

Υπόθεση T-199/08

Ziegler SA κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Ανταγωνισμός — Συμπράξεις — Αγορά υπηρεσιών διεθνών μετακομίσεων στο Βέλγιο — Απόφαση που διαπιστώνει παράβαση του άρθρου 81 ΕΚ — Καθορισμός τιμών — Κατανομή της αγοράς — Καταστρατήγηση διαγωνισμών — Αισθητός επηρεασμός του εμπορίου — Πρόστιμα — Κατευθυντήριες γραμμές για τον υπολογισμό των προστίμων του 2006»

Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (όγδοο τμήμα) της 16ης Ιουνίου 2011 . . . II - 3514

Περίληψη της αποφάσεως

1. *Ανταγωνισμός — Συμπράξεις — Ορισμός της αγοράς — Αντικείμενο (Άρθρο 81 ΕΚ, ανακοίνωση 2004/С 101/07 της Επιτροπής)*
2. *Πράξεις των οργάνων — Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την έννοια του επηρεασμού του εμπορίου — Δεσμευτική πράξη (Ανακοίνωση 2004/С 101/07 της Επιτροπής)*
3. *Ανταγωνισμός — Πρόστιμα — Απόφαση περί επιβολής προστίμων — Υποχρέωση αιτιολογήσεως — Περιεχόμενο (Άρθρο 253 ΕΚ, ανακοίνωση 2006/С 210/02 της Επιτροπής)*
4. *Ανταγωνισμός — Διοικητική διαδικασία — Σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας — Πρόσβαση στον φάκελο — Περιεχόμενο*

5. *Ανταγωνισμός — Πρόστιμα — Ύψος — Καθορισμός — Κριτήρια — Σοβαρότητα της παραβάσεως — Εκτίμηση βάσει της φύσεως της παραβάσεως*
(Ανακοίνωση 2006/C 210/02 της Επιτροπής § 19 και 21 έως 23)
6. *Ανταγωνισμός — Πρόστιμα — Ύψος — Καθορισμός — Ελαφρυντικές περιστάσεις — Παύση της παραβάσεως πριν από την παρέμβαση της Επιτροπής — Δεν περιλαμβάνεται*
(Ανακοίνωση 2006/C 210/02 της Επιτροπής § 29, πρώτη περίπτωση)
7. *Ανταγωνισμός — Πρόστιμα — Ύψος — Καθορισμός — Ελαφρυντικές περιστάσεις — Συμπεριφορά αντίθετη προς τους κανόνες του ανταγωνισμού η οποία επετράπη ή ενθαρρύνθηκε από τις δημόσιες αρχές*
(Ανακοίνωση 2006/C 210/02 της Επιτροπής § 29, τελευταία περίπτωση)
8. *Ανταγωνισμός — Πρόστιμα — Ύψος — Καθορισμός — Μείωση λόγω οικονομικών δυσχερειών — Προϋποθέσεις*
(Ανακοίνωση 2006/C 210/02 της Επιτροπής § 35)

1. Το άρθρο 81, παράγραφος 1, ΕΚ δεν εφαρμόζεται αν η σύμπραξη δεν επηρεάζει «αισθητά» τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές ή τον ανταγωνισμό. Συγκεκριμένα, μια συμφωνία εκφεύγει της απαγορεύσεως του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ, όταν περιορίζει τον ανταγωνισμό ή επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών μόνο σε ασήμαντο βαθμό. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή υπέχει υποχρέωση ορισμού της αγοράς σε απόφαση που εκδίδεται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 81 ΕΚ όταν, ελλείψει ενός τέτοιου ορισμού, είναι αδύνατο να καθορισθεί αν η συγκεκριμένη συμφωνία ή εναρμονισμένη πρακτική μπορεί να επηρεάσει το

εμπόριο μεταξύ κρατών μελών και έχει ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την παρακώλυση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού.

Ειδικότερα, αν κάθε διασυνοριακή συναλλαγή μπορούσε αυτομάτως να επηρεάσει αισθητά το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, η έννοια του αισθητού επηρεασμού που αποτελεί προϋπόθεση εφαρμογής του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ, θα ήταν κενή περιεχομένου.

Ακόμη και στις περιπτώσεις εξ αντικειμένου παραβάσεων, είναι αναγκαίο η παράβαση να μπορεί να επηρεάσει αισθητά τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Τούτο προκύπτει από τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την έννοια του επηρεασμού του εμπορίου των άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης, διότι το θετικό τεκμήριο που προβλέπει η παράγραφος 53 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών ισχύει μόνο στις περιπτώσεις συμφωνιών ή πρακτικών που μπορούν, εκ της φύσεώς τους, να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Το γεγονός ότι μια επιχείρηση δεν αμφισβήτησε την ύπαρξη της συμπράξεως δεν περιλαμβάνει απαραίτητα την παραδοχή του αισθητού επηρεασμού του εμπορίου από τη σύμπραξη αυτή. Η απουσία αισθητού επηρεασμού του εμπορίου, ο οποίος αποτελεί προϋπόθεση εφαρμογής του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ, συνεπάγεται την ακύρωση της αποφάσεως περί συμπράξεως λόγω αναρμοδιότητας της Επιτροπής.

Εντούτοις, εφόσον η Επιτροπή αποδεικνύει επαρκώς κατά νόμο τη συνδρομή της δεύτερης διαζευκτικής προβλεπόμενης προϋποθέσεως για την εφαρμογή του τεκμηρίου της παραγράφου 53 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, προβαίνοντας ιδίως σε επαρκώς λεπτομερή περιγραφή του οικείου τομέα, συμπεριλαμβανομένης της προσφοράς, της ζήτησεως και της γεωγραφικής εκτάσεως, έχει προσδιορίσει επακριβώς τις οικείες υπηρεσίες και την αγορά. Μια τέτοια περιγραφή του τομέα μπορεί να είναι επαρκής, εφόσον είναι επαρκώς λεπτομερής ώστε να παρέχει στο Γενικό Δικαστήριο τη δυνατότητα επαληθεύσεως των βασικών εκτιμήσεων της Επιτροπής και εφόσον, βάσει των ανωτέρω, το συνολικό μερίδιο αγοράς υπερβαίνει προφανώς κατά πολύ το όριο του 5%. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή μπορεί να στηριχθεί,

εξαιρετικώς, στη δεύτερη διαζευκτικώς προβλεπόμενη προϋπόθεση της παραγράφου 53 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, χωρίς να ορίσει ρητώς την αγορά κατά την έννοια της παραγράφου 55 των ανωτέρω κατευθυντήριων γραμμών.

Πράγματι, στο πλαίσιο του θετικού τεκμηρίου της παραγράφου 53 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, αρκεί η συνδρομή μιας εκ των δύο διαζευκτικώς προβλεπομένων προϋποθέσεων για να αποδειχθεί ο αισθητός επηρεασμός του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών.

(βλ. σκέψεις 44-45, 50, 53, 69-70, 72-73)

2. Η Επιτροπή, θεσπίζοντας τέτοιους κανόνες συμπεριφοράς όπως οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την έννοια του επηρεασμού του εμπορίου των άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης και αναγγέλλοντας με τη δημοσίευσή τους ότι θα τους εφαρμόζει πλέον στις περιπτώσεις που αφορούν οι κανόνες αυτοί, αυτοπεριορίζεται κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως και δεν μπορεί να αποκλίνει από τους κανόνες αυτούς, διότι άλλως θα της επιβληθούν ενδεχομένως κυρώσεις λόγω προσβολής γενικών αρχών του δικαίου, όπως η ίση μεταχείριση ή η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

(βλ. σκέψη 67)

3. Οι καταυθυντήριες γραμμές για τη μέθοδο υπολογισμού των προστίμων που επιβάλλονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 23, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού 1/2003 επέφεραν θεμελιώδη αλλαγή στη μεθοδολογία για τον υπολογισμό των προστίμων. Ειδικότερα, καταργήθηκε η κατάταξη των παραβάσεων σε τρεις κατηγορίες («λιγότερο σοβαρή», «σοβαρή» και «πολύ σοβαρή») και θεσπίστηκε κλίμακα από 0 έως 30% προκειμένου να καταστεί δυνατή η ακριβέστερη διαφοροποίηση. Επιπροσθέτως, το βασικό ποσό του προστίμου εφεξής «συνδέεται με ορισμένο ποσοστό επί της αξίας των πωλήσεων, το οποίο θα καθορίζεται σε συνάρτηση με τον βαθμό σοβαρότητας της παράβασης, πολλαπλασιασμένο με τον αριθμό των ετών της παράβασης» (παράγραφος 19 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών). Κατά γενικό κανόνα, «το ποσοστό επί της αξίας των πωλήσεων που θα λαμβάνεται υπόψη θα μπορεί να ανέλθει έως το 30% της αξίας των πωλήσεων» (παράγραφος 21). Όσον αφορά τις οριζόντιες συμφωνίες περί καθορισμού τιμών, κατανομής της αγοράς και περιορισμού της παραγωγής, που «είναι, από την ίδια τη φύση τους, μεταξύ των πλέον επιζήμιων περιορισμών του ανταγωνισμού», το ποσοστό της αξίας των πωλήσεων που θα λαμβάνεται υπόψη κατά κανόνα θα ορίζεται «στα υψηλότερα όρια της παραπάνω κλίμακας» (παράγραφος 23).

Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή δεν μπορεί πλέον, καταρχήν, να αρκείται στην αιτιολόγηση μόνον του χαρακτηρισμού της παραβάσεως ως «πολύ σοβαρή» χωρίς να αιτιολογεί την επιλογή του ποσοστού των πωλήσεων που ελήφθη υπόψη. Συγκεκριμένα, φυσικό επακόλουθο της ευχέρειας εκτιμήσεως της οποίας απολαύει η Επιτροπή στον τομέα της επιβολής προστίμων είναι η υποχρέωση αιτιολόγησεως, η οποία παρέχει στον μεν διοικούμενο τη δυνατότητα να

λάβει γνώση των λόγων που δικαιολογούν το ληφθέν μέτρο και στο Γενικό Δικαστήριο τη δυνατότητα ασκήσεως του δικαστικού ελέγχου του.

Καθόσον η Επιτροπή καθόρισε το ποσοστό αυτό σε επίπεδο λίγο υψηλότερο από το ήμισυ της εν λόγω κλίμακας, ήτοι στο 17%, αιτιολογώντας την επιλογή της μόνο βάσει της φύσεως της παραβάσεως ως «πολύ σοβαρή», χωρίς να εξηγήσει λεπτομερέστερα πώς ο χαρακτηρισμός της παραβάσεως ως «πολύ σοβαρή» την οδήγησε στον καθορισμό του ποσοστού σε 17% και όχι σε μεγαλύτερο ποσοστό στο πλαίσιο των «υψηλότερων ορίων της κλίμακας», η αιτιολόγηση αυτή μπορεί να κριθεί επαρκής μόνο στην περίπτωση που η Επιτροπή εφαρμόζει ποσοστό το οποίο αγγίζει το κατώτερο όριο της προβλεπομένης κλίμακας για τους πολύ σοβαρούς περιορισμούς, το οποίο είναι, άλλωστε, πολύ ευνοϊκό για την επιχείρηση. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση αυτή, δεν είναι αναγκαία η πρόσθετη αιτιολόγηση πέραν της προβλεπομένης στις κατευθυντήριες γραμμές. Αντιθέτως, εάν η Επιτροπή ήθελε να εφαρμόσει μεγαλύτερο ποσοστό, θα όφειλε να παράσχει λεπτομερέστερη αιτιολογία.

(βλ. σκέψεις 91-93)

4. Μια ενδιαφερόμενη μεμονωμένη επιχείρηση, στηριζόμενη μόνο στην ανακοίνωση των αιτιάσεων, ουδόλως έχει τη

δυνατότητα να επαληθεύσει αν οι ενοποιημένοι κύκλοι εργασιών που χρησιμοποιήσε η Επιτροπή για να αποδείξει τον αισθητό επηρεασμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών και τα μερίδια αγοράς όλων των μελών μιας συμπράξεως υπερβαίνουν το όριο των 40 εκατομμυρίων ευρώ ή το όριο του 5%. Κάθε επιχείρηση μπορεί να αμφισβητήσει, με βεβαιότητα, μόνον τα δικά της αριθμητικά στοιχεία. Κατά συνέπεια, για να αμφισβητηθεί το μέγεθος της αγοράς και τα μερίδια των λοιπών εμπλεκόμενων εταιρειών στην οικεία αγορά και για να προβληθούν ατομικώς επιχειρήματα ως προς τα εν λόγω στοιχεία, είναι απολύτως αναγκαία η γνώση της συνθέσεως του κύκλου εργασιών των λοιπών εταιρειών, ελλείψει της οποίας η ενδιαφερόμενη επιχείρηση αδυνατεί να εκφράσει αποτελεσματικώς τις απόψεις της όσον αφορά την ακρίβεια και τη λυσιτέλεια των γεγονότων, αιτιάσεων και περιστάσεων που προέβλεπε η Επιτροπή.

(βλ. σκέψη 118)

5. Η εκτίμηση της βαρύτητας της παραβάσεως πρέπει να γίνεται λαμβανομένης υπόψη ιδίως της φύσεως των περιορισμών που η παράβαση αυτή επέφερε στον ανταγωνισμό. Η βαρύτητα της παραβάσεως μπορεί να αποδειχθεί σε σχέση με τη φύση και το αντικείμενο των καταχρηστικών συμπεριφορών. Τα στοιχεία που αφορούν το αντικείμενο μιας συμπεριφοράς μπορεί, συνεπώς, να έχουν μεγαλύτερη σημασία για τον καθορισμό του ποσού του προστίμου από εκείνα που αφορούν τα αποτελέσματά της.

Η παράβαση που έχει ως αντικείμενο τον καθορισμό των τιμών και την κατανομή των αγορών είναι, εκ της φύσεώς της, ιδιαίτερα σοβαρή.

Εξάλλου, οι κατευθυντήριες γραμμές για τη μέθοδο υπολογισμού των προστίμων που επιβάλλονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 23, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού 1/2003 προβλέπουν στην παράγραφο 20 ότι «η εκτίμηση της σοβαρότητας θα γίνεται κατά περίπτωση για κάθε είδος παράβασης, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις σχετικές συνθήκες της υπόθεσης». Με τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές θεσπίστηκε κλίμακα από 0 έως 30% προκειμένου να καταστεί δυνατή η ακριβέστερη διαφοροποίηση. Ειδικότερα, κατά την παράγραφο 19 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, το βασικό ποσό του προστίμου πρέπει να «συνδέεται με ορισμένο ποσοστό επί της αξίας των πωλήσεων, το οποίο θα καθορίζεται σε συνάρτηση με τον βαθμό σοβαρότητας της παράβασης». Κατά γενικό κανόνα, η παράγραφος 21 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών ορίζει ότι «το ποσοστό επί της αξίας των πωλήσεων που θα λαμβάνεται υπόψη θα μπορεί να ανέλθει έως το 30% της αξίας των πωλήσεων».

Συνεπώς, η Επιτροπή δεν μπορεί να ασκεί την ευχέρεια εκτιμήσεως που έχει στη διάθεσή της στον τομέα επιβολής προστίμων και να καθορίζει το ακριβές ποσοστό μεταξύ του 0 και 30%, χωρίς να λαμβάνει υπόψη της ιδιαίτερες περιστάσεις της υποθέσεως. Η παράγραφος 22 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών προβλέπει ότι, «[γ]ια να αποφασιστεί εάν το ποσοστό της αξίας των πωλήσεων, το

οποίο θα λαμβάνεται υπόψη σε μια συγκεκριμένη υπόθεση, θα πρέπει να είναι χαμηλά ή υψηλά στην κλίμακα αυτή, η Επιτροπή θα συνεκτιμά διάφορους παράγοντες, όπως το είδος της παράβασης, το συνολικό μερίδιο αγοράς όλων των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων, τη γεωγραφική έκταση της παράβασης και το εάν η παράνομη συμπεριφορά έχει εκδηλωθεί στην πράξη ή όχι».

Η εν λόγω δυσχέρεια καθορισμού ακριβούς ποσοστού είναι ως ένα βαθμό μειωμένη στην περίπτωση μυστικών οριζόντιων συμφωνιών καθορισμού των τιμών και κατανομής της αγοράς, στις οποίες, δυνάμει της παραγράφου 23 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, το ποσοστό της αξίας των πωλήσεων που λαμβάνεται υπόψη θα ορίζεται κατά κανόνα «στα υψηλότερα όρια της παραπάνω κλίμακας». Από την παράγραφο αυτή προκύπτει ότι, για τους ιδιαίτερος σοβαρούς περιορισμούς, το ποσοστό πρέπει να είναι τουλάχιστον άνω του 15 %.

Δεν πρέπει συναφώς να ακυρωθεί η απόφαση της Επιτροπής για τον λόγο ότι το ποσοστό του 17 % καθορίστηκε μόνο βάσει της εγγενούς βαρύτητας της παράβασης. Συγκεκριμένα, όταν η Επιτροπή προτίθεται να εφαρμόσει ποσοστό ίσο ή σχεδόν ίσο προς το προβλεπόμενο ελάχιστο ποσοστό για τους ιδιαίτερος σοβαρούς περιορισμούς, δεν είναι αναγκαίο να λάβει υπόψη πρόσθετα στοιχεία ή περιστάσεις. Τούτο θα επιβαλλόταν μόνον

αν όφειλε να εφαρμόσει υψηλότερο ποσοστό.

(βλ. σκέψεις 136-137, 139-142)

6. Η παύση της παραβατικής πρακτικής δεν συνιστά ελαφρυντική κατάσταση που να δικαιολογεί μείωση του προστίμου, όταν η εμπλεκόμενη εταιρεία έπαυσε να μετέχει στην παράβαση μόνο μερικές ημέρες πριν από την έρευνα της Επιτροπής.

Η παράγραφος 29, πρώτη περίπτωση, των κατευθυντήριων γραμμών για τη μέθοδο υπολογισμού των προστίμων που επιβάλλονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 23, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού 1/2003 προβλέπει ότι, καίτοι το βασικό ποσό του προστίμου μπορεί να μειωθεί όταν η εμπλεκόμενη επιχείρηση αποδεικνύει ότι έπαυσε την παράβαση αμέσως μετά την πρώτη παρέμβαση της Επιτροπής, τούτο «δεν θα εφαρμόζεται στις μυστικές συμφωνίες ή πρακτικές (ιδίως στην περίπτωση καρτέλ)». Επιπροσθέτως, το όφελος από την εν λόγω ελαφρυντική κατάσταση περιορίζεται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η παράβαση παύει μετά την πρώτη παρέμβαση της Επιτροπής.

(βλ. σκέψεις 151-152)

7. Ακόμη και αν μπορούσαν να καταλογισθούν στο ίδιο το θεσμικό όργανο πραγματικά περιστατικά που γνωρίζει πρόσωπο το οποίο εργάζεται για την Επιτροπή, πρέπει να σημειωθεί ότι μόνον η

γνώση της αντίθετης προς τους κανόνες του ανταγωνισμού συμπεριφοράς δεν συνεπάγεται ότι η εν λόγω συμπεριφορά «επετράπη ή ενθαρρύνθηκε» σιωπηρώς από την Επιτροπή, κατά την έννοια της παραγράφου 29, τελευταία περίπτωση, των κατευθυντήριων γραμμών για τη μέθοδο υπολογισμού των προστίμων που επιβάλλονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 23, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού 1/2003. Τυχόν αδράνεια δεν μπορεί, κατ' ουσία, να εξομοιωθεί με θετική ενέργεια όπως η έγκριση ή η ενθάρρυνση. Εξάλλου, η παράβαση των κανόνων ανταγωνισμού είναι, εν προκειμένω, τόσο κατάφωρη, ώστε ένας επιμελής επιχειρηματίας δεν μπορεί να προβάλλει ότι είχε εύλογη πεποίθηση περί της νομιμότητας της εν λόγω πρακτικής.

(βλ. σκέψεις 157-158)

8. Προκειμένου μια επιχείρηση να τύχει της εξαιρετικής μειώσεως του προστίμου λόγω οικονομικών δυσχερειών βάσει της παραγράφου 35 των κατευθυντήριων γραμμών για τη μέθοδο υπολογισμού των προστίμων που επιβάλλονται

κατ' εφαρμογή του άρθρου 23, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού 1/2003 πρέπει, πλην της υποβολής σχετικού αιτήματος, να συντρέχουν σωρευτικώς δύο προϋποθέσεις και συγκεκριμένα, πρώτον, η ανυπέβλητη δυσχέρεια καταβολής του προστίμου και, δεύτερον, η ύπαρξη ενός «συγκεκριμένου κοινωνικού και οικονομικού πλαισίου».

Η εκτίμηση της πρώτης προϋποθέσεως πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη συγκεκριμένη κατάσταση στην οποία βρισκόταν η ενδιαφερόμενη επιχείρηση. Ο απλός υπολογισμός του ποσοστού στο οποίο αντιστοιχεί το πρόστιμο σε σχέση με τον συνολικό κύκλο εργασιών της επιχείρησης δεν αρκεί από μόνος του για να στηρίξει το συμπέρασμα ότι το πρόστιμο αυτό δεν μπορεί να θέσει ανεπανόρθωτα σε κίνδυνο την οικονομική βιωσιμότητά της. Αν ίσχυε κάτι τέτοιο, θα ήταν δυνατή η αναγραφή συγκεκριμένων ορίων για την εφαρμογή της παραγράφου 35 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών.

(βλ. σκέψεις 165, 167)