

Дело T-151/07

Коне Оуј и др. срещу Европейска комисия

„Конкуренция — Картели — Пазар на услугите за монтаж и поддръжка на асансьори и ескалатори — Решение, с което се установява нарушение на член 81 ЕО — Манипулиране на процедури за възлагане на поръчки — Подялба на пазарите — Определяне на цените“

Решение на Общия съд (осми състав) от 13 юли 2011 г. II - 5325

Резюме на решението

1. *Конкуренция — Глоби — Насоки за определяне на размера на глобите — Правно естество
(Известие 98/С 9/03 на Комисията)*
2. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Критерии — Съгласуваност на размера на глобите, наложени на няколко предприятия
(член 81 ЕО; Регламент № 1/2003 на Съвета; точка 1 А от Известие 98/С 9/03 на Комисията)*
3. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Критерии — Тежест на нарушението — Задължение да се вземе предвид действителното отражение върху пазара — Липса — Първостепенно значение на критерия, свързан с характера на нарушението
(член 23, параграф 2 от Регламент № 1/2003 на Съвета; точка 1 А от Известие 98/С 9/03 на Комисията)*

4. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Прилагане на Известието относно сътрудничеството — Право на преценка на Комисията
(член 23, параграф 2 от Регламент № 1/2003 на Съвета; Известие 2002/С 45/03 на Комисията)*

5. *Конкуренция — Административно производство — Правомощия на Комисията за проверка — Решение, нареждащо извършването на проверка — Задължение за мотивиране — Обхват
(член 81 ЕО; член 20, параграф 4 от Регламент № 1/2003 на Съвета)*

6. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Известие на Комисията относно освобождаване от отговорност или намаляване размера на глобата поради съдействие на провинилото се предприятие — Императивен характер за Комисията
(член 23, параграф 2 от Регламент № 1/2003 на Съвета; Известие 2002/С 45/03 на Комисията)*

7. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Нарушение на принципа за равно третиране — Условия — Сравнимост на положенията
(член 23, параграф 2 от Регламент № 1/2003 на Съвета; Известие 2002/С 45/03 на Комисията)*

8. *Конкуренция — Административно производство — Зачитане на правото на защита — Достъп до преписката — Обхват — Отказ да се предостави документ — Последници — Необходимост да се направи разграничение между уличаващите и оневиняващите документи в рамките на тежестта на доказване, падаща върху засегнатото предприятие*

9. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Критерии — Поведение на предприятието в хода на административната процедура
(член 81 ЕО; член 18, параграф 1 и член 20, параграф 3 от Регламент № 1/2003 на Съвета)*

10. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Критерии — Неналагане или намаляване на глобата поради съдействие на обвиненото предприятие — Прилагане на Известието относно сътрудничеството — Намаляване на глобата извън предвиденото в посоченото известие поради неоспорване
(член 23, параграф 2 от Регламент № 1/2003 на Съвета; Известия 96/С 207/04 и 2002/С 45/03 на Комисията)*

11. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Неналагане или намаляване на глобата поради съдействие на обвиненото предприятие — Намаляване поради неоспорване на фактите — Условия*
(член 23, параграф 2 от Регламент № 1/2003 на Съвета; дял Г, точка 2 от Известие 96/С 207/04 на Комисията)

12. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Критерии — Поведение на предприятието в хода на административната процедура — Неправомерност на намаленията на глобите, приложени спрямо предприятия, непризнали изрично фактическите твърдения на Комисията*
(член 23 от Регламент № 1/2003 на Съвета)

1. Независимо че не могат да се разглеждат като правна норма, която администрацията при всички случаи е длъжна да спазва, все пак Насоките относно метода за определяне размера на глобите, налагани съгласно член 15, параграф 2 от Регламент № 17 и член 65, параграф 5 от Договора за ЕОВС, съдържат правило за поведение, указващо практиката, която трябва да се следва, от което в конкретните случаи администрацията не може да се отклони, без да изложи съответстващи на принципа на равно третиране съображения. Като приема такива правила за поведение и като обявява посредством публикуването им, че ще ги прилага занапред към съответните случаи, Комисията се самоограничава при упражняването на правото си на преценка и не може да се отклонява от тези правила, за да не бъде санкционирана евентуално за нарушаване

на общи принципи на правото, каквито са принципите на равно третиране и на защита на оправданите правни очаквания. Освен това указаните насоки определят общо и абстрактно методологията, която Комисията си е наложила за целите на определянето на размера на глобите, и следователно гарантират правната сигурност на предприятията.

(вж. точки 34—36)

2. Дори да се допусне, че когато в едно и също решение установява редица

много сериозни нарушения, Комисията е длъжна да осигури определена пропорционалност между общите начални размери на глобите и обема на различните засегнати пазари, няма основание да се приеме, че подобен размер, определен за картел в държава членка, е непропорционален спрямо общите начални размери, определени за картелите в други държави членки, когато Комисията е определила началните размери разумно и последователно, без при това да прибегва до точна математическа формула, каквато тя бездруго не е длъжна да използва.

(вж. точки 54 и 55)

3. Тежестта на нарушенията на право на конкуренцията на Съюза трябва да се установява въз основа на голям брой фактори, като например обстоятелствата по случая, неговия контекст и възпиращото действие на глобите, без обаче да има установен обвързващ или изчерпателен списък с критериите, които задължително трябва да бъдат взети предвид. В това отношение обемът на съответния пазар по принцип не е задължителен критерий, а само един от релевантните критерии при преценката на тежестта на нарушението, като освен това Комисията не е длъжна да определя съответния пазар или да преценява обема му, когато разглежданото нарушение има антиконкурентна цел.

Всъщност Насоките относно метода за определяне размера на глобите, налагани съгласно член 15, параграф 2 от Регламент № 17 и член 65, параграф 5 от Договора за ЕОВС, не предвиждат размерът на глобите да се изчислява в зависимост от целия оборот или в зависимост от оборота на предприятията на съответния пазар. Насоките обаче не са и пречка, когато обстоятелствата го налагат, тези обороти да се вземат предвид при определянето на размера на глобата, за да се спазят общите принципи на правото на Съюза.

При тези обстоятелства, след като Комисията не е определила общия начален размер на глоба за нарушение, свързано с държава членка, основавайки се на размера на засегнатия пазар, но е обосновала решението си с естеството на нарушението и неговия географски обхват, доводът, че определеният за картела в тази държава членка общ начален размер на глобата е трябвало да отразява предполагаемо ограничения обем на съответния пазар, се основава на неправилно допускане, а решението на Комисията не нарушава принципа на пропорционалност.

Същото се отнася и до невземането под внимание на отражението на

нарушението върху пазара. Всъщност съгласно точка 1 А, първа алинея от посочените насоки при преценката на тежестта на нарушението Комисията трябва да проучи конкретното въздействие върху пазара само ако се установи, че това въздействие е измеримо. За да прецени това въздействие, Комисията трябва да се обърне към конкуренцията, която нормално би съществувала при отсъствието на нарушение. Когато обаче Комисията счита, че не е възможно да се прецени точното въздействие на дадено нарушение върху пазара, без обратното да може да се докаже от засегнатите предприятия, тя може да обоснове решението си с тежкото по своето естество нарушение, както и с неговия географски обхват.

Резултатът от дадена антиконкурентна практика всъщност не е определящ критерий при преценката на тежестта на нарушението. Наличието на умисъл може да има по-голямо значение от резултата, особено когато се отнася до сериозни по своята същност нарушения като подялбата на пазари. По този начин характерът на нарушението е от първостепенно значение, по-конкретно за квалифицирането на нарушенията като „много сериозни“. От описанието на много сериозните нарушения в посочените насоки следва, че споразумения или съгласувани практики, насочени по-конкретно към разпределяне на пазари, могат да бъдат определени като „много сериозни“ само въз основа на характера им, без да е необходимо за подобно поведение

да е присъщо определено въздействие или географски обхват. Този извод се потвърждава от факта, че макар описанието на сериозните нарушения изрично да посочва отражението върху пазара и последиците в обширни области от общия пазар, то описанието на много сериозните нарушения, обратно, не посочва никакво изискване за действително отражение върху пазара, нито за пораждаване на последици в конкретна географска област.

При тези обстоятелства по самото им естество установените с решение на Комисията нарушения на правилата на конкуренция на Съюза са сред най-сериозните нарушения на член 81 ЕО, щом имат за предмет тайното споразумяване между конкуренти за подялба на пазарите или за замразяване на пазарните дялове чрез разпределяне на проектите за продажба и монтаж на асансьори и/или на нови ескалатори, и за отказ от конкуриране по отношение на поддръжката и модернизирането на асансьори и ескалатори. Освен неблагоприятното влошаване за конкуренцията, до която водят, тези картели, чрез задължаването на страните по тях да използват отделни пазари, често ограничени с национални граници, водят до изолирането на тези пазари в противоречие с основната цел на Договора за интеграция на общностния пазар. Също така нарушения от този тип, в частност когато става дума за хоризонтални картелни споразумения,

се определят като особено сериозни или явни нарушения.

(вж. точки 32, 46, 47, 56, 61, 62, 64 и 67—69)

4. Известието за освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели е акт, чието предназначение е при спазване на нормите от по-висш ранг да установи критериите, които Комисията ще прилага при упражняването на правото си на преценка при определяне на глобите за нарушение на правилата на конкуренция на Съюза. От това произтича самоограничаване на това право на преценка, което обаче не е несъвместимо със запазването на широката свобода на преценка на Комисията.

Ето защо Комисията разполага с широка свобода на преценка по въпроса дали доказателствата, предоставени от предприятието, което иска да ползва предимствата на процедурата по Известието относно сътрудничеството, внасят съществена добавена стойност по смисъла на точка 21 от това известие.

Също така, след като установи, че доказателствата внасят съществена

добавена стойност по смисъла на точка 21 от Известието относно сътрудничеството, Комисията разполага със свобода на преценка, когато определя точното намаление на глобата за съответното предприятие. Всъщност точка 23, буква б), първа алинея от Известието относно сътрудничеството предвижда диапазони, в които да се намалява глобата за различните посочени в нея категории предприятия. Предвид тази свобода на преценка само нейното явно надхвърляне би могло да бъде санкционирано от съд на Съюза.

За предоставяне на освобождаване от глоба съгласно точка 8, буква б) от Известието относно сътрудничеството е необходимо предприятието да бъде първото предоставило доказателства, които по мнението на Комисията могат да ѝ дадат възможност да установи нарушение на член 81 ЕО.

В действителност качеството на сътрудничеството на дадено предприятие е определящо дали то може да получи освобождаване от глоби по реда на тази разпоредба. Всъщност не е достатъчно предприятието да предостави информация и доказателства, които позволяват ефективно да се проследва нарушението. Наистина, ако не е необходимо представените доказателства да са достатъчни за доказване на нарушението в неговата цялост или в най-малките му подробности, то те трябва все пак да са достатъчни

по естеството, точността и доказателствената си сила, за да позволят на Комисията да констатира наличието на нарушение на член 81 ЕО.

В това отношение едностранните заявления и съставените по памет декларации от ръководителите на съответното предприятие, за които не би могло да се изключи, че съдържат неточности, не са достатъчни за установяването на нарушение, ако не са подкрепени с точни и непротиворечащи си доказателства. Всъщност необходимо е Комисията да посочи в решението точни и непротиворечиви доказателства, за да мотивира твърдото убеждение, че нарушението е било извършено.

При тези условия Комисията явно не надхвърля свободата си на преценка когато отказва освобождаване от глоба на предприятие, което е предоставило доказателства с ограничена доказателствена сила, несъпадащи по време с извършването на нарушението и част от които не са датирани. В това отношение обстоятелството, че предприятието е освободено от тази глоба за същия вид нарушение, извършено в друга държава членка, е без значение, когато естеството и точността на предоставените данни във всеки от случаите са били различни.

Също така Комисията не надхвърля по явен начин свободата на преценка, с която разполага, за да оцени сътрудничеството на предприятието с оглед на намаляването на размера на глобата, когато преценява, че доказателства, които не съвпадат по време с нарушението, отхвърлят антиконкурентната цел на даден картел и са двусмислени, не са достатъчно точни, за да може да им се придаде съществена добавена стойност по смисъла на точка 21 от Известието относно сътрудничеството. Всъщност, когато дадено предприятие не предоставя на Комисията заедно със своето искане за проявяване на снизходителност актуални доказателства, то я уведомява за сведения, които преди това са й били неизвестни, като тези сведения могат да се приемат за съществено подсилващи способността на Комисията да докаже твърдения картел само ако предприятието свърже тези сведения със съществуването на картела, при което приносят на предприятието следва действително да засили способността на Комисията да докаже съществуването на нарушението. По този начин всяко намаляване на глобата трябва да отразява действителния принос на предприятието от гледна точка на качествено доказване от страна на Комисията на нарушението.

(вж. точки 80, 81, 83, 84, 91, 94, 97—99, 100, 102, 103, 108, 111—113, 117—119, 122—124, 162, 165, 169, 174—176 и 179)

5. В своите решения за провеждане на разследване Комисията трябва да посочи ясно своите предположенията, които иска да потвърди. Въпреки това не е необходимо в дадено решение за провеждане на разследване да са посочени точното разпределение на съответния пазар, точната правна квалификация на предполагаемите нарушения и периодът, в който тези нарушения са били извършени.
7. Комисията не би могла в рамките на своята преценка на оказаното от членовете на даден картел съдействие да нарушава принципа на равно третиране. Не е налице нарушаване на този принцип, доколкото случаите не са сравними, когато Комисията, от една страна, освобождава от глоба предприятие, чиято информация е позволила да се проведе първоначално разследване, и от друга страна, отказва да направи това за друго предприятие, което е предоставило информация, след като Комисията е осъществила такова първоначално разследване.

(вж. точка 116)

(вж. точки 135, 137, 138 и 140)

6. Известието на Комисията за освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели поражда правни очаквания, на които се основават предприятията, желаещи да информират Комисията за съществуването на картел. С оглед на оправданите правни очаквания, които желаещите да сътрудничат с Комисията предприятия могат да изведат от това известие, Комисията е длъжна да се съобразява с тях в преценката на сътрудничеството на предприятието при определяне на размера на наложената му глоба. В това отношение даден икономически субект не би могъл поначало да обоснове единствено на мълчанието на Комисията своите оправдани правни очаквания за предоставянето на освобождаване от глоби.
8. Зачитането на правото на защита във всяко производство, което би могло да приключи с налагане на санкции, по-специално с глоби или периодични имуществени санкции, е основен принцип на правото на Съюза, който трябва да се спазва, дори да става дума за административно производство.

Достъпът до преписката по дела, свързани с конкуренцията, има за цел конкретно да се позволи на адресатите на изложение на възраженията да се запознаят с доказателствата, съдържащи се в преписката на Комисията, за да могат ефикасно да се произнесат по изводите, до които е стигнала Комисията в своето изложение на възраженията въз основа на тези доказателства. Достъпът до преписката е свързан по

(вж. точки 127, 130 и 186)

този начин с процесуалните гаранции, които имат за цел да закрилят правото на защита, и по-конкретно да гарантират ефективното упражняване на правото на изслушване.

Следователно Комисията е задължена да предостави достъп на засегнатите от прилагането на член 81, параграф 1 ЕО предприятия до всички документи, които е събрала в хода на разследването — както насочените против тях, така и тези, които са в тяхна полза, — освен при наличието на поверителни търговски данни за други предприятия, на вътрешни за институцията документи и на друга поверителна информация.

Освен това самата липса на съобщаване на даден уличаващ документ е нарушение на правото на защита само ако засегнатото предприятие може да докаже, че Комисията се е основала на този документ, за да подкрепи своето твърдение за съществуването на нарушение, и това твърдение е могло да се докаже единствено чрез позоваване на този документ.

От друга страна, по отношение на несъобщаването на оневиняващ документ засегнатото предприятие трябва единствено да докаже, че неговото несъобщаване е могло да повлияе в негова вреда на развитието на производството и на съдържанието на решението на Комисията. Достатъчно е

предприятието да докаже, че е могло да използва в такъв смисъл посочения оневиняващ документ в своята защита и че ако е имало възможност да се позове на него в хода на административното производство, е щяло да посочи елементи, които не съответстват на изводите, направени на този стадий от Комисията, и следователно да повлияе по някакъв начин на отразените в решението нейни оценки, поне що се отнася до тежестта и продължителността на поведението, в което е упрекнато, а с това и до размера на глобата.

(вж. точки 143—147 и 151)

9. Когато се определя размерът на глобата за нарушение на правилата на конкуренцията на Съюза, намаляването на този размер поради съдействие в хода на административното производство е оправдано единствено ако поведението на разглежданото предприятие е позволило на Комисията с по-малко трудности да установи съществуването на нарушение и при необходимост да го прекрати. Освен това предприятие, което изрично декларира, че не оспорва фактите, на които Комисията основава своите възражения, може да се счита за допринесло да улесни постигането на целта на Комисията, състояща се в установяване и наказване на нарушенията на правилата на конкуренцията на Съюза.

Освен това съгласно член 18, параграф 1 и член 20, параграф 3 от Регламент № 1/2003 предприятията са задължени да отговарят на исканията за предоставяне на сведения и да допускат осъществяването на проверки. Сътрудничеството при разследването, което не надхвърля произтичащото от тези разпоредби, не оправдава обаче намаляване на размера на глобата.

Освен това привидно гъвкавото отношение на предприятие по отношение на исканията за поверителност при разглеждането на данните, които предоставя на Комисията, не може да се счита за улесняващо работата на Комисията. В това отношение дадено разследване не се пречатства от разумни искания за поверителност и във всички случаи съответното предприятие следва да поиска поверително разглеждане на данните, които според него не трябва да се разкриват пред трети лица.

Следователно осъществявано в подобни граници сътрудничество не може да обоснове възникването на оправдани правни очаквания по отношение на намаляването на размера на глобата.

(вж. точки 204 и 222)

10. Правото на позоваване на защитата на оправданите правни очаквания се предоставя на всяко лице в положение, при което администрацията на Съюза, като му е предоставила конкретни уверения, е породила у него основателни надежди. За сметка на това никой не може да се позовава на нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания, ако администрацията не му е дала конкретни уверения. Такива уверения са конкретните, безусловни и непротиворечиви сведения, произтичащи от оправомощени и достоверни източници.

При определянето на размера на глобата за нарушение на правилата на конкуренцията на Съюза посочването в изложението на възраженията на Комисията, че възнамерява да намали глобата извън предвиденото в Известието за освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели, не следва да се разглежда като конкретно уверение за размера или процента на намалението, което евентуално ще получат съответните предприятия. Поради това подобно твърдение в никакъв случай не може да породи оправдани очаквания по този въпрос.

Предходна практика на Комисията по вземане на решения също така не би могла да породи оправдани правни очаквания у съответните предприятия за процента на намаление на глобата.

При всички случаи оправданите правни очаквания на икономическите оператори не могат да се състоят в запазването на съществуващото положение, което може да бъде изменено от общностните институции в рамките на тяхното право на преценка. По този начин ефикасното прилагане на правилата на конкуренцията на Съюза изисква Комисията да може във всеки момент да приспособи равнището на глобите към нуждите на тази политика.

не може да се разглежда като улеснение за задачата на Комисията, състояща се в установяване и наказване на нарушенията на правилата на конкуренцията на Съюза. По същия начин стои въпросът, когато липсата на оспорване е само формална и двусмислена, и няма никакво положително действие за доказването на обстоятелствата, при което съответното предприятие само описва своето участие по напълно хипотетичен начин или умаловажава антиконкурентните последици от свързаните с нарушението действия.

(вж. точки 227, 230 и 231)

(вж. точки 206—208, 210 и 212)

11. За да се ползва от намаляване на размера на глобата въз основа на неоспорването на фактите съгласно дял Г, точка 2, второ тире от Известието за освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели, дадено предприятие трябва изрично да уведоми Комисията, че не смята да оспорва истинността на фактите, след запознаване с изложението на възраженията. В това отношение общото заявление, че предприятието не оспорва само споразумението, доколкото то се потвърждава от събраните от Комисията данни по делото, по отношение на единично продължаващо нарушение,
12. При определянето на размера на глобата за нарушение на правилата на конкуренцията на Съюза Комисията не би могла в рамките на своята преценка на оказаното от членовете на даден картел съдействие да нарушава принципа на равно третиране. Въпреки това зачитането на принципа на равно третиране трябва да се съчетава със спазването на принципа на законност, съгласно който никой не може да се позовава в своя полза на незаконосъобразност, допусната в полза на друго.

В това отношение предприятие, което изрично декларира, че не оспорва

фактите, на които Комисията основава своите възражения, може да се счита, че е допринесло за постигането на целта на Комисията, състояща се в установяване и наказване на нарушенията на правилата на конкуренцията на Съюза. В своите решения за установяване на дадено нарушение на тези правила Комисията е в правото си да възприеме подобно поведение като признание на изложените факти и следователно като доказателство за основателността на съответните твърдения. Поради това подобно поведение може да обоснове намаляване на размера на глобата.

Не е такъв случаят, когато дадено предприятие оспорва в своя отговор същината на тези твърдения. Всъщност посредством подобно поведение в хода на административното производство предприятието не допринася за улесняване на задачата на Комисията.

(вж. точки 234 и 235)