11. Förordning nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter syftar till att skydda enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter. En juridisk person omfatt-

tas inte av den personkrets som förordningen avser att skydda och kan därmed inte göra gällande att kommissionen åsidosatt det skydd som förordningen ställer upp.

(se punkt 95)

12. Förutom den skyldighet att offentliggöra vissa rättsakter som ålagts kommissionen särskilt genom förordning nr 17, har kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning från fall till fall för att avgöra hur rättsakterna skall offentliggöras. Kommissionen är inte

tvungen att behandla rättsakter av samma art på samma sätt i detta avseende. Kommissionen hindras särskilt inte av likhetsprincipen att i förväg sprida texter, avsedda för offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*, på Internet på de tillgängliga språken eller det/de språk som är lämpligast för den intresserade allmänheten om inte samtliga officiella språkversioner finns tillgängliga. I detta avseende räcker det som skäl för den differentierade behandlingen att det endast finns vissa språkversioner tillgängliga.

(se punkt 102)