

Дело T-199/08

Ziegler SA срещу Европейска комисия

„Конкуренция — Картели — Пазар на международните услуги по преместване в Белгия — Решение, с което се установява нарушение на член 81 ЕО — Определяне на цените — Подялба на пазара — Манипулиране на процедури по набиране на оферти — Значително засягане на търговията — Глоби — Насоки относно метода за определяне на размера на глобите от 2006 г.“

Решение на Общия съд (осми състав) от 16 юни 2011 г. II - 3514

Резюме на решението

1. *Конкуренция — Картели — Очертаване на пазара — Предмет (член 81 ЕО; Известие 2004/С 101/07 на Комисията)*
2. *Актове на институциите — Насоки относно понятието за засягане на търговията — Акт със задължителен характер (Известие 2004/С 101/07 на Комисията)*
3. *Конкуренция — Глоби — Решение за налагане на глоби — Задължение за мотивиране — Обхват (член 253 ЕО; Известие 2006/С 210/02 на Комисията)*
4. *Конкуренция — Административно производство — Зачитане на правото на защита — Достъп до преписката — Обхват*

5. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Критерии — Тежест на нарушението — Преценка в зависимост от естеството на нарушението (параграф 19 и параграфи 21—23 от Известие 2006/С 210/02 на Комисията)*
6. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Смекчаващи обстоятелства — Преустановяване на нарушението преди намесата на Комисията — Изключване (параграф 29, първо тире от Известие 2006/С 210/02 на Комисията)*
7. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Смекчаващи обстоятелства — Антиконкурентно поведение, разрешено или насърчено от публичните органи (параграф 29, последно тире от Известие 2006/С 210/02 на Комисията)*
8. *Конкуренция — Глоби — Размер — Определяне — Намаляване поради икономически трудности — Условия (параграф 35 от Известие 2006/С 210/02 на Комисията)*

1. Член 81, параграф 1 ЕО не се прилага, ако влиянието на картела върху междуобщностната търговия или върху конкуренцията не е „значително“. Всъщност дадено споразумение може да избегне съдържащата се в член 81, параграф 1 ЕО забрана, когато ограничава конкуренцията или засяга търговията между държавите членки само в незначителна степен. Следователно Комисията е длъжна да извърши очертаване на пазара в решение, прието на основание член 81 ЕО, когато без подобно очертаване е невъзможно да се определи дали разглежданото споразумение или съгласувана практика

може да засегне търговията между държавите членки и има за предмет предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията.

Така, ако всяка презгранична транзакция автоматично може да засегне значително търговията между държавите членки, понятието за значителния характер, който е предпоставка за прилагането на член 81, параграф 1 ЕО, би било напълно изпразнено от

съдържание. Дори в хипотезата на нарушение с оглед на целта е необходимо нарушението да може да засегне значително междуобщностната търговия. Това следва от Насоките относно понятието за засягане на търговията, което се съдържа в членове 81 и 82 от Договора, тъй като позитивната презумпция, предвидена в точка 53 от тях, се прилага единствено спрямо споразуменията и практиките, които по своето естество могат да засегнат търговията между държавите членки. Фактът, че предприятие не е оспорило съществуването на картела, не изключва непременно наличието на значително засягане на търговията от този картел. Липсата на подобно засягане, което е предпоставка за прилагането на член 81, параграф 1 ЕО, би довела да отмяната на решението относно картела поради некомпетентност на Комисията.

При положение обаче, че Комисията установи в достатъчна степен от правна страна, че второто алтернативно условие, предвидено в презумпцията, посочена в параграф 53 от тези насоки, е изпълнено, по-конкретно като предостави достатъчно подробно описание на разглеждания сектор, включително на търсенето, предлагането и на географския обхват, тя прецизно е обхванала съответните услуги, както и пазара. Подобно описание на сектора може да е достатъчно, доколкото е достатъчно подробно, за да позволи на Общия съд да провери основните твърдения на Комисията и кога на тази основа кумулираният пазарен дял надвишава очевидно в значителна степен прага от 5%. Така по изключение Комисията може да се позове на второто алтернативно условие от

параграф 53 от тези насоки, без да извършва изрично определяне на пазара по смисъла на параграф 55 от същите.

Всъщност в рамките на позитивната презумпция, предвидена в параграф 53 от посочените насоки, е достатъчно само едно от двете алтернативни условия да е изпълнено, за да се докаже значителният характер на засягането на търговията между държавите членки.

(вж. точки 44, 45, 50, 53, 69, 70, 72 и 73)

2. Като приема правила за поведение, каквито са Насоките относно понятието за засягане на търговията, което се съдържа в членове 81 и 82 от Договора, и като обявява посредством публикуването им, че ще ги прилага занапред към съответните случаи, Комисията се самоограничава в упражняването на своето право на преценка и не би могла да се отклонява от тези норми, тъй като това би означавало да бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото като принципите на равно третиране, на правна сигурност или на защита на оправданите правни очаквания.

(вж. точка 67)

3. Насоките относно метода за определяне на размера на глобите, налагани съгласно член 23, параграф 2, буква а) от Регламент № 1/2003, са довели до основна промяна на методите за изчисление на глобите. По-специално е премахнато групирането на нарушенията в три категории („леки“, „тежки“ и „много тежки“) и е въведена скала от 0% до 30%, позволяваща по-прецизно разграничение. Освен това основният размер на глобата вече ще се „обвързва с дела на стойността на продажбите, в зависимост от степента на тежестта на нарушението, умножена по броя на годините на нарушението“ (параграф 19 от посочените насоки). Като общо правило „делът на стойността на продажбите, взет предвид, ще се определя на ниво до 30%“ (параграф 21). Що се отнася до хоризонталните споразумения за определяне на цените, подялба на пазара и ограничаване на производството, „които [...] поради самото си естество са сред най-[сериозните] ограничения на конкуренцията“, делът на стойността на продажбите, който ще се взема предвид, по принцип ще бъде „в горния край на скалата“ (параграф 23).

При тези условия Комисията по принцип вече не може да се ограничи да мотивира единствено квалификацията на нарушението като „много сериозно“, но не и избора на дела от стойността на продажбите, който взема предвид. Всъщност пряко следствие от свободата на преценка на Комисията в областта на глобите е задължението за мотивиране, което позволява на

лицето, на което е наложена глобата, да се запознае с мотивите за наложената мярка, а на Общия съд — да упражни своя контрол.

При положение че Комисията установява дяла на равнище, което е малко по-високо от средата на скалата, а именно 17%, като мотивира избора си само с „много сериозния“ характер на нарушението, без да обяснява подробно по какъв начин квалификацията на нарушението като „много сериозно“, е довела до определяне на ставка от 17%, а не до дял, който се намира по-високо „в горния край на скалата“, тези мотиви могат да бъдат достатъчни само ако Комисията прилага ставка, която е много близка до долната граница на стойностите, предвидени за най-сериозните ограничения, и освен това е много благоприятна за предприятието. Всъщност в този случай не са необходими допълнителни мотиви освен съдържащите се в насоките. Ако обаче е искала да приложи по-висока ставка, Комисията е трябвало да предостави по-подробни мотиви.

(вж. точки 91—93)

4. Въз основа само на изложението на възраженията едно отделно предприятие по никакъв начин няма

възможността да провери дали оборотите, използвани за да се докаже значителният характер на засягането на търговията между държавите членки, и консолидираните пазарни дялове на всички участници в картела надхвърлят праговете от 40 милиона евро или 5%. Всяко предприятие може да оспори със сигурност единствено собствените си цифрови данни. Следователно, за да оспори размера на пазара и на пазарните дялове на другите разглеждани предприятия и за да изтъкне собствените си доводи относно тези цифрови данни, засегнатото предприятие задължително трябва да знае какво е разпределянето на оборотите на другите дружества, в противен случай това предприятие не е в състояние да изрази ефективно своето становище по действителността и релеванността на фактите, твърденията за нарушения и изтъкнатите от Комисията обстоятелства.

(вж. точка 118)

5. Преценката за тежестта на нарушение трябва да бъде направена, като се вземе предвид по-конкретно естеството на причинените ограничения на конкуренцията. Тежестта на нарушението може да се установи с оглед на естеството и целта на поведението, представляващо злоупотреба. Така елементите, свързани с целта на дадено поведение, могат да имат по-голямо значение при определяне на размера на глобата отколкото елементи, свързани с неговите резултати.

Нарушение, което има за предмет определяне на цените и подялба на пазарите, е особено сериозно по своя характер.

Освен това параграф 20 от Насоките относно метода за определяне на глобите, налагани по силата на член 23, параграф 2, буква а) от Регламент № 1/2003, предвижда, че „оценката на тежестта се извършва на индивидуална основа за всички видове нарушения, като се вземат предвид всички релевантни обстоятелства на случая“. С посочените насоки е въведена скала от 0% до 30%, позволяваща по-прецизно разграничение. Така съгласно параграф 19 от тези насоки основният размер на глобата трябва да се „обвързва с дела на стойността на продажбите, в зависимост от степента на тежестта на нарушението“. Като общо правило, съгласно параграф 21 от тези насоки „делът на стойността на продажбите, вземан предвид, ще се определя на ниво до 30%“.

Следователно Комисията не може да упражни свободата на преценка, с която разполага в областта на налагане на глоби, и по този начин да определи точния размер между 0% и 30%, без да вземе предвид специфичните обстоятелства по делото. Параграф 22 от посочените насоки предвижда, че „[з]а да се прецени дали делът на стойността на продажбите, който ще

бъде приложен в даден случай, следва да бъде в долната част или горната част на тази скала, Комисията ще отчита редица фактори, като: естество на нарушението, общ пазарен дял на всички съответни предприятия, географски обхват на нарушението, както и дали нарушението е било извършено или не“.

В известна степен тази трудност при определяне на точния процент е по-малка в случаите на тайни хоризонтални споразумения за определяне на цените и подялба на пазара, при които по силата на параграф 23 от тези насоки делът на стойността на продажбите, който ще се взема предвид, по принцип ще бъде разположен „в горния край на скалата“. От този параграф следва, че за най-сериозните ограничения размерът би трябвало да бъде поне по-висок от 15%.

Следователно не трябва да се отменя решението на Комисията, в което размерът от 17% е определен единствено въз основа на сериозното по своята същност естество на нарушението. Всъщност, когато Комисията вземе решение да приложи размер, който е равен или почти равен на минимално предвидения размер за най-сериозните ограничения, не е необходимо да се вземат предвид допълнителни факти или обстоятелства. Това би било

наложително единствено когато трябва да се приложи по-висок размер.

(вж. точки 136, 137 и 139—142)

6. Преустановяването на нарушението не съставлява смекчаващо обстоятелство, което обосновава намаляване на глобата, когато разследваното предприятие е преустановило участието си в нарушението едва няколко дни преди проверките на Комисията.

Параграф 29, първо тире от Насоките относно метода за определяне на глобите, налагани по силата на член 23, параграф 2, буква а) от Регламент № 1/2003, предвижда, че ако основният размер на глобата може да бъде намален, когато съответното предприятие представи доказателства, че то е прекратило нарушението веднага след намесата на Комисията, това „няма да се прилага към тайни споразумения или практики (по-специално към картели)“. Освен това ползата от това смекчаващо обстоятелство е ограничена до случаите, в които нарушението е преустановено веднага след намесата на Комисията.

(вж. точки 151 и 152)

7. Ако се приеме, че фактите, известни на дадено лице, работещо за Комисията, могат да бъдат вменени на последната в качеството ѝ на институция,

следва да се посочи, че самото знание за съществуването на антиконкурентни действия не предполага, че тези действия са били имплицитно „разрешени или насърчени“ от Комисията по смисъла на параграф 29, последно тире от Насоките относно метода за определяне на глобите, налагани по силата на член 23, параграф 2, буква а) от Регламент № 1/2003. Всъщност твърдяно бездействие не може да се приравни на положително действие като разрешаване или насърчаване. Освен това, при положение че нарушаването на правилата за конкуренция е толкова явно, грижовният оператор не може да се позове на легитимно убеждение в законосъобразността на тази практика.

(вж. точки 157 и 158)

8. За ползване от изключително намаляване на глобата поради икономически трудности по силата на параграф 35 от Насоките относно метода за определяне на глобите, налагани по силата на член 23, параграф 2, буква а) от

Регламент № 1/2003, освен направено искане, трябва да са изпълнени две кумулативни условия, а именно, първо, да съществува непреодолима трудност да се изплати глобата, и второ, да е налице „конкретен социален и икономически контекст“.

При преценката на първото условие трябва да се отчита конкретното положение на засегнатото предприятие. Просто изчисляване на процентното съотношение, което съставлява глобата спрямо световния оборот на предприятието, не може само по себе си да обоснове извода, че глобата не е от естество да застраши необратимо икономическата жизнеспособност на предприятието. Ако това беше така, щеше да е възможно да се идентифицират конкретни прагове за прилагането на параграф 35 от посочените насоки.

(вж. точки 165 и 167)