WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (druga izba)
z dnia 30 maja 2006 r.*

W sprawie T-198/03

Bank Austria Creditanstalt AG, z siedzibą w Wiedniu (Austria), reprezentowany przez adwokatów C. Zschockego i J. Benincę,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, początkowo reprezentowanej przez S. Rating, a następnie przez A. Bouqueta, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokatów D. Waelbroecka i U. Zinsmeister, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji funkcjonariusza ds. przesłuchań Komisji z dnia 5 maja 2003 r. dotyczącej publikacji decyzji Komisji z dnia 11 czerwca 2002 r. w sprawie COMP/36.571/D-1 w wersji bez klauzuli poufności — Banki austriackie („klub Lombard"),

* Język postępowania: niemiecki.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (druga izba),

w składzie: J. Pirrung, prezes, N.J. Forwood i S.S. Papasavvas, sędziowie,
sekretarz: K. Andová, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 listopada 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r. pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. [81] i [82] traktatu (Dz.U. 1962, 13, str. 204) stanowi, że jeśli Komisja stwierdzi naruszenie postanowień art. 81 WE lub art. 82 WE, „może, w decyzji, zobowiązać odnośne przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw do zaniechania naruszenia".

2 Artykuł 20 rozporządzenia nr 17 dotyczący tajemnicy zawodowej przewiduje, że informacje zebrane na podstawie różnych przepisów tego rozporządzenia „wykorzystuje się tylko do celów, w których żądano udzielenia informacji lub przeprowadzano kontrolę" (ust. 1), że Komisja oraz jej urzędnicy i inni pracownicy „są zobowiązani do nieujawniania informacji, uzyskanych w wyniku stosowania niniejszego rozporządzenia, i które ze względu na swój charakter chronione są tajemnicą zawodową" (ust. 2) oraz wreszcie, że te dwa pierwsze przepisy „nie sprzeciwiają się publikowaniu przeglądów lub zestawień, które nie zawierają danych o poszczególnych przedsiębiorstwach lub związkach przedsiębiorstw" (ust. 3).

3 Zgodnie z art. 21 rozporządzenia nr 17 Komisja jest zobowiązana publikować „decyzje wydane na podstawie art. 2, 3, 6, 7 oraz 8" (ust. 1). Artykuł 21 ust. 2 precyzuje, że w publikacji „podaje się strony i istotną treść decyzji" i że „należy uwzględnić uzasadnione interesy przedsiębiorstw w ochronie ich tajemnic handlowych".

4 Artykuł 9 decyzji 2001/462/WE, EWWiS Komisji z dnia 23 maja 2001 r. w sprawie zakresu uprawnień funkcjonariuszy ds. przesłuchań w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji (Dz.U. L 162, str. 21) stanowi, że:

„W przypadku zamiaru ujawnienia informacji, które mogą stanowić tajemnicę handlową przedsiębiorstwa, przedsiębiorstwo to informuje się pisemnie o takim zamiarze i jego powodach, a także ustala się termin, w którym dane przedsiębiorstwo może dostarczyć wszelkie uwagi na piśmie.

W przypadku gdy dane przedsiębiorstwo sprzeciwia się ujawnieniu informacji, ale okazuje się, że informacja nie jest chroniona i dlatego może zostać ujawniona, stwierdza się to w uzasadnionej decyzji, o której powiadamia się to przedsiębiorstwo. Decyzja określa termin, po którym te informacje zostaną ujawnione. Ten termin nie może być krótszy niż jeden tydzień od daty powiadomienia.

Pierwszy i drugi ustęp stosuje się mutatis mutandis do ujawnienia informacji przez jej opublikowanie w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*".

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

5 W decyzji z dnia 11 czerwca 2002 r., wydanej w ramach sprawy COMP/36.571/D-1 — Banki austriackie („klub Lombard"), Komisja stwierdziła, że od dnia 1 stycznia 1995 r. do dnia 24 czerwca 1998 r. skarżąca uczestniczyła w kartelu wraz z kilkoma innymi bankami austriackimi (art. 1), za co Komisja postanowiła nałożyć na nią (art. 3) — podobnie jak na inne banki objęte postępowaniem — grzywnę (zwanej dalej „decyzją nakładającą grzywny").

6 Pismem z dnia 12 sierpnia 2002 r. Komisja przekazała skarżącej projekt decyzji nakładającej grzywny w wersji bez klauzuli poufności i poprosiła ją o wyrażenie zgody na opublikowanie tej wersji.

7 W dniu 3 września 2002 r. skarżąca — podobnie jak większość pozostałych zainteresowanych banków — wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji nakładającej grzywny, zarejestrowanej w sekretariacie Sądu pod numerem T-260/02.

W skardze tej skarżąca nie podważa okoliczności faktycznych stwierdzonych przez Komisję, lecz jedynie wysokość grzywny, która została na nią nałożona.

8 W odpowiedzi na prośbę o wyrażenie zgody na opublikowanie z dnia 12 sierpnia 2002 r. skarżąca zwróciła się do Komisji pismem z dnia 10 września 2002 r. z wnioskiem o opublikowanie decyzji nakładającej grzywny bez zawartego w części 7 przedstawienia faktów odnoszących się do roku 1994 oraz o zastąpienie części 8–12 tej decyzji zaproponowanym przez nią tekstem.

9 W dniu 7 października 2002 r. właściwe służby Komisji zorganizowały spotkanie z adwokatami wszystkich adresatów decyzji nakładającej grzywny. W trakcie tego spotkania nie udało się osiągnąć porozumienia co do wersji, która miała zostać opublikowana, w świetle zarzutów podniesionych przez skarżącą w piśmie z dnia 10 września 2002 r. Odnosząc się do tej prośby, w dniu 22 października 2002 r. właściwy dyrektor Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji skierował pismo do skarżącej, w którym ponownie przytoczył stanowisko Komisji w kwestii opublikowania decyzji nakładającej grzywny i przekazał jej tę decyzję w zrewidowanej wersji bez klauzuli poufności.

10 W dniu 6 listopada 2002 r. skarżąca zwróciła się do funkcjonariusza ds. przesłuchań z prośbą o uwzględnienie jej wniosku z dnia 10 września 2002 r.

11 Uznając, że wniosek ten nie był uzasadniony, pismem z dnia 20 lutego 2003 r. funkcjonariusz ds. przesłuchań przedstawił skarżącej decyzję nakładającą grzywny w nowej wersji bez klauzuli poufności.

12 Pismem z dnia 28 lutego 2003 r. skarżąca poinformowała, że podtrzymuje swój sprzeciw wobec opublikowania tej wersji bez klauzuli poufności.

13 Pismem z dnia 5 maja 2003 r. funkcjonariusz ds. przesłuchań, przedkładając decyzję nakładającą grzywny w zrewidowanej wersji bez klauzuli poufności, postanowił odrzucić sprzeciw skarżącej wobec opublikowania tej decyzji (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"). Zgodnie z art. 9 akapit trzeci decyzji 2001/462 funkcjonariusz ds. przesłuchań stwierdził, że ta wersja decyzji nakładającej grzywny (zwanej dalej „sporną wersją") nie zawiera informacji korzystających z gwarancji poufnego traktowania przewidzianej przez prawo wspólnotowe.

Przebieg postępowania i żądania stron

14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 czerwca 2003 r. skarżąca wniosła, na podstawie art. 230 akapit czwarty WE, niniejszą skargę.

15 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w tym samym dniu skarżąca wniosła, tytułem żądania głównego, wniosek o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji do czasu wydania orzeczenia co do istoty oraz, tytułem żądania ewentualnego, wniosek zmierzający do zakazania Komisji publikacji spornej wersji aż do tego momentu. Wniosek ten został odrzucony postanowieniem Prezesa Sądu z dnia 7 listopada 2003 r. w sprawie T-198/08 R Bank Austria Creditanstalt przeciwko Komisji, Rec. str. II-4879. Decyzja nakładająca grzywny została opublikowana w Dzienniku Urzędowym w dniu 24 lutego 2004 r. (Dz.U. L 56, str. 1).

16 Zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję w odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 22 lipca 2003 r. został pozostawiony do rozstrzygnięcia w wyroku na podstawie postanowienia drugiej izby Sądu z dnia 30 marca 2004 r.

17 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

18 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

19 Skarżąca podnosi sześć zarzutów na poparcie swojej skargi, opartych, odpowiednio, na naruszeniu art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 17, naruszeniu art. 21 ust. 2 tego rozporządzenia, niezgodności z prawem publikacji części decyzji nakładającej grzywny odnoszących się do roku 1994, naruszeniu rozporządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. 2001, L 8, str. 1), naruszeniu zasady równego traktowania oraz rozporządzenia Rady nr 1 z dnia 15 kwietnia 1958 r. w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. 1958, 17, str. 385) z powodu wcześniejszego opublikowania w internecie w języku niemieckim decyzji nakładającej grzywny oraz wreszcie na naruszeniu obowiązku uzasadnienia.

20 Z jednej strony, Komisja uważa, że skarga jest niedopuszczalna. Twierdzi ona, po pierwsze, że na zaskarżoną decyzję nie przysługuje skarga, ponieważ nie wywołuje ona wiążących skutków prawnych mogących naruszyć interesy skarżącej poprzez znaczącą zmianę jej sytuacji prawnej oraz, po drugie, że skarżąca nie ma interesu prawnego. Po trzecie, uważa ona, że wszystkie zarzuty podniesione przez skarżącą na poparcie jej skargi są niedopuszczalne, co pociąga za sobą niedopuszczalność całej skargi. Z drugiej strony, Komisja jest zdania, że w każdym razie zarzuty podniesione przez skarżącą nie są zasadne.

21 W tych okolicznościach należy w pierwszej kolejności zbadać zarzuty niedopuszczalności podniesione przez Komisję i następnie dopuszczalność i zasadność zarzutów podniesionych przez skarżącą.

W przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Komisję

W przedmiocie istnienia zaskarżalnego aktu

— Argumenty stron

22 Komisja wywodzi z art. 9 decyzji 2001/462 (przytoczonego w pkt 4 powyżej), że decyzję funkcjonariusza ds. przesłuchań można uznawać za środek wywołujący wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącej poprzez znaczącą zmianę jej sytuacji prawnej jedynie w takim zakresie, w jakim decyzja ta zezwala na opublikowanie „tajemnic handlowych" lub innych informacji korzystających z podobnej ochrony.

23 Uważa ona, że decyzja w kwestii zakresu publikacji aktu w wersji bez klauzuli poufności należy zaś do uprawnień dyskrecjonalnych Komisji i nie może naruszać sytuacji prawnej adresatów decyzji.

24 Komisja twierdzi, że skarżąca nie wspomniała — ani we wniosku skierowanym do funkcjonariusza ds. przesłuchań, ani w skardze — o tajemnicy handlowej ani o informacjach korzystających z podobnej ochrony, które miały być zawarte w spornej wersji. Potwierdza ona, że funkcjonariusz ds. przesłuchań, wydając zaskarżoną decyzję, nie zaprzeczył w żaden sposób poufnemu charakterowi jakichkolwiek danych i że wobec tego ta decyzja nie może stanowić niekorzystnego aktu.

25 Skarżąca jest zdania, że zaskarżona decyzja wywołuje wobec niej wiążące skutki prawne. Według niej zakres zaskarżonej decyzji wykracza poza stwierdzenia dotyczące braku tajemnic handlowych w spornej wersji. Podnosi ona, że postępowanie przewidziane w art. 9 akapity pierwszy i drugi decyzji 2001/462 gwarantuje ochronę tajemnic handlowych, podczas gdy art. 9 akapit trzeci tej decyzji reguluje — niezależnie od kwestii istnienia tajemnic handlowych — ujawnienie informacji, które mają zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym.

— Ocena Sądu

26 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem akty lub decyzje, które mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE, stanowią środki wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez znaczącą zmianę jego sytuacji prawnej (wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. str. 2639, pkt 9; wyrok Sądu z dnia 18 grudnia 1992 r. w sprawach połączonych od T-10/92 do T-12/92 i T-15/92 Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-2667, pkt 28; postanowienie Sądu z dnia 9 lipca 2003 r. w sprawie T-219/01 Commerzbank przeciwko Komisji, Rec. str. II-2843, pkt 53, oraz wymienione w pkt 15 powyżej postanowienie Sądu w sprawie Bank Austria Creditanstalt przeciwko Komisji, pkt 31).

27 Wobec powyższego nie można uwzględnić tezy Komisji, zgodnie z którą zaskarżona decyzja, wydana na podstawie art. 9 akapit trzeci decyzji 2001/462, nie wywołuje wiążących skutków prawnych, ponieważ nie rozstrzyga ona kwestii istnienia tajemnic handlowych lub innych informacji korzystających z podobnej ochrony.

28 Artykuł 9 decyzji 2001/462 ma na celu urzeczywistnienie, na płaszczyźnie proceduralnej, przewidzianej przez prawo wspólnotowe ochrony informacji, które znajdowały się w posiadaniu Komisji w ramach postępowań w sprawach z zakresu konkurencji. W tej kwestii art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 17 precyzuje, że z takiej ochrony korzystają w szczególności informacje uzyskane na podstawie rozporządzenia nr 17 i które ze względu na swój charakter chronione są tajemnicą zawodową.

29 Otóż zakres informacji chronionych tajemnicą zawodową rozciąga się ponad tajemnice zawodowe przedsiębiorstw (opinia rzecznika generalnego Lenza do wyroku Trybunału z dnia 24 czerwca 1986 r. w sprawie 53/85 AKZO Chemie przeciwko Komisji, Rec. str. 1965, 1977). W tym zakresie należy dokonać rozróżnienia między ochroną, jaką trzeba zapewnić informacjom chronionym tajemnicą zawodową wobec osób, przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw korzystających z prawa do bycia wysłuchanym w ramach postępowania w sprawie z zakresu konkurencji, a ochroną, jaką należy zapewnić takim informacjom wobec całej opinii publicznej. Zobowiązanie urzędników i innych pracowników instytucji do nieujawniania informacji będących w ich posiadaniu, które są objęte tajemnicą zawodową — wymienione w art. 287 WE i wprowadzone w życie w dziedzinie reguł konkurencji mających zastosowanie do przedsiębiorstw przez art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 17 — jest osłabione wobec osób, którym art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia przyznaje prawo do bycia wysłuchanym. Komisja może przekazać takim osobom pewne informacje objęte tajemnicą zawodową, jeżeli takie przekazanie jest konieczne do prawidłowego przebiegu dochodzenia. Jednakże takie uprawnienie nie obowiązuje w odniesieniu do tajemnic handlowych, którym zapewnia się szczególnie rozległą ochronę (zob. podobnie wyżej wymieniony wyrok w sprawie AKZO Chemie przeciwko Komisji, pkt 26–28). Natomiast informacje objęte tajemnicą zawodową nie mogą zostać ujawnione całej opinii publicznej, niezależnie od kwestii, czy chodzi o tajemnice handlowe czy też inne informacje poufne.

30 O konieczności takiego zróżnicowanego traktowania przypomniano w wyroku Sądu z dnia 18 września 1996 r. w sprawie T-353/94 Postbank przeciwko Komisji, Rec. str. II-921, pkt 87, w którym w odniesieniu do pojęcia tajemnicy handlowej uściślono, że chodzi o informacje, których wydanie może poważnie naruszyć interesy osoby, która dostarczyła informacje, nie tylko wtedy, gdy zostaną one ujawnione opinii publicznej, lecz także w przypadku samego ich przekazania podmiotowi trzeciemu.

31 Zatem dwa pierwsze akapity art. 9 decyzji 2001/462, które odnoszą się do ochrony tajemnic handlowych, dotyczą w szczególności ujawnienia informacji osobom, przedsiębiorstwom lub związkom przedsiębiorstw dla celów wykonania ich prawa do

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

32 Ponadto zgodnie z motywem 9 decyzji 2001/462 „[p]rzy ujawnianiu informacji na temat osób fizycznych należy w szczególności uwzględniać przepisy rozporządzenia [...] nr 45/2001".

33 Funkcjonariusz ds. przesłuchań jest zatem również zobowiązany czuwać nad przestrzeganiem przepisów tego rozporządzenia, gdy podejmuje decyzję zezwalającą, na podstawie art. 9 decyzji 2001/462, na ujawnienie informacji.

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

skutki prawne w zakresie, w jakim określa, czy tekst przeznaczony do publikacji zawiera takie informacje.

35 Ta wykładnia art. 9 akapit trzeci decyzji 2001/462 jest zgodna z art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 17, który stanowi, że „[w] publikacji [...] należy uwzględnić uzasadnione interesy przedsiębiorstw w ochronie ich tajemnic handlowych". Przepis ten, który podkreśla szczególną ochronę konieczną w odniesieniu do tajemnic handlowych, nie może być interpretowany w ten sposób, że ogranicza on ochronę przyznaną przez inne przepisy prawa wspólnotowego, takie jak art. 287 WE, art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 17 i rozporządzenie nr 45/2001, innym informacjom objętym tajemnicą zawodową.

36 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja wywołuje wiążące skutki prawne w stosunku do skarżącej, w zakresie w jakim stwierdza ona, że sporna decyzja nie zawiera informacji podlegających ochronie przed ich ujawnieniem opinii publicznej. Wobec tego należy odrzucić podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności oparty na braku zaskarżalnego aktu.

W przedmiocie interesu prawnego skarżącej

— Argumenty stron

37 Komisja jest zdania, że skarżąca nie ma interesu prawnego w stwierdzeniu nieważności zaskarżonej decyzji.

38 W pierwszej kolejności opiera się ona na powodach, dla których uważa, że decyzja funkcjonariusza ds. przesłuchań nie stanowi zaskarżalnego aktu.

39 W drugiej kolejności podnosi ona, że decyzja nakładająca grzywny nie zawiera żadnej informacji nieznanej opinii publicznej, jako że pismo w sprawie przedstawienia zarzutów z dnia 10 września 1999 r. oraz uzupełniające pismo w sprawie przedstawienia zarzutów z dnia 21 listopada 2000 r. w tej samej sprawie — w wersjach bez klauzuli poufności — zostały podane do publicznej wiadomości przez osobę trzecią. Komisja podkreśla, że — w odróżnieniu od innych adresatów decyzji nakładającej grzywny — skarżąca nie wniosła do Sądu skargi na przekazanie tych wersji wspomnianej osobie trzeciej.

40 W trzeciej kolejności, Komisja jest zdania, że skarżąca utraciła interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonej decyzji ze względu na publikację spornej wersji w Dzienniku Urzędowym. Utrzymuje ona, że zgodnie z argumentami podniesionymi przez skarżącą na poparcie jej wniosku o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji celem niniejszej skargi było opóźnienie publikacji decyzji nakładającej grzywny tak długo, jak to możliwe, aż do czasu, gdy jej prezes zarządu stanie przed groźbą konsekwencji karnych udziału skarżącej w kartelu zwanym „klub Lombard". Ponieważ w międzyczasie postępowania karne przeciwko członkom zarządów uczestników tego kartelu zostały umorzone, zdaniem Komisji skarżąca straciła wszelkie powody do kwestionowania publikacji spornej wersji.

41 Skarżąca podważa te argumenty, twierdząc przede wszystkim, że zaskarżona decyzja narusza w wielu względach przepisy mające na celu ochronę jej indywidualnych interesów. Podnosi ona między innymi, że sporna wersja opiera się na informacjach, które Komisja uzyskała na podstawie rozporządzenia nr 17 i które są objęte tajemnicą zawodową na podstawie art. 20 tego rozporządzenia i art. 287 WE.

— Ocena Sądu

42 Celem przepisów dotyczących tajemnicy zawodowej, na które powołała się skarżąca, jest między innymi ochrona osób, których dotyczy postępowanie w sprawie z zakresu konkurencji na podstawie rozporządzenia nr 17, przed szkodą mogącą wyniknąć z ujawnienia informacji, które Komisja uzyskała w ramach tego postępowania. Wobec tego nie można zaprzeczyć temu, że skarżąca ma — co do zasady — interes prawny w odniesieniu do zaskarżonej decyzji.

43 Następnie należy podnieść, że opublikowanie pism w sprawie przedstawienia zarzutów, o których mowa w pkt 39 powyżej, przez osobę trzecią nie ma wpływu na interes prawny skarżącej. Nawet przy założeniu, że informacje zawarte w tych dokumentach są identyczne z informacjami znajdującymi się w spornych częściach decyzji nakładającej grzywny, decyzja ta ma całkiem inne znaczenie niż pismo w sprawie przedstawienia zarzutów. Pismo to ma na celu umożliwienie zainteresowanym stronom przedstawienia ich punktu widzenia w kwestii tymczasowych ustaleń Komisji w przedmiocie zarzucanych im czynów. Natomiast decyzja nakładająca grzywny zawiera opis faktów, które Komisja uważa za udowodnione. Zatem opublikowanie pisma w sprawie przedstawienia zarzutów i jego uzupełnienia, niezależnie od tego, jaką szkodę może to wyrządzić zainteresowanym stronom, nie może pozbawiać adresatów decyzji nakładającej grzywny interesu prawnego w twierdzeniu, że opublikowana wersja tej decyzji zawiera informacje podlegające ochronie przed ich ujawnieniem opinii publicznej.

44 W odniesieniu do opublikowania decyzji nakładającej grzywny, które miało miejsce po wniesieniu skargi, należy przypomnieć, że nie można zaprzeczyć istnieniu interesu prawnego adresata decyzji w jej zakwestionowaniu z tego względu, że została już ona wykonana, jako że samo stwierdzenie nieważności takiej decyzji może wywołać skutki prawne, w szczególności poprzez zobowiązanie Komisji do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Sądu i poprzez zapobieżenie stosowaniu takiej praktyki przez Komisję w przyszłości (wymieniony w pkt 29 powyżej wyrok Trybunału w sprawie AKZO Chemie przeciwko Komisji, pkt 21; wyrok Trybunału z dnia 26 kwietnia 1988 r. w sprawie 207/86 Apesco przeciwko

Komisji, Rec. str. 2151, pkt 16; wyrok Sądu z dnia 9 listopada 1994 r. T-46/92 Scottish Football przeciwko Komisji, Rec. str. II-1039, pkt 14; postanowienie Sądu z dnia 1 lutego 1999 r. w sprawie T-256/97 BEUC przeciwko Komisji, Rec. str. II-169, pkt 18).

45 Wreszcie argumentacja Komisji, zgodnie z którą skarżąca, wnosząc niniejszą skargę o stwierdzenie nieważności, miała jedynie na celu opóźnienie publikacji decyzji nakładającej grzywny, aby zapobiec możliwości wykorzystania informacji zawartych w tej decyzji w ramach postępowania karnego przeciwko jej prezesowi zarządu, tak iż utraciła ona jakikolwiek interes prawny, po tym jak austriackie władze sądowe umorzyły to postępowanie, nie jest poparty żadnymi danymi w aktach tej sprawy. W tym względzie wynika między innymi ze wspomnianego w pkt 15 powyżej postanowienia w sprawie Bank Austria Creditanstalt przeciwko Komisji (pkt 44–47), że odwołanie do tych postępowań karnych stanowi wyłącznie jeden z elementów powołanych przez skarżącą w celu wykazania, że spełniona jest przesłanka dotycząca pilnego charakteru zawieszenia wykonania zaskarżonej decyzji. Z jednej strony, w swoim wniosku o zarządzenie środka tymczasowego skarżąca twierdziła, że zaskarżona decyzja powoduje po jej stronie powstanie szkody także pod innymi względami. Z drugiej strony, fakt, że okoliczności, które skłoniły skarżącego do wystąpienia z wnioskiem o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji, już nie istnieją, nie oznacza, że interes prawny w stwierdzeniu nieważności tej decyzji zniknął.

46 Wobec tego należy odrzucić również podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności oparty na braku interesu prawnego.

W przedmiocie zarzutów podniesionych przez skarżącą

47 Najpierw należy zbadać dwa pierwsze zarzuty skarżącej, oparte na naruszeniu art. 21 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 17, a następnie, zarzuty trzeci i szósty, oparte na niezgodności z prawem publikacji opisu faktów dotyczącego 1994 r., potem zarzut

czwarty, oparty na naruszeniu rozporządzenia nr 45/2001, i wreszcie zarzut piąty, oparty na niezgodności z prawem wcześniejszej publikacji niemieckiego tekstu decyzji nakładającej grzywny.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 17

— Argumenty stron

48 Skarżąca podnosi, że decyzja nakładająca grzywny nie należy do decyzji, których publikacja jest obowiązkowa na podstawie art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 17. Twierdzi ona, że zgodnie z tym przepisem jedynie decyzje wydane na podstawie art. 2, 3, 6, 7 i 8 tego rozporządzenia muszą zostać opublikowane oraz że art. 20 rozporządzenia nr 17, dotyczący ochrony tajemnicy zawodowej, zakazuje publikacji wszystkich innych decyzji wydanych na podstawie tego rozporządzenia. Jej zdaniem przepisy rozporządzenia nr 17 w przedmiocie ochrony tajemnicy handlowej przez Komisję (art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 17) stanowią regułę, zaś przepisy dotyczące publikacji decyzji (art. 21 rozporządzenia nr 17) — wyjątek.

49 Skarżąca podkreśla, że art. 3 rozporządzenia nr 17 dotyczy decyzji, na podstawie których Komisja zobowiązuje zainteresowane przedsiębiorstwa do zaniechania stwierdzonego naruszenia. Twierdzi ona, że decyzja nakładająca grzywny nie może być traktowana tak samo, jak takie decyzje, ponieważ naruszenie ustało, zanim wydano decyzję. Znajdujący się w art. 2 sentencji decyzji nakładającej grzywny nakaz położenia kresu naruszeniu jest zatem — zdaniem skarżącej — bezprzedmiotowy, a wręcz nieistniejący. Skarżąca wnioskuje z tego, że publikacja decyzji nakładającej grzywny jest zakazana przez art. 20 rozporządzenia nr 17, i to w całości.

50 Komisja podważa dopuszczalność tego zarzutu, twierdząc, po pierwsze, że publikacja decyzji nakładającej grzywny nie wynika z zaskarżonej decyzji, lecz z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 17. Po drugie, Komisja zauważa, że skarżąca nie może podnosić w drodze rozpatrywanej skargi, że nakaz położenia kresu naruszeniu zawarty w art. 2 decyzji nakładającej grzywny jest niezgodny z prawem z tego względu, że zarzut ten — który nie jest skierowany przeciwko zaskarżonej decyzji, lecz przeciwko decyzji nakładającej grzywny — został podniesiony zbyt późno. Po trzecie, Komisja twierdzi, że przedstawienie tego zarzutu w skardze nie spełnia wymogów art. 44 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Sądu.

51 Komisja podnosi, że w każdym razie argument skarżącej nie jest zasadny w świetle prawa z tego względu, że — z jednej strony — skarżąca twierdzi, że ważny nakaz położenia kresu naruszeniu stanowi warunek sine qua non publikacji decyzji nakładającej grzywny, nie kwestionując, że decyzja zawiera taki nakaz i — z drugiej strony — utrzymuje, że art. 21 rozporządzenia nr 17 przewiduje odstępstwo od zasady ochrony tajemnicy zawodowej, nie twierdząc, że naruszony został obowiązek ochrony tajemnicy zawodowej.

— Ocena Sądu

52 Jeśli chodzi o dopuszczalność zarzutu, po pierwsze, z rozważań zawartych w pkt 27–36 powyżej wynika, że argumenty Komisji, zgodnie z którymi publikacja spornej wersji nie wynika z zaskarżonej decyzji i że skarżąca nie ma interesu prawnego w podważeniu treści tej wersji, nie są zasadne. Podnosząc bowiem te argumenty, Komisja błędnie zrozumiała rozumowanie skarżącej, którego celem jest właśnie przedstawienie twierdzenia, że sporna wersja zawiera informacje, które — z uwagi na

to, że są objęte tajemnicą zawodową na podstawie art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 17 — nie mogą zostać opublikowane. Tymczasem publikacja spornych fragmentów, których ujawnieniu skarżąca sprzeciwiła się na tej podstawie, że zawierają one informacje objęte tajemnicą zawodową, wynika z wydania zaskarżonej decyzji.

53 Po drugie, poprzez twierdzenie, że decyzja zawierająca nakaz położenia kresu naruszeniu, choć naruszenie to już ustało, nie należy do decyzji, których publikacja jest obowiązkowa na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 17, skarżąca kwestionuje nie tylko zgodność z prawem nakazu znajdującego się w art. 2 decyzji nakładającej grzywny, lecz także wykładnię art. 21 rozporządzenia nr 17, na której opiera się zaskarżona decyzja. Zarzut skarżącej, rozumiany w ten sposób, nie może zostać odrzucony z tego powodu, że został podniesiony zbyt późno. Zresztą — ze względów ekonomii procesowej — nie byłoby pożądane uzależnienie dopuszczalności omawianego zarzutu od wcześniejszego warunku, że adresat decyzji nakładającej grzywny, który chce zakwestionować publikację tej decyzji, wniósł skargę na zawarty w niej nakaz.

54 Po trzecie, zarzut pierwszy został przedstawiony w skardze w sposób wystarczająco jasny i spójny, jako że umożliwił on Komisji przygotowanie szczegółowej argumentacji na swoją obronę i Sąd uważa, że jest w stanie orzec w przedmiocie tych zarzutów. Wobec tego przedstawienie tego zarzutu czyni zadość wymogom art. 44 ust. 1 lit. c) regulaminu.

55 Zarzut pierwszy podniesiony przez skarżącą jest zatem dopuszczalny.

56 W odniesieniu do zasadności tego zarzutu nie można jednak przyjąć wykładni art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 17, za którą opowiada się skarżąca, jakoby przepis ten przewidywał jedynie publikację decyzji zawierających nakaz położenia kresu naruszeniu. Rozporządzenie nr 17 ma bowiem za przedmiot, jak wynika z motywów oraz z art. 83 ust. 2 lit. a) WE, zapewnienie poszanowania reguł konkurencji przez przedsiębiorstwa i upoważnienie w tym celu Komisji do zmuszania przedsiębiorstw do zaniechania stwierdzonego naruszenia, jak również do nakładania grzywien i okresowych kar pieniężnych w przypadku naruszenia. Uprawnienie do wydawania decyzji takiego rodzaju wiąże się nieodzownie z uprawnieniem do stwierdzania istniejącego naruszenia (wyrok Trybunału z dnia 2 marca 1983 r. w sprawie 7/82 GVL przeciwko Komisji, Rec. str. 483, pkt 23). Komisja może zatem wydać, na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 17, decyzję ograniczającą się do stwierdzenia naruszenia, które już ustało, pod warunkiem że ma ona w tym uzasadniony interes (wyżej wymieniony wyrok w sprawie GVL przeciwko Komisji, pkt 24–28). Podobnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, Komisja może nakładać grzywny z tytułu naruszenia, które już ustało (wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1970 r. w sprawie 41/69 ACF Chemiefarma przeciwko Komisji, Rec. str. 661, pkt 175, i wyrok Sądu z dnia 6 października 2005 r. w sprawach połączonych T-22/02 i T-23/02 Sumitomo Chemical i Sumika Fine Chemicals przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-4065, pkt 37, 38 i 131). Jednakże decyzja nakładająca grzywny wydana na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 wiąże się niechybnie ze stwierdzeniem naruszenia na podstawie art. 3 tego rozporządzenia (zob. podobnie wyżej wymieniony wyrok w sprawie arrêt GVL przeciwko Komisji, pkt 23, i wyżej wymieniony wyrok w sprawie Sumitomo Chemical i Sumika Fine Chemicals przeciwko Komisji, pkt 36).

57 Należy dodać, że zadanie nadzoru, jakie powierza Komisji art. 81 ust. 1 WE i art. 82 WE, nie obejmuje jedynie zadania ścigania i karania poszczególnych naruszeń, ale obejmuje również obowiązek prowadzenia ogólnej polityki zmierzającej do stosowania w zakresie konkurencji zasad ustanowionych w traktacie i nadawania takiego kierunku zachowaniom przedsiębiorstw (zob. wyrok Trybunału z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-5425, pkt 170). W celu wykonania tego zadania niezbędne jest, by podmioty gospodarcze były informowane, w drodze publikacji decyzji stwierdzających naruszenia i nakładających grzywny, o zachowaniach, które doprowadziły do podjęcia represyjnych działań przez Komisję.

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

59 Z tego wynika, że zarzut pierwszy nie jest zasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 17

— Argumenty stron

60 Skarżąca powołuje się na zasadę legalności działań administracji, z której wynika, jej zdaniem, że Komisja może wydawać indywidualne decyzje jedynie na podstawie i zgodnie z normą, która stanowi podstawę prawną jej działania. Twierdzi ona, że zgodnie z art. 21 rozporządzenia nr 17, który stanowi podstawę prawną uzasadniającą publikację decyzji dotyczących stosowania reguł konkurencji, można opublikować tylko „istotną treść decyzji". Wywodzi ona ze stosunku między art. 20 rozporządzenia nr 17, który stanowi regułę, a art. 21 tego rozporządzenia, który jest wyjątkiem (zob. pkt 48 powyżej), że ochrona tajemnicy zawodowej obejmuje całość decyzji nakładającej grzywny i że ta decyzja nie może zostać opublikowana. Jest ona zatem zdania, że art. 21 rozporządzenia nr 17 nie może uzasadniać publikacji całego tekstu decyzji nakładającej grzywny.

61 W związku z tym podnosi ona, że w niniejszym przypadku sporna wersja różni się od oryginału jedynie tym, że zostały w niej usunięte nazwiska pracowników zainteresowanych banków i że nie stanowi to oddania „istotnej treści" decyzji nakładającej grzywny. Przypomina ona ponadto, że znaczna część informacji znajdujących się w spornej wersji została udostępniona Komisji ze względu na dobrowolną współpracę ze strony skarżącej.

62 Zarzuca ona Komisji, że odrzuciła bez uzasadnienia przedstawioną przez nią propozycję opublikowania „istotnej treści" decyzji nakładającej grzywny i tym samym błędnie z punktu widzenia prawa potraktowała całą decyzję w taki sam sposób jak jej istotną treść.

63 Skarżąca sprzeciwia się argumentacji, zgodnie z którą opublikowanie spornej wersji było konieczne do przedstawienia, przede wszystkim, charakteru, rozmiaru, zakresu i instytucjonalizacji kartelu, a następnie zilustrowania jego wagi i czasu trwania, jak również zamiaru popełnienia czynu zabronionego po stronie zainteresowanych stron oraz wreszcie podnoszonej zdolności kartelu do wyrządzenia szkody wymianie wewnątrz Wspólnoty. Podważa ona, jakoby Komisja miała prawo do realizowania tych celów w drodze niezgodnej z prawem publikacji decyzji nakładającej grzywny, jako że art. 21 rozporządzenia nr 17 przewiduje wyraźnie wyłącznie publikację istotnej treści tej decyzji. Pomocniczo twierdzi ona, że powyższe cele można było również osiągnąć poprzez przedstawienie „istotnej treści" powyższej decyzji.

64 Zdaniem skarżącej art. 20 i 21 rozporządzenia nr 17 pozbawiły Komisję dyskrecjonalnego uprawnienia w odniesieniu do kwestii wyboru publikacji całego tekstu decyzji bądź istotnej treści tej decyzji. Skarżąca przyznaje, że Komisji przysługuje swoboda oceny przy określaniu, co stanowi „istotną treść" decyzji, lecz podkreśla, że w niniejszym przypadku żadna decyzja nie została podjęta w tej kwestii.

65 Wreszcie skarżąca twierdzi, że ewentualna praktyka decyzyjna pozwanej, polegająca na publikowaniu w całości decyzji nakładających grzywny, jest niezgodna z prawem i nie może uzasadniać zaskarżonej decyzji.

66 Komisja uważa ten zarzut za niedopuszczalny. Co do istoty, twierdzi ona, iż błędna jest teza, że art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 17 zakazuje publikowania w całości decyzji w wersji bez klauzuli poufności, która opiera się wyłącznie na nieuzasadnionym wniosku a contrario, jakoby publikacja, do której Komisja nie jest wyraźnie zobowiązana, była niezgodna z prawem. Jej zdaniem art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 17 nie stanowi przepisu mającego na celu ochronę osób, których dotyczy mająca zostać opublikowana decyzja, lecz wynika z zasady jawności aktów prawnych charakterystycznej dla państwa prawa. Ponadto twierdzi ona, iż w zaskarżonej decyzji wskazano — wraz z podaniem uzasadnienia — że publikacja spornej wersji jest „konieczna" i zgodna z prawem, ponieważ wersja ta nie zawiera ani tajemnic handlowych, ani ewentualnych innych informacji poufnych zasługujących na ochronę.

— Ocena Sądu

67 Omawiany zarzut opiera się na błędnym założeniu, jakoby publikacja decyzji wydanej na podstawie rozporządzenia nr 17, która nie jest obowiązkowa na mocy art. 21 tego rozporządzenia, była niezgodna z prawem.

68 W związku z tym należy podnieść, że zasada legalności powołana przez skarżącą na poparcie jej tezy jest uznana w prawie wspólnotowym w takim rozumieniu, że sankcja, nawet niemająca charakteru karnego, może zostać wymierzona jedynie pod warunkiem, że opiera się ona na jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej (wyrok Trybunału z dnia 25 września 1984 r. w sprawie 117/83 Könecke, Rec. str. 3291, pkt 11).

69 W każdym razie z zasady legalności nie można wywieść zakazu publikowania aktów wydanych przez instytucje, w przypadku gdy ta publikacja nie jest wyraźnie przewidziana w traktatach lub w innym powszechnie obowiązującym akcie. W obecnym stanie prawa wspólnotowego taki zakaz byłby niezgodny z art. 1 UE, zgodnie z którym w ramach Unii Europejskiej „decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości". Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 255 WE, który gwarantuje obywatelom, pod pewnymi warunkami, prawo dostępu do dokumentów instytucji. Ponadto jest ona wyrażona między innymi w art. 254 WE, który uzależnia wejście w życie niektórych aktów instytucji od ich publikacji, oraz w licznych przepisach prawa wspólnotowego, które — jak art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 17 — zobowiązują instytucje do składania sprawozdania opinii publicznej ze swojej działalności. Zgodnie z tą zasadą — oraz w braku przepisów zarządzających lub zakazujących wyraźnie publikacji — uprawnienie instytucji do podawania do wiadomości publicznej wydawanych przez nie aktów jest regułą, od której istnieją wyjątki z uwagi na to, że prawo wspólnotowe, w szczególności w drodze przepisów gwarantujących poszanowanie tajemnicy zawodowej, stoi na przeszkodzie ujawnieniu tych aktów lub pewnych informacji, które są w nich zawarte.

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

71 Aby informacje były objęte — ze względu na swój charakter — tajemnicą zawodową, przede wszystkim konieczne jest, by były one znane jedynie ograniczonej liczbie osób. Następnie musi chodzić o informacje, których ujawnienie może wyrządzić poważną szkodę osobie, która ich dostarczyła, lub osobie trzeciej. Wreszcie

konieczne jest, by interesy, które mogą zostać naruszone na skutek ujawnienia informacji, zasługiwały obiektywnie na ochronę. Ocena poufnego charakteru informacji wymaga zatem wyważenia uzasadnionych interesów, które sprzeciwiają się ich ujawnieniu, oraz interesu ogólnego, który wymaga, by działania instytucji Wspólnoty miały miejsce z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości.

72 Prawodawca wspólnotowy wyważył interes ogólny w przejrzystości działań Wspólnoty i interesy mogące się temu sprzeciwić w różnych aktach prawa wtórnego, między innymi w rozporządzeniu nr 45/2001 oraz w rozporządzeniu (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, str. 43). Wprawdzie pojęcie „tajemnicy zawodowej" jest ujęte w prawie pierwotnym, jako że figuruje ono w art. 287 WE, jak również prawo wtórne nie może w żadnym przypadku zmieniać postanowień traktatu, niemniej jednak wykładnia traktatu dokonana przez prawodawcę wspólnotowego w odniesieniu do kwestii, która nie jest w nim wyraźnie uregulowana, stanowi ważną wskazówkę co do tego, jak powinno być rozumiane dane postanowienie (opinia sędziego Kirschnera pełniącego funkcję rzecznika generalnego do wyroku Sądu z dnia 10 lipca 1990 r. w sprawie T-51/89 Tetra Pak przeciwko Komisji, Rec. str. II-309, II-312, pkt 34).

73 Należy dodać, że podczas gdy motyw 9 decyzji 2001/462 odwołuje się do rozporządzenia nr 45/2001 (zob. pkt 32 i 33 powyżej), motyw 10 przewiduje, że „[n]iniejsza decyzja nie narusza ogólnych zasad przyznających lub wykluczających dostęp do dokumentów Komisji". Wydając tę decyzję, Komisja nie zamierzała zatem ani ograniczyć, ani rozszerzyć warunków, w jakich opinii publicznej można udostępnić dokumenty dotyczące stosowania reguł konkurencji oraz zawarte w nich informacje, w porównaniu z tym, co przewidują te rozporządzenia.

74 Z tego wynika, że w sytuacji gdy takie przepisy prawa wtórnego zakazują ujawnienia informacji opinii publicznej lub wykluczają dostęp opinii publicznej do dokumentów

zawierających informacje, informacje te należy uważać za objęte tajemnicą zawodową. Natomiast w sytuacji gdy opinia publiczna ma dostęp do dokumentów zawierających pewne informacje, nie można uważać, że informacje te są objęte — ze względu na swój charakter — tajemnicą zawodową.

75 Jeśli chodzi o publikowanie decyzji Komisji wydanych na podstawie rozporządzenia nr 17, z powyższego wynika, że art. 20 rozporządzenia nr 17 zakazuje — poza ujawnianiem tajemnic handlowych — między innymi publikacji informacji, które są objęte wyjątkami od prawa dostępu do dokumentów przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 lub które są chronione na mocy innych przepisów prawa wtórnego, takich jak rozporządzenie nr 45/2001. Natomiast przepis ten nie stoi na przeszkodzie publikacji informacji, o których opinia publiczna ma prawo dowiedzieć się w drodze prawa dostępu do dokumentów.

76 Następnie należy przypomnieć, że art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 17 nakłada na Komisję obowiązek publikowania decyzji wydanych przez nią na podstawie art. 2, 3, 6, 7 i 8 tego rozporządzenia. W świetle powyższych rozważań art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 17 należy interpretować w ten sposób, że ogranicza on ten obowiązek do wymienienia zainteresowanych stron i podania „istotnej treści" tych decyzji w celu ułatwienia zadania Komisji polegającego na informowaniu opinii publicznej o tych decyzjach, mając na uwadze między innymi wymogi językowe związane z publikacją w Dzienniku Urzędowym. Natomiast przepis ten nie ogranicza uprawnienia Komisji do publikowania całego tekstu jej decyzji, jeśli uważa ona to za wskazane i jeśli pozwalają na to jej zasoby, z zastrzeżeniem poszanowania tajemnicy zawodowej w rozumieniu ustalonym powyżej.

77 Nawet jeśli na Komisji ciąży zatem ogólny obowiązek publikowania jej decyzji jedynie w wersji bez klauzuli poufności, nie jest konieczne — dla zapewnienia dotrzymania tego obowiązku — interpretowanie art. 21 ust. 2 w ten sposób, że

przyznaje on szczególne prawo adresatom decyzji wydanych na podstawie art. 2, 3, 6, 7 i 8 rozporządzenia nr 17, pozwalając im na sprzeciwianie się opublikowaniu przez Komisję w Dzienniku Urzędowym (i w razie potrzeby także na stronie internetowej tej instytucji) informacji, które — choć nie poufne — nie są „istotne" dla zrozumienia sentencji tych decyzji.

78 Ponadto interes przedsiębiorstwa, na które Komisja nałożyła grzywnę za naruszenie prawa konkurencji, by szczegóły zarzucanego mu zachowania o znamionach naruszenia nie zostały ujawnione opinii publicznej, nie zasługuje na szczególną ochronę, mając na uwadze interes opinii publicznej w jak najpełniejszym poznaniu powodów, jakimi kierowała się Komisja, interes podmiotów gospodarczych w posiadaniu wiedzy na temat zachowań, które mogą je narazić na sankcje, oraz interes osób poszkodowanych na skutek naruszenia w poznaniu szczegółów, aby móc dochodzić w razie potrzeby swych praw wobec ukaranych przedsiębiorstw oraz możliwość — jaką dysponuje to przedsiębiorstwo — poddania takiej decyzji kontroli sądowej.

79 Wobec tego art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 17 nie ma na celu ograniczenia swobody Komisji w publikowaniu według własnej woli 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.

80 Z tego wynika, że należy odrzucić ten zarzut bez konieczności orzekania przez Sąd w kwestii jego dopuszczalności.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na niezgodnej z prawem publikacji części decyzji nakładającej grzywny dotyczących roku 1994 oraz w przedmiocie zarzutu szóstego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia

— Argumenty stron

81 Poprzez zarzut trzeci skarżąca utrzymuje, że publikacja części decyzji nakładającej grzywny, które odnoszą się do roku 1994, jest niezgodna z prawem z tego powodu, że — po pierwsze — Komisja nie była uprawniona do prowadzenia dochodzenia w sprawie naruszenia popełnionego przez skarżącą w Austrii w 1994 r. oraz — po drugie — sentencja decyzji nakładającej grzywny nie uwzględnia praktyk stwierdzonych w trakcie 1994 r. W jej opinii ma ona interes prawny w odniesieniu do tego zarzutu, ponieważ te części decyzji zawierają informacje, które jej dotyczą i które są objęte tajemnicą zawodową.

82 Skarżąca utrzymuje, że w 1994 r. w Austrii to nie art. 81 WE miał zastosowanie, lecz art. 53 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (zwanego dalej „EOG"). Artykuł 56 EOG przyznaje uprawnienie Urzędowi Nadzoru EFTA, a nie Komisji, do kontrolowania przestrzegania art. 53 EOG, w przypadku gdy zainteresowane przedsiębiorstwa osiągają więcej niż 33% obrotu w EFTA, co miało miejsce w przypadku skarżącej. Wywodzi ona z tego, że Komisja nie mogła zastosować rozporządzenia nr 17 do naruszeń art. 53 EOG popełnionych w 1994 r., ponieważ — po pierwsze — nie miała ona takich kompetencji w stosunku do tego okresu, a — po drugie — te części przedstawienia faktów zawarte w decyzji nakładającej grzywny, które odnoszą się do roku 1994, nie mają znaczenia dla sentencji tej decyzji.

83 Skarżąca dodaje, że Komisja nie miała prawa do opublikowania ustaleń faktycznych dotyczących roku 1994, ponieważ uzyskała ona informacje z tym związane na

podstawie art. 11 i 14 rozporządzenia nr 17, oraz że była ona zobowiązana, na mocy art. 287 WE i art. 20 rozporządzenia nr 17, do zachowania tajemnicy zawodowej. Twierdzi ona, że sporna wersja zawiera informacje poufne, jako że wymienia ona liczne dokumenty wewnętrzne skarżącej, które Komisja otrzymała na podstawie rozporządzenia nr 17.

84 Poprzez zarzut szósty skarżąca twierdzi, że zaskarżona decyzja narusza art. 253 WE, ponieważ nie podaje ona powodów uzasadniających opublikowanie fragmentów decyzji nakładającej grzywny, które odnoszą się do roku 1994. Podkreśla ona, że podczas gdy w zaskarżonej decyzji pojawia się dwukrotnie wzmianka o jej wniosku o zaczernienie tych fragmentów, w decyzji tej Komisja nie zajęła stanowiska w kwestii tego szczególnego wniosku ani w kwestii argumentacji przytoczonej na jego poparcie i ograniczyła się do udzielenia odpowiedzi na argument, jakoby tylko „istotna treść" decyzji nakładającej grzywny mogła zostać opublikowana. Skarżąca podkreśla, że argument ten należy odróżnić od argumentu dotyczącego części decyzji odnoszących się do roku 1994.

85 Komisja kwestionuje dopuszczalność zarzutu trzeciego, twierdząc przede wszystkim, że zastrzeżenia dotyczące niemożności zastosowania rozporządzenia nr 17 i braku kompetencji Komisji, które odnoszą się do legalności decyzji nakładającej grzywny, zostały wysunięte zbyt późno. Następnie w odniesieniu do zastrzeżenia dotyczącego znaczenia części decyzji odnoszących się do roku 1994 uważa ona, że skarżąca nie ma interesu prawnego. Komisja jest zdania, że skarżąca nie ma również interesu prawnego w odniesieniu do zarzutu szóstego.

86 Komisja twierdzi, że te dwa zarzuty są w każdym razie bezzasadne.

— Ocena Sądu

87 Tak jak zarzut drugi, zarzut trzeci opiera się na błędnym założeniu, jakoby opublikowane mogły zostać jedynie informacje, których publikacja jest wymagana na mocy art. 21 rozporządzenia nr 17, podczas gdy wszystkie inne informacje uzyskane zgodnie z rozporządzeniem nr 17 są wyłączone z publikacji.

88 Komisja ma — wręcz przeciwnie — swobodę w publikowaniu całego tekstu swojej decyzji, pod warunkiem że nie zawiera ona informacji podlegających ochronie tajemnicy zawodowej w rozumieniu ustalonym powyżej w ramach badania zarzutu drugiego.

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

90 W niniejszym przypadku nie można w żadnym razie zaprzeczyć temu, że opis tła historycznego porozumienia wraz z opisem zachowań mających miejsce w 1994 r. pozwala zilustrować charakter i funkcjonowanie porozumienia i tym samym przyczynia się w przydatny sposób do zrozumienia decyzji nakładającej grzywny.

91 Jeśli chodzi o zarzut szósty, z powyższych rozważań wynika, że decyzja o zamieszczeniu w spornej wersji elementów dotyczących roku 1994 nie wymagała szczególnego uzasadnienia.

92 Z tego wynika, że zarzuty trzeci i szósty nie są zasadne. Należy zatem odrzucić te zarzuty bez konieczności orzekania w przedmiocie ich dopuszczalności.

W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu rozporządzenia nr 45/2001

— Argumenty stron

93 Skarżąca podnosi, że w wielu fragmentach sporna wersja pozwala zidentyfikować osoby fizyczne, które uczestniczyły osobiście w spotkaniach mających za przedmiot ograniczenie konkurencji. Jej zdaniem opublikowanie tych informacji narusza przepisy rozporządzenia nr 45/2001. Skarżąca twierdzi, że ma ona prawo do powołania się na to naruszenie rozporządzenia nr 45/2001 we własnym imieniu, jako że zainteresowane osoby mogą wysunąć pod jej adresem żądania naprawienia szkody oraz że w świetle prawa pracy jest ona zobowiązana służyć pomocą członkom swojego personelu.

94 Komisja jest zdania, że skarżąca nie ma interesu prawnego w odniesieniu do tego zarzutu z uwagi na brak — choćby tylko podnoszonego — naruszenia jej własnych praw.

— Ocena Sądu

95 Rozporządzenie nr 45/2001 ma na celu ochronę osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych. Skarżąca, która jest osobą prawną, nie należy do kręgu osób, których ochronę ma zapewnić to rozporządzenie. Nie może się ona zatem powoływać na rzekome naruszenie ustalonych w nim reguł (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 30 czerwca 1983 r. w sprawie 85/82 Schloh przeciwko Radzie, Rec. str. 2105, pkt 14, i wyrok Trybunału z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89 Nakajima przeciwko Radzie, Rec. str. I-2069, pkt 49 i 50, jak również opinia rzecznika generalnego Van Gervena do wyroku Trybunału z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P Komisja przeciwko BASF i in., Rec. str. I-2555, I-2559, pkt 55 i 56).

96 Argumenty wytoczone przez skarżącą w oparciu o jej rzekome obowiązki wobec jej kierownictwa i pracowników w świetle prawa austriackiego nie mogą podważyć tego wniosku, zważywszy że chodzi tu o niepoparte dowodami twierdzenia. Argumenty te są zatem niewystarczające do wykazania istnienia osobistego interesu skarżącej w powołaniu naruszenia rozporządzenia nr 45/2001.

97 Z tego wynika, że należy odrzucić ten zarzut.

W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na niezgodności z prawem wcześniejszej publikacji decyzji nakładającej grzywny w języku niemieckim na stronie internetowej Komisji

— Argumenty stron

98 Skarżąca podnosi, że Komisja obwieściła w zaskarżonej decyzji swój zamiar umieszczenia w internecie spornej wersji w języku niemieckim. Według niej taka wcześniejsza publikacja w jednym języku jest sprzeczna z zasadą równego traktowania i narusza system językowy Wspólnot. Jest ona zdania, że szkodzi to jej uzasadnionym interesom, ponieważ fakt opublikowania z wyprzedzeniem spornej wersji jedynie w języku niemieckim narusza wcześniej i poważniej jej interesy.

99 Komisja uważa, że skarżąca nie udowodniła wystarczająco tego zarzutu oraz nie przedstawiła, w jaki sposób wspomniane naruszenia prawa wspólnotowego mogły być dla niej niekorzystne.

— Ocena Sądu

100 W zarzucie tym skarżąca podważa inny aspekt zaskarżonej decyzji aniżeli ustalenie treści spornej decyzji, a mianowicie rozpowszechnienie tej wersji w języku niemieckim w internecie przed jej publikacją w Dzienniku Urzędowym we wszystkich językach oficjalnych.

101 Wcześniejsze rozpowszechnienie decyzji nakładającej grzywny w języku niemieckim na stronie internetowej Komisji nie może jednak zmienić sytuacji prawnej skarżącej. Wobec tego aspekt zaskarżonej decyzji podważony w tym zarzucie nie stanowi zaskarżalnego aktu. Skarga jest zatem niedopuszczalna w części go dotyczącej.

102 Ponadto zarzut ten jest w każdym razie bezzasadny. Poza obowiązkami w odniesieniu do jawności, które ciążą na Komisji między innymi na mocy rozporządzenia nr 17, dysponuje ona znacznym zakresem uznania przy dokonywaniu oceny w każdym konkretnym przypadku, w jakim stopniu jej akty mają być jawne. Nie jest ona w żaden sposób zobowiązana do traktowania aktów tego samego rodzaju w sposób identyczny pod tym względem. W szczególności zasada równego traktowania nie zakazuje Komisji rozpowszechnienia tekstów, których publikacja w Dzienniku Urzędowym jest przewidziana, nawet gdy nie dysponuje ona jeszcze nimi we wszystkich językach urzędowych, z wyprzedzeniem na swojej stronie internetowej w dostępnych wersjach językowych lub w tej wersji, bądź tych wersjach, które są najlepiej znane przez zainteresowaną opinię publiczną. W tym względzie fakt dysponowania jedynie niektórymi wersjami językowymi stanowi różnicę wystarczającą do uzasadnienia zróżnicowanego traktowania.

103 Obowiązek publikowania Dziennika Urzędowego we wszystkich językach urzędowych, określony w art. 5 rozporządzenia nr 1, zmienionym ostatnio rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005 z dnia 13 czerwca 2005 r. (Dz.U. L 156, str. 3), nie może zostać naruszony przez publikację, która nie nastąpiła za pośrednictwem Dziennika Urzędowego.

104 Ponieważ wszystkie zarzuty skarżącej podlegają odrzuceniu, należy oddalić skargę.

W przedmiocie kosztów

105 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem pozwanej należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Strona skarżąca zostaje obciążona kosztami postępowania.

Pirrung Forwood Papasavvas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 30 maja 2006 r.

Sekretarz Prezes

E. Coulon J. Pirrung