

T-199/08. sz. ügy

Ziegler SA kontra Európai Bizottság

„Verseny – Kartellek – A nemzetközi költöztetési szolgáltatások piaca Belgiumban – Az EK 81. cikk megsértését megállapító határozat – Az árak rögzítése – A piac felosztása – A közbeszerzési eljárások manipulálása – A kereskedelem érzékelhető érintettsége – Bírságok – 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás”

A Törvényszék ítélete (nyolcadik tanács), 2011. június 16. II - 3514

Az ítélet összefoglalása

- 1. Verseny – Kartellek – A piac meghatározása – Tárgy
(EK 81. cikk; 2004/C 101/07 bizottsági közlemény)*
- 2. Intézmények jogi aktusai – A kereskedelemre gyakorolt hatás fogalmáról szóló iránymutatás – Kötelező jellegű jogi aktus
(2004/C 101/07 bizottsági közlemény)*
- 3. Verseny – Bírságok – Bírságot kiszabó határozat – Indokolási kötelezettség – Terjedelem
(EK 253. cikk; 2006/C 210/02 bizottsági közlemény)*
- 4. Verseny – Közigazgatási eljárás – A védelemhez való jog tiszteletben tartása – Iratbetekintés – Terjedelem*

5. *Verseny – Bírságok – Összeg – Meghatározás – Szempontok – A jogsértés súlya – A jogsértés jellege szerinti értékelés*
(2006/C 210/02 bizottsági közlemény, (19) és (21)–(23) bekezdés)
6. *Verseny – Bírságok – Összeg – Meghatározás – Enyhítő körülmények – A jogsértésnek a Bizottság beavatkozása előtt való megszüntetése – Kizártság*
(2006/C 210/02 bizottsági közlemény, (19) bekezdés, első francia bekezdés)
7. *Verseny – Bírságok – Összeg – Meghatározás – Enyhítő körülmények – A hatóságok által engedélyezett vagy ösztönzött versenyellenes magatartás*
(2006/C 210/02 bizottsági közlemény, (29) bekezdés, utolsó francia bekezdés)
8. *Verseny – Bírságok – Összeg – Meghatározás – Gazdasági nehézségek miatti csökkentés – Feltételek*
(2006/C 210/02 bizottsági közlemény, (35) bekezdés)

1. Az EK 81. cikk (1) bekezdése nem alkalmazható, ha a kartellnek a Közösségen belüli kereskedelemre vagy a versenyre gyakorolt hatása nem „érzékeltető”. A megállapodás ugyanis kikerül az EK 81. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalom hatálya alól, ha csak jelentéktelen mértékben korlátozza a versenyt, illetve érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Következésképpen a Bizottság az EK 81. cikk alapján hozott határozatban köteles meghatározni a piacot, ha e nélkül nem lehetséges eldönteni, hogy a kérdéses megállapodás vagy összehangolt magatartás alkalmas-e arra, hogy érintse

a tagállamok közötti kereskedelmet, és azt, hogy célja vagy hatása a verseny akadályozása, korlátozása vagy torzítása.

Így az, ha valamennyi határon átnyúló ügylet automatikusan alkalmas lenne arra, hogy a tagállamok közötti kereskedelmet érzékelhetően érintse, teljesen megfosztaná tartalmától az érzékeltető jelleg fogalmát, amely az EK 81. cikk (1) bekezdésének alkalmazási feltétele.

Még cél általi jogsértés esetén is szükséges, hogy a jogsértés alkalmas legyen arra, hogy a Közösségen belüli kereskedelmet érzékelhetően érintse. Ez a Szerződés 81. és 82. cikkében szereplő, a kereskedelemre gyakorolt hatás fogalmáról szóló iránymutatásból is kitűnik, mivel az iránymutatás (53) bekezdésében foglalt pozitív vélelem csak azon megállapodásokra vagy magatartásokra alkalmazandó, amelyek jellegüknél fogva alkalmasak arra, hogy érintsék a tagállamok közötti kereskedelmet. Azon tény, hogy a vállalkozás nem vitatta a kartell fennállását, nem foglalja magában szükségképpen annak elismerését, hogy e kartell a kereskedelmet érzékelhetően érintette. Az ilyen érintettség hiánya – amely érintettség az EK 81. cikk (1) bekezdésének alkalmazási feltétele – a Bizottság hatáskörének hiánya miatt a kartellre vonatkozó határozat megsemmisítését eredményezné.

hogy kifejezetten meghatározná az ezen iránymutatás (55) bekezdése értelmében vett piacot.

Az említett iránymutatás (53) bekezdésében foglalt pozitív vélelem keretében annak bizonyításához, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége érzékelhető jellegű, elegendő ugyanis, ha a két vagylagos feltétel közül az egyik teljesül.

(vö. 44–45., 50., 53., 69–70., 72–73. pont)

Ugyanakkor, amennyiben a Bizottság jogilag megkövetelt módon bizonyítja, hogy az említett iránymutatás (53) bekezdésében megfogalmazott vélelemben foglalt második vagylagos feltétel teljesült, elég részletesen bemutatva különösen a kérdéses ágazatot, ideértve a kínálatot, a keresletet és a földrajzi kiterjedést is, pontosan behatárolja az érintett szolgáltatásokat, valamint a piacot. Az ágazat ilyen bemutatása elegendő lehet, amennyiben elég részletes ahhoz, hogy a Törvényszék megvizsgálhassa a Bizottság alapvető állításait, és amennyiben ez alapján az összesített piaci részesedés teljes bizonyossággal messze meghaladja az 5%-os küszöbértéket. Így a Bizottság kivételesen támaszkodhat az említett iránymutatás (53) bekezdésének második vagylagos feltételére, anélkül

2. A Bizottság a Szerződés 81. és 82. cikkében szereplő, a kereskedelemre gyakorolt hatás fogalmáról szóló iránymutatáshoz hasonló magatartási szabályok elfogadásával és közzétételével, mikor is kijelenti, hogy ezentúl e szabályokat fogja alkalmazni az általuk érintett esetekre, korlátozza magát mérlegelési jogköre gyakorlásában, és nem térhet el e szabályoktól, anélkül hogy ne tenné ki magát adott esetben felelősségre vonásnak az általános jogelveknek – mint az egyenlő bánásmód vagy a bizalomvédelem elvének – a megsértése címén.

(vö. 67. pont)

3. Az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról szóló iránymutatás a bírságok kiszámítása területén alapvető módszertani változást eredményezett. Közlebről a jogsértések három („enyhe”, „súlyos” és „különösen súlyos”) kategóriába való sorolását eltörölték, és a pontosabb különbségtétel lehetővé tétele érdekében egy 0-tól 30%-ig terjedő skálát vezettek be. Ezenkívül a bírság alapösszege ezentúl „az eladások értékéhez bizonyos meghatározott mértékben aránylik; az arányszámot a jogsértés súlyosságának függvényében állapítják meg, és a jogsértés éveinek számával szorozzák meg” (az említett iránymutatás (19) bekezdése). Általános szabály szerint „az eladások értékének szóban forgó arányát akár 30%-ban is megállapíthatják” (a (21) bekezdés). Az árak rögzítéséről, a piac felosztásáról és a termelés korlátozásáról szóló horizontális megállapodások esetén, amelyek „természetüknél fogva a legsúlyosabb versenykorlátozások közé számíthatnak”, a figyelembe vett eladások arányát általában „a legmagasabb szinten” kell megállapítani (a (23) bekezdés).

jogalany számára a meghozott intézkedés indokainak megismerését, a Törvényszék számára pedig felülvizsgálati jogkörének gyakorlását.

Amennyiben a Bizottság a mértéket 17%-ban, azaz alig magasabb szinten alapította meg, mint e skála fele, választását csupán a jogsértés „különösen súlyos” jellegével indokolva, azonban nem fejtette ki részletesebben, hogy a jogsértés „különösen súlyosnak” való minősítése miért vezette a 17%-os mérték megállapításához, nem pedig „legmagasabb szinten” egy jóval nagyobb arány megállapításához, ezen indokolás csak abban a helyzetben lehet elegendő, ha a Bizottság a legsúlyosabb korlátozásokra előirányzott sáv alsó határához igen közeli mértéket alkalmaz, amely egyébként igen kedvező a vállalkozás számára. Ebben az esetben ugyanis nincs szükség olyan további indokolásra, amely az iránymutatásban rejlő indokolást meghaladja. Ha azonban a Bizottság magasabb mértéket kívánt volna alkalmazni, részletesebb indokolással kellett volna szolgálnia.

E körülmények között a Bizottság főszabály szerint már nem elégedhet meg azzal, hogy kizárólag a jogsértés „különösen súlyosnak” való minősítését indokolja, a figyelembe vett értékesítések arányának megállapítását azonban nem. A bírságok területén a Bizottság rendelkezésére álló mérlegelési mozgástér szükségszerű velejárója ugyanis az indokolási kötelezettség, amely lehetővé teszi a

(vö. 91–93. pont)

4. Kizárólag a kifogásközlés alapján az érintett egyedi vállalkozásnak alig van lehetősége arra, hogy ellenőrizze, vajon a

kartell összes tagjának a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége érzékelhető jellegének bizonyításához használt forgalma és konszolidált piaci részesedése meghaladja-e a 40 millió eurót, illetve az 5%-ot. Az egyes vállalkozások teljes bizonyossággal csak a saját számadataikat tudják vitatni. Ennélfogva a piac méretének és a kérdéses többi társaság piaci részesedéseinek vitatása érdekében és az e számadatokra vonatkozó saját érvekre való hivatkozás céljából nélkülözhetetlen annak ismerete, hogy a többi társaság forgalma hogyan oszlik meg, amelynek hiányában az érintett vállalkozás nem tudja hatékonyan kifejteni álláspontját a Bizottság által állított tények, kifogások és körülmények valóságtartalmáról és relevanciájáról.

(vö. 118. pont)

Azon jogsértés, amelynek célja az árak rögzítése és a piacok felosztása, jellegénél fogva különösen súlyos.

Ezenkívül az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról szóló iránymutatás (20) bekezdése kimondja, hogy „[a] súlyosságot minden egyes jogsértéstípusnál esetenként állapítják meg, valamennyi releváns körülmény figyelembevételével”. Az említett iránymutatás a pontosabb különbségtétel lehetővé tétele érdekében egy 0-tól 30%-ig terjedő skálát vezetett be. Így az említett iránymutatás (19) bekezdése szerint a bírság alapösszege „az eladások értékéhez bizonyos meghatározott mértékben aránylik; az arányszámot a jogsértés súlyosságának függvényében állapítják meg”. Általános szabályként az említett iránymutatás (21) bekezdése szerint „az eladások értékének szóban forgó arányát akár 30%-ban is megállapíthatják”.

5. A jogsértés súlyának megítélése során különösen a versenykorlátozások jellegét kell figyelembe venni. A jogsértés súlyát a visszaélészerű magatartások jellege és célja alapján lehet megállapítani. A magatartás céljával kapcsolatos elemek így a bírság összegének megállapítása során nagyobb jelentőségűek lehetnek, mint a magatartás hatásaira vonatkozó elemek.

Ennélfogva a Bizottság nem élhet úgy a bírságok kiszabása területén rendelkezésére álló mérlegelési mozgástérrel, és nem állapíthatja meg úgy a 0 és 30% közötti pontos mértéket, hogy nem veszi figyelembe az ügy sajátos körülményeit. Az említett iránymutatás (22) bekezdése kimondja, hogy „[a]nnak eldöntéséhez, hogy az eladások értékének adott esetben alkalmazandó aránya alacsonyabb vagy

magasabb legyen ennél a mértéknél [helyesen: e skála alsó vagy felső értékéhez közelítsen-e], a Bizottság olyan tényezőket fog figyelembe venni, mint például a jogsértés jellege, az érintett felek összesített piaci részesedése, a jogsértés földrajzi kiterjedése, valamint az, hogy a jogsértés megvalósult-e”.

csak akkor lenne szükség, ha magasabb mértéket kellene megállapítani.

(vö. 136–137., 139–142. pont)

A pontos százalékszám meghatározása bizonyos mértékben könnyebb az árak rögzítésére és a piac felosztására vonatkozó titkos horizontális megállapodások esetén, amelyek esetén az említett iránymutatás (23) bekezdése értelmében a figyelembe vett eladások arányát általában „a legmagasabb szinten” állapítják meg. E bekezdésből kitűnik, hogy a legsúlyosabb korlátozások esetén a mértéknek meg kell haladnia legalább a 15%-ot.

6. A jogsértő magatartás megszüntetése nem minősül a bírság csökkentését igazoló enyhítő körülménynek akkor, ha a kérdéses társaság a jogsértésben való részvételét csak a Bizottság helyszíni vizsgálatai előtt néhány nappal szüntette meg.

Az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról szóló iránymutatás (29) bekezdésének első francia bekezdése kimondja, hogy noha a bírság alapösszege csökkenthető, ha az érintett vállalkozás bizonyítja, hogy a Bizottság első beavatkozására abbahagyta a jogsértést, ez „nem vonatkozik a titkos megállapodásokra és magatartásra (főként a kartellekre nem)”. Ezen túlmenően ezen enyhítő körülmény figyelembevétele azon esetekre korlátozódik, amikor a jogsértés a Bizottság első beavatkozását követően megszűnik.

Nem kell tehát megsemmisíteni a Bizottság határozatát azért, mert a 17%-os mértéket kizárólag a jogsértés magában rejlő súlyos jellege alapján állapították meg. Amikor ugyanis a Bizottság megelégszik a legsúlyosabb korlátozásokra előírt minimális mértékkel megegyező vagy majdnem megegyező mérték alkalmazásával, nem szükséges további elemeket vagy körülményeket figyelembe venni. Erre

(vö. 151–152. pont)

7. Feltételezve, hogy a Bizottságnál dolgozó személy számára ismert tények betudhatók a Bizottságnak mint intézménynek, meg kell jegyezni, hogy önmagában a

versenyellenes magatartás ismerete nem foglalja magában azt, hogy a Bizottság e magatartást az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról szóló iránymutatás (29) bekezdésének utolsó francia bekezdése értelmében hallgatólagosan „engedélyezte vagy ösztönözte”. Az állítólagos tétlenség ugyanis nem hasonlítható olyan pozitív aktushoz, mint az engedélyezés vagy az ösztönzés. Ezenkívül, ha a versenyszabályok megsértése ennyire nyilvánvaló, a gondos gazdasági szereplő nem hivatkozhat az e magatartás jogszerűségébe vetett jogos bizalomra.

(vö. 157–158. pont)

8. Ahhoz, hogy valamely vállalkozás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról szóló iránymutatás (35) bekezdése értelmében gazdasági nehézségek miatt a bírság

rendkívüli csökkentésében részesüljön, a kérelmen kívül két együttes feltételnek kell teljesülnie, amely először is a bírság megfizetésének leküzdhetetlen nehézsége, és másodsor „adott [helyesen: sajátos] szociális és közgazdasági környezet” fennállása.

Az első feltétel értékelésének az érintett vállalkozás tényleges helyzetének figyelembevételén kell alapulnia. Pusztán annak kiszámítása, hogy a bírság a vállalkozás világméretű forgalmának hány százalékát teszi ki, önmagában nem támaszthatja alá azon következtetést, miszerint a bírság nem sodorja visszavonhatatlanul veszélybe e vállalkozás gazdasági életképességét. Ha ugyanis erről lenne szó, konkrét küszöbértékeket lehetne megállapítani az említett iránymutatás (35) bekezdésének alkalmazásához.

(vö. 165., 167. pont)