

## Sprawy połączone T-213/01 i T-214/01

### Österreichische Postsparkasse AG i Bank für Arbeit und Wirtschaft AG

#### przeciwko

#### Komisji Wspólnot Europejskich

Skarga o stwierdzenie nieważności — Konkurencja — Rozporządzenie nr 17 —  
Rozporządzenie (WE) nr 2842/98 — Decyzja 2001/462/WE, EWWiS —  
Funkcjonariusz ds. przesłuchań — Akt wywołujący skutki prawne —  
Dopuszczalność — Uzasadniony interes — Legitymacja wnioskodawcy lub  
składającego skargę do Komisji — Będący nabywcą towarów lub usług klient  
końcowy — Dostęp do pisma w sprawie przedstawienia zarzutów —  
Informacje poufne — Wystarczający interes

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (piąta izba) z dnia 7 czerwca 2006 r. . . . . II - 1609

#### Streszczenie wyroku

1. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Interes prawny*  
(art. 230 akapit czwarty WE i art. 233 WE)
2. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Akty zaskarżalne — Akty wywołujące wiążące skutki  
prawne*  
(art. 230 akapit czwarty WE)

3. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Akty zaskarżalne*  
(art. 230 akapit czwarty WE; rozporządzenia Rady nr 17, art. 3 ust. 2, i nr 2842/98, art. 7; decyzja Komisji 2001/462, art. 9 akapit drugi)
4. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Uznanie legitymacji składającego skargę do Komisji*  
(rozporządzenia Rady nr 17 i nr 2842/98)
5. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Badanie skarg*  
(art. 81 WE i 82 WE; rozporządzenie Rady nr 17, art. 3 ust. 2)
6. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Prawa składających skargę do Komisji*  
(art. 81 WE i 82 WE; rozporządzenia Rady nr 17, art. 10 ust. 3 i 6, i nr 2842/98, art. 7 i 8; decyzja Komisji 2001/462, art. 12 ust. 4)
7. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Prawa składających skargę do Komisji*  
(rozporządzenie Rady nr 2842/98, art. 7)
8. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Dostęp do akt*  
(komunikat Komisji 97/C 23/03)

1. Skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie, w jakim skarżący ma interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu. Interes taki istnieje, o ile stwierdzenie nieważności tego aktu może wywierać, samo z siebie, skutki prawne.

W tym względzie, zgodnie z art. 233 WE, instytucja przyjmująca akt, którego nieważność stwierdzono, jest zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku. Środki te nie są

związane z wyeliminowaniem tego aktu ze wspólnotowego porządku prawnego, ponieważ to wyeliminowanie wynika już z samego stwierdzenia nieważności przez sąd. Środki te dotyczą w szczególności usunięcia skutków, jakie wywarł rozpatrywany akt, i które są dotknięte stwierdzoną bezprawnością. Stwierdzenie nieważności aktu, który został już wykonany, zawsze może mieć następstwa prawne. Akt mógł bowiem wyrzucić skutki prawne w okresie, w którym obowiązywał, i skutki te wcale nie musiały zostać wyeliminowane ze względu na stwierdzenie nieważności aktu. Stwierdzenie nieważności aktu może także pozwolić na uniknięcie powtórzenia się w przyszłości bezprawności, jaką jest on dotknięty. Z tych względów wyrok orzekający stwierdzenie nieważności jest punktem, z którego zainteresowana instytucja może wyjść,

aby przywrócić sytuację skarżącej do właściwego stanu lub uniknąć wydania identycznego aktu.

Wynika z tego, że w ramach postępowania w przedmiocie naruszenia reguł konkurencji okoliczność, iż pismo w sprawie przedstawienia zarzutów zostało przekazane osobie trzeciej, która złożyła skargę do Komisji, po wniesieniu skargi o stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której dokonano tego przekazania, nie skutkuje bezprzedmiotowością tej skargi. W istocie ewentualne stwierdzenie nieważności spornej decyzji może mieć następstwa prawne dla sytuacji przedsiębiorstw, których dotyczy postępowanie, w szczególności ze względu na uniknięcie ponowienia tej praktyki przez Komisję i uczynienie bezprawnym korzystania z pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, które zostałyby przekazane niezgodnie z prawem tej osobie trzeciej.

(por. pkt 53–55)

2. Przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, na podstawie art. 230 WE, mogą być jedynie te akty, które wyraźnie zmieniając sytuację prawną wnoszącego odwołanie, wywierają dotyczące jego interesu wiążące skutki prawne.

Co do zasady środki przejściowe, których celem jest przygotowanie ostatecznej decyzji, nie stanowią więc aktów zaskarżalnych. Jednak decyzje wydane w ramach postępowania przygotowawczego, które same stanowiły akty zamykające procedurę specjalną, odrębną od tej, której zadaniem jest umożliwienie Komisji podjęcie decyzji co do istoty, wywołujące wiążące skutki prawne, które mogą wywrzeć wpływ na interes prawny skarżącego i zmienić w istotny sposób jego sytuację prawną, także stanowią akty zaskarżalne.

Zatem decyzja Komisji informująca przedsiębiorstwo, wobec którego toczy się postępowanie w sprawie naruszenia, iż przekazane przez nie informacje nie są objęte zagwarantowanym przez prawo wspólnotowe traktowaniem poufnym i mogą zatem zostać podane do wiadomości osoby trzeciej, która złożyła skargę do Komisji, wywiera w odniesieniu do tego przedsiębiorstwa skutki prawne, zmieniając w istotny sposób jego sytuację prawną w zakresie, w jakim decyzja ta odmawia przewidzianej przez prawo wspólnotowe ochrony, a także ma charakter ostateczny i jest niezależna od stwierdzającej naruszenie reguł konkurencji decyzji ostatecznej.

Ponadto posiadana przez przedsiębiorstwo możliwość wniesienia skargi przeciwko stwierdzającej naruszenie reguł konkurencji decyzji ostatecznej nie może

dać mu odpowiedniej ochrony jego praw w tym zakresie. Po pierwsze, postępowanie administracyjne może nie zostać zakończone wydaniem decyzji stwierdzającej popełnienie naruszenia. Po drugie, ewentualnie wniesiona przeciwko takiej decyzji skarga nie dostarcza takiemu przedsiębiorstwu środków chroniących je przed nieodwracalnymi skutkami, jakie pociągnęłoby za sobą niezgodne z prawem podanie do wiadomości niektórych z jego dokumentów.

Taka decyzja może zatem stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności.

(por. pkt 64–66)

3. Decyzja funkcjonariusza ds. przesłuchań wydana na podstawie art. 9 akapit drugi decyzji 2001/462 w sprawie zakresu uprawnień funkcjonariuszy ds. przesłuchań w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji, zezwalająca na przekazanie jawnej wersji pisma w sprawie przedstawienia zarzutów odnoszącego się do przedsiębiorstwa, którego dotyczy postępowanie w przedmiocie naruszenia reguł konkurencji, osobie trzeciej, która złożyła skargę do Komisji, stanowi akt kończący postępowanie szczególnie, odrębne od postępowania, na podstawie art. 81 WE, i określające w sposób definitywny stanowisko Komisji w kwestii wspomnianego przekazania jawnej wersji pisma w sprawie przedstawienia zarzutów wyżej wymienionej osobie trzeciej. Decyzja taka wymaga obowiązkowo uprzedniego uznania, że

osobie trzeciej, która złożyła skargę, przysługuje legitymacja mającego uzasadniony interes wnioskodawcy w rozumieniu art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 17, ponieważ konsekwencją istnienia tej legitymacji jest przysługujące tej osobie trzeciej prawo do żądania przekazania jej pisma w sprawie przedstawienia zarzutów na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 2842/98 w sprawie przesłuchania stron w określonych procedurach na podstawie art. [81 WE] i [82 WE].

Wynika z tego, że przedsiębiorstwo, którego dotyczy to postępowanie, może podważać w swojej skardze zarówno wydaną przez funkcjonariusza ds. przesłuchań decyzję o przekazaniu osobie trzeciej, która złożyła skargę do Komisji, jawnej wersji pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, jak i stanowiący podstawę wydania tej decyzji jej nieodłączny element polegający na uznaniu przez Komisję, na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 17, uzasadnionego interesu tej osoby trzeciej. W przeciwnym razie przedsiębiorstwo to nie będzie w stanie przeszkodzić temu, aby podniesione przez Komisję przeciwko niemu zarzuty zostały podane do wiadomości nieposiadającej wymaganego przez przepisy wspólnotowe uzasadnionego interesu osoby trzeciej, która złożyła wniosek lub skargę, lub — w przypadku gdy to przekazanie miało już miejsce — żądać uznania korzystania z tych informacji przez osoby trzecie za bezprawne.

(por. pkt 71, 72, 78)

4. Rozporządzenia nr 17 i nr 2842/98 w sprawie przesłuchania stron w określonych procedurach na podstawie art. [81 WE] i [82 WE] nie stawiają bowiem, w odniesieniu do skutków uznania legitymacji wnioskodawcy lub składającego skargę do Komisji, wymogu, aby dany wniosek lub skarga stanowiły podstawę wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia, a w szczególności poprzedzającego to wszczęcie etapu dochodzenia. Osoby fizyczne lub prawne, które wykazą uzasadniony interes w stwierdzeniu przez Komisję naruszenia norm konkurencji, mogą zatem złożyć w tym względzie wnioski lub skargę, nawet jeśli zostało już wszczęte — z urzędu lub na wniosek — dochodzenie poprzedzające postępowanie w sprawie naruszenia. W przeciwnym razie utrudnionym byłoby korzystanie w trakcie postępowania przez mające taki uzasadniony interes podmioty z ich praw proceduralnych związanych z legitymacją wnioskodawcy lub składającego skargę do Komisji.

Wyżej wymienione rozporządzenia wprowadziły gradację ze względu na wagę naruszenia ich interesów uczestnictwa w postępowaniu w sprawie naruszenia osób fizycznych i prawnych, innych niż przedsiębiorstwa, przeciwko którym Komisja przedstawiła zarzuty. Wprowadzają one rozróżnienie pomiędzy, po pierwsze, „wnioskodawcą lub składającym skargę [do Komisji], którzy wykazą uzasadniony interes”, którym Komisja wysłała kopię jawnej wersji zarzutów, jeśli uważa, że zarzuty dotyczą kwestii, w której podmiot ten złożył dany wniosek lub skargę (art. 3 ust. 1

i 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 6–8 rozporządzenia nr 2842/98); po drugie, „osobą trzecią mającą wystarczający interes”, która jeśli żąda bycia wysłuchaną, ma prawo do bycia poinformowaną przez Komisję na piśmie o charakterze i przedmiocie postępowania, a także prawo do przedstawienia tej ostatniej swego stanowiska na piśmie (art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 2842/98); po trzecie, „innymi osobami trzecimi”, którym Komisja może dać sposobność ustnego przedstawienia ich stanowiska (art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 2842/98).

Każdy wnioskodawca lub wnoszący skargę do Komisji, który wykazał swój uzasadniony interes, ma zatem prawo do otrzymania jawnej wersji pisma w sprawie przedstawienia zarzutów. W odniesieniu do osób trzecich, które umotywiają wystarczający interes, nie można wykluczyć, że Komisja, jeśli uzasadniają to okoliczności danego przypadku, może — choć nie jest do tego zobowiązana — przekazać im jawną wersję pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, aby miały one w pełni możliwości skutecznego przedstawienia swoich uwag dotyczących rzekomych naruszeń stanowiących przedmiot danego postępowania. Poza tymi dwoma przypadkami, rozporządzenia nr 17 oraz nr 2842/98 nie przewidują możliwości przekazania przez Komisję pisma w sprawie przedstawienia zarzutów innym osobom fizycznym lub prawnym

niż przedsiębiorstwa, którym przedstawiono zarzuty.

(por. pkt 91, 106–108)

5. Będący nabywcą towarów lub usług klient końcowy może spełnić wymogi pojęcia uzasadnionego interesu w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 17. W istocie klient końcowy, który umotywował zagrożenie swoich interesów gospodarczych ograniczeniem konkurencji, ma uzasadniony interes w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 17 w złożeniu wniosku lub skargi zmierzających do stwierdzenia przez Komisję naruszenia art. 81 WE i 82 WE.

Uznanie przysługującej klientowi końcowemu legitymacji wnioskodawcy lub wnoszącego skargę jest zatem uzależnione od możliwości poniesienia prezeń, wskutek rozpatrywanych praktyk, uszczerbku o charakterze gospodarczym, a nie od jego obecności na każdym, będącym przedmiotem dochodzenia Komisji, rynku produktu.

W tym względzie ostatecznym celem reguł mających zapewnić, iż konkurencja na rynku wewnętrznym nie jest zakłócona, jest zwiększenie zadowolenia kon-

sumenta. Cel ten wynika w szczególności z brzmienia art. 81 WE. Choć bowiem zakaz ustanowiony w ust. 1 tego przepisu może zostać uznany za niemający zastosowania wobec karteli, które przyczyniają się do poprawy produkcji lub dystrybucji rozpatrywanych towarów lub też promocji postępu technicznego lub gospodarczego, ta przewidziana w art. 81 ust. 3 WE możliwość jest uzależniona od spełnienia warunku polegającego na tym, że godziwa część wynikającego z tego zysku jest zastrzeżona dla użytkowników tych towarów. Prawo i polityka konkurencji mają zatem niezaprzeczalny wpływ na konkretne interesy gospodarcze będących nabywcami towarów lub usług klientów końcowych. Uznanie zaś przysługującego takim klientom — którzy wykażą, że ponieśli uszczerbek o charakterze gospodarczym ze względu na umowę lub zachowanie mogące ograniczyć lub zakłócić konkurencję — uzasadnionego interesu w stwierdzeniu przez Komisję naruszenia art. 81 WE i 82 WE przyczynia się do osiągnięcia celów prawa konkurencji.

Taka ocena nie sprowadza się, poprzez nadanie mu nadmiernie szerokiego znaczenia, do pozbawienia pojęcia uzasadnionego interesu treści ani też nie toruje drogi rzekomej „skardze powszechnej”. Przyznanie bowiem, że konsument mogący uzasadnić naruszenie swych gospodarczych interesów, będące rezultatem kartelu, o którym zawiadomił, może mieć uzasadniony interes w rozumieniu art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 17, nie oznacza stwierdzenia, iż interes taki mają wszystkie osoby fizyczne czy prawne.

Podobnie nie można zasadnie podnieść zastrzeżeń — dotyczących zwiększenia się liczby skarg i utrudnienia procedur administracyjnych, które miałyby wynikać z uznania, że klienci końcowi mają legitymację wnioskodawcy lub składającego skargę do Komisji — aby ograniczyć uznanie uzasadnionego interesu klienta końcowego, który to klient motywuje fakt, że antykonkurencyjna praktyka, o której zawiadomiono, wpłynęła nań z ekonomicznego punktu widzenia negatywnie.

Ponieważ osoba trzecia będąca wnioskodawcą lub składającą skargę do Komisji powinna wykazać, że ma ona uzasadniony interes w stwierdzeniu naruszenia przepisów art. 81 WE lub art. 82 WE, Komisja ma zatem obowiązek sprawdzić, czy osoba trzecia spełniła ten warunek.

Wreszcie jeśli wnioskodawca zasadnie motywuje swój uzasadniony interes, Komisja nie jest zobowiązana do sprawdzania, czy legitymacja tego podmiotu jest także uzasadniona w inny sposób.

(por. pkt 114–118, 124, 131)

6. Rozporządzenia nr 17 i nr 2842/98 w sprawie przesłuchania stron w określonych procedurach na podstawie

art. [81 WE] i [82 WE] nie przewidują specjalnego terminu na skorzystanie przez wnioskodawcę lub składającego skargę do Komisji, który umotywuje swój uzasadniony interes, z prawa do otrzymania zarzutów i bycia wysłuchanym w ramach postępowania w sprawie naruszenia. Ponadto decyzja 2001/462 w sprawie zakresu uprawnień funkcjonariuszy ds. przesłuchań w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji pozwala na wysłuchanie wnioskodawcy lub składającego skargę do Komisji w dowolnym momencie postępowania, wskazując wyraźnie w art. 12 ust. 4, że uwzględniając konieczność czuwania nad przestrzeganiem prawa do bycia wysłuchanym, funkcjonariusz ds. przesłuchań może „dać osobom fizycznym, przedsiębiorstwom oraz stowarzyszeniom osób fizycznych i przedsiębiorstw okazję do przedstawienia na piśmie, po przesłuchaniu, ich ewentualnych uwag”. Wynika z tego, że wnioskodawca lub składający skargę może skorzystać z prawa do bycia wysłuchanym w trakcie postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia naruszenia art. 81 WE i art. 82 WE w każdym momencie toczącego się postępowania.

Ponadto art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 17 stanowi, że przed podjęciem każdej decyzji zamykającej postępowanie w sprawie stwierdzenia naruszenia art. 81 WE i 82 WE należy zasięgnąć opinii komitetu doradczego ds. porozumień ograniczających konkurencję i pozycji dominującej. Takie zasięgnięcie opinii stanowi ostatni przed wydaniem decyzji etap postępowania. A zatem zanim komitet doradczy ds. porozumień ograniczających konku-

rencję i pozycji dominującej nie wyda swej przewidzianej w art. 10 ust. 6 rozporządzenia nr 17 opinii o przekazanym przez Komisję wstępnym projekcie decyzji, nie można uznać, że prawo wnioskodawcy lub składającego skargę do otrzymania zarzutów i do bycia wysłuchanym uległo przedawnieniu. Zanim bowiem komitet doradczy nie wyda swej opinii, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja przeanalizowała uwagi osób trzecich i mogła jeszcze, w kontekście tych uwag, zmienić swoje stanowisko.

(por. pkt 148, 149)

7. Komisja nie jest zobowiązana do ograniczenia — na podstawie samych tylko podejrzeń dotyczących ewentualnego nadużycia zarzutów, ustanowionego w art. 7 rozporządzenia nr 2842/98 w sprawie przesłuchania stron w określonych procedurach na podstawie art. [81 WE] i [82 WE] — prawa do żądania przekazania pism w sprawie przedstawienia zarzutów, przysługującego będącemu osobą trzecią wnioskodawcy,

który właściwie umotywuje uzasadniony interes.

(por. pkt 189)

8. Komunikat Komisji w sprawie wewnętrznego regulaminu dotyczącego postępowania z wnioskami o dostęp do akt spraw na podstawie art. [81 WE] i [82 WE], art. 65 i 66 traktatu EWWiS oraz rozporządzenia Rady nr 4064/89 nie przyznaje absolutnego prawa do poufności dokumentów, które tworzą część własności przedsiębiorstwa oraz są przedmiotem wniosku o ich nieujawnianie osobom trzecim.

(por. pkt 213)