

WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (trzecia izba)  
z dnia 27 września 2006 r. \*

W sprawie T-43/02

**Jungbunzlauer AG**, z siedzibą w Bazylei (Szwajcaria), reprezentowana przez  
adwokatów R. Bechtolda, U. Soltésza i M. Karla,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Wspólnot Europejskich**, reprezentowanej przez P. Olivera, działającego  
w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez adwokata H. Freunda,

strona pozwana,

\* Język postępowania: niemiecki.

popierana przez

**Radę Unii Europejskiej**, reprezentowaną przez E. Karlsson i S. Marquardta, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności art. 1 decyzji Komisji 2002/742/WE z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania na podstawie art. 81 WE oraz art. 53 porozumienia EOG (sprawa COMP/E-1/36.604 — Kwas cytrynowy) (Dz.U. 2002, L 239 str. 18) oraz, ewentualnie, o obniżenie grzywny nałożonej w tej decyzji na skarżącą,

**SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI**  
**WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (trzecia izba),**

w składzie: J. Azizi, prezes, M. Jaeger i F. Dehousse, sędziowie,  
sekretarz: D. Christensen, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 maja 2004 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

### Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 1 Skarżąca Jungbunzlauer AG (zwana dalej „Jungbunzlauer” lub „skarżącą”) została utworzona jako spółka w 100% zależna od Jungbunzlauer Holding AG, w której wszystkie udziały ma z kolei spółka holdingowa Montana AG (zwana dalej także „grupą Jungbunzlauer”). W Stanach Zjednoczonych ta grupa jest obecna za pośrednictwem spółki zależnej należącej do grupy Jungbunzlauer — Jungbunzlauer International AG. Siedziba grupy znajduje się w lokalach Jungbunzlauer w Bazylei (Szwajcaria). Przed 1993 r. grupa była zarządzana przez Jungbunzlauer GmbH, której siedziba znajdowała się w Wiedniu (Austria).
- 2 Grupa Jungbunzlauer produkuje i sprzedaje składniki wykorzystywane w sektorze produktów spożywczych i napojów, produktów farmaceutycznych i kosmetyków, które mają także inne zastosowanie przemysłowe. Jest ona w szczególności jednym z liderów wśród producentów kwasu cytrynowego.
- 3 Kwas cytrynowy jest najczęściej na świecie używaną substancją zakwaszającą i konserwantem. Istnieją jego różne rodzaje, które mają różne zastosowania, w szczególności w produktach spożywczych i napojach, w detergentach i środkach czystości, w produktach farmaceutycznych i kosmetycznych oraz w różnych procesach przemysłowych.

- 4 W 1995 r. łączna wartość sprzedaży kwasu cytrynowego na poziomie światowym wyniosła około 894,72 miliona EUR, a w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) — około 323,69 miliona EUR. W 1996 r. około 60% światowego rynku kwasu cytrynowego znajdowało się w rękach pięciu adresatów decyzji będącej przedmiotem niniejszej skargi, a mianowicie, poza Jungbunzlauer, F. Hoffmann-La Roche AG (zwanej dalej „HLR”), Archer Daniels Midland Co. (zwanej dalej „ADM”), Haarmann & Reimer Corporation (zwanej dalej „H&R”), spółki należącej do grupy Bayer AG (zwanej dalej „Bayer”) oraz Cerestar Bioproducts BV (zwanej dalej „Cerestar”), które łącznie są zwane „zainteresowanymi przedsiębiorstwami”.
- 5 W sierpniu 1995 r. amerykańskie ministerstwo sprawiedliwości poinformowało Komisję o trwającym dochodzeniu w sprawie rynku kwasu cytrynowego. W okresie między październikiem 1996 r. a czerwcem 1998 r. wszystkie zainteresowane przedsiębiorstwa, w tym Jungbunzlauer International AG, przyznały się do uczestnictwa w porozumieniach, decyzjach i uzgodnionych praktykach (zwanym dalej „kartelem”). W następstwie porozumień zawartych z amerykańskim ministerstwem sprawiedliwości władze amerykańskie nałożyły na te przedsiębiorstwa grzywny. Poza przedsiębiorstwami odrębnymi grzywnami zostały ukarane poszczególne osoby oskarżone. Dochodzenie zostało także przeprowadzone w Kanadzie, gdzie również nałożono grzywny na niektóre z tych przedsiębiorstw, między innymi na Jungbunzlauer International AG.
- 6 W dniu 6 sierpnia 1997 r. Komisja, na podstawie art. 11 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r., pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. [81] i [82] traktatu (Dz.U. 1962, 13, str. 204), zażądała udzielenia informacji od czterech największych producentów kwasu cytrynowego we Wspólnocie, w tym od Jungbunzlauer GmbH. Poza tym w styczniu 1998 r. Komisja żądała udzielenia informacji od największych odbiorców kwasu cytrynowego we Wspólnocie, a w czerwcu i lipcu 1998 r. ponownie zażądała udzielenia informacji od największych producentów kwasu cytrynowego we Wspólnocie.
- 7 W następstwie pierwszego żądania udzielenia informacji, skierowanego do niej w lipcu 1998 r., Cerestar skontaktowała się z Komisją i podczas spotkania, które

odbyło się w dniu 29 października 1998 r., oświadczyła, że ma zamiar współpracować z Komisją na podstawie komunikatu tej ostatniej z dnia 18 lipca 1996 r. dotyczącego nienakładania grzywien lub obniżenia ich kwoty w sprawach dotyczących karteli (Dz.U. 1996, C 207, str. 4, zwanego dalej „komunikatem w sprawie współpracy”). Przy tej okazji Cerestar przedstawiła ustnie opis działań będących wynikiem kartelu, w których to działaniach uczestniczyła. W dniu 25 marca 1999 r. wysłała ona Komisji pisemne oświadczenie potwierdzające to, co powiedziała w trakcie spotkania.

- 8 Pismem z dnia 28 lipca 1998 r. Komisja ponownie skierowała do Jungbunzlauer GmbH żądanie udzielenia informacji, na które ta ostatnia odpowiedziała pismem z dnia 28 września 1998 r.
- 9 W trakcie spotkania, które odbyło się w dniu 11 grudnia 1998 r., ADM oświadczyła, że chce współpracować z Komisją, i przedstawiła ustnie opis antykonkurencyjnych działań, w których uczestniczyła. Pismem z dnia 15 stycznia 1999 r. ADM potwierdziła swoje ustne oświadczenia.
- 10 W dniu 3 marca 1999 r. Komisja skierowała do HLR, Jungbunzlauer i Cerestar żądania udzielenia dodatkowych informacji.
- 11 Odpowiednio w dniach 28 kwietnia, 21 maja i 28 lipca 1999 r. Bayer, działając w imieniu H&R, skarżącej i HLR, przedstawiła oświadczenia na podstawie komunikatu w sprawie współpracy.
- 12 W dniu 28 marca 2000 r. na podstawie informacji, które zostały podane do jej wiadomości, Komisja skierowała do skarżącej i innych zainteresowanych przed-

siębiorstw pismo w sprawie przedstawienia zarzutów dotyczących naruszenia art. 81 ust. 1 WE oraz art. 53 ust. 1 porozumienia EOG. W odpowiedzi na przedstawione przez Komisję zarzuty skarżąca i inne zainteresowane przedsiębiorstwa przekazały uwagi na piśmie. Żadne z zainteresowanych przedsiębiorstw nie wniosło o przesłuchanie ani nie podważyło wystąpienia okoliczności faktycznych, które zostały przedstawione w piśmie w sprawie podniesienia zarzutów.

- 13 W piśmie skierowanym do Komisji w dniu 11 kwietnia 2001 r. Jungbunzlauer GmbH poczyniła pewne spostrzeżenia dotyczące toczącego się postępowania.
- 14 W dniu 27 lipca 2001 r. Komisja skierowała do skarżącej i innych zainteresowanych przedsiębiorstw żądania udzielenia dodatkowych informacji. W swoim własnym imieniu oraz w imieniu Jungbunzlauer GmbH skarżąca odpowiedziała pismem z dnia 3 sierpnia 2001 r.
- 15 W dniu 5 grudnia 2001 r. Komisja wydała decyzję 2002/742/WE w sprawie postępowania na podstawie art. 81 traktatu WE oraz art. 53 porozumienia EOG (sprawa COMP/E-1/36.604 — Kwas cytrynowy) (zwaną dalej „decyzją”). Decyzja ta została podana do wiadomości skarżącej w piśmie z dnia 18 grudnia 2001 r.
- 16 Decyzja zawiera między innymi następujące postanowienia:

*„Artykuł 1*

[ADM], [Cerestar], [H&R], [HLR] i [skarżąca] naruszyły art. 81 ust. 1 traktatu oraz art. 53 ust. 1 porozumienia EOG, uczestnicząc w ciągłym porozumieniu i/lub praktyce uzgodnionej w sektorze kwasu cytrynowego.

Naruszenie to trwało:

- w przypadku [ADM], [H&R], [HLR] i [skarżące]: od marca 1991 r. do maja 1995 r.;
- w przypadku [Cerestar]: od maja 1992 r. do maja 1995 r.

[...]

### *Artykuł 3*

Na wskazane w art. 1 przedsiębiorstwa zostają nałożone, ze względu na popełnienie określonego w tym samym artykule naruszenia, następujące grzywny:

- a) [ADM]: grzywna w wysokości 39,69 miliona EUR,
- b) [Cerestar]: grzywna w wysokości 170 000 EUR,
- c) [HLR]: grzywna w wysokości 63,5 miliona EUR,
- d) [H&R]: grzywna w wysokości 14,22 miliona EUR,
- e) [skarżąca]: grzywna w wysokości 17,64 miliona EUR”.

- 17 W motywach 80–84 decyzji Komisja podkreśliła, że kartel polegał na przydzieleniu każdemu z jego uczestników dokładnie określonych limitów sprzedaży i przestrzeganiu tych limitów, na ustalaniu cen docelowych i cen minimalnych, na zniesieniu rabatów oraz wymianie specyficznych informacji o klientach.
- 18 W motywach 185–188 decyzji Komisja uznała, że w przypadku grupy Jungbunzlauer naruszenie należy przypisać Jungbunzlauer.
- 19 W celu ustalenia wysokości grzywien Komisja zastosowała w decyzji metodologię określoną w wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 traktatu EWWŚ (Dz.U. 1998, C 9, str. 3, zwanych dalej „wytycznymi”) oraz komunikat w sprawie współpracy.
- 20 W pierwszej kolejności Komisja określiła kwotę podstawową grzywny w oparciu o wagę i czas trwania naruszenia.
- 21 W tym względzie, w odniesieniu do wagi naruszenia, Komisja najpierw uznała, że zainteresowane przedsiębiorstwa popełniły bardzo poważne naruszenie, biorąc pod uwagę jego charakter, rzeczywisty wpływ na rynek kwasu cytrynowego w EOG oraz zasięg geograficzny danego rynku (motyw 230 zaskarżonej decyzji).
- 22 Komisja uznała następnie, że należy uwzględnić rzeczywiste ekonomiczne możliwości spowodowania szkód w zakresie konkurencji i ustalić grzywnę na poziomie gwarantującym wystarczająco odstraszący skutek. Opierając się zatem na



wielkości obrotu zainteresowanych przedsiębiorstw osiągniętego na całym świecie ze sprzedaży kwasu cytrynowego w ostatnim roku trwania naruszenia, czyli w 1995 r., Komisja podzieliła zainteresowane przedsiębiorstwa na trzy kategorie; do pierwszej z nich zaliczyła H&R z udziałem w rynku światowym wynoszącym 22%, do drugiej z nich — ADM i Jungbunzlauer z udziałami rynkowymi wynoszącymi [poufne]<sup>1</sup> % oraz HLR z udziałem w rynku wynoszącym 9%, a do trzeciej kategorii — Cerestar z udziałem w rynku wynoszącym 2,5%. Na tej podstawie Komisja ustaliła kwoty wyjściowe na poziomie 35 milionów EUR w przypadku przedsiębiorstwa należącego do pierwszej kategorii, 21 milionów EUR w przypadku przedsiębiorstw należących do drugiej kategorii oraz 3,5 miliona EUR w przypadku przedsiębiorstwa zakwalifikowanego do trzeciej kategorii (motywy 239 zaskarżonej decyzji).

- 23 Aby ponadto zapewnić grzywnie wystarczająco odstrasżający skutek, Komisja dostosowała odpowiednio kwotę wyjściową. Biorąc zatem pod uwagę wielkość i całkowite zasoby zainteresowanych przedsiębiorstw, które wyraża wielkość całkowitych obrotów osiągniętych przez nie na poziomie światowym, do kwot wyjściowych ustalonych dla ADM i HLR Komisja zastosowała współczynnik mnożenia wynoszący 2, a do kwoty wyjściowej ustalonej dla H&R — współczynnik mnożenia wynoszący 2,5 (motywy 50 i 246 zaskarżonej decyzji).
- 24 W odniesieniu do czasu trwania naruszenia popełnionego przez każde z przedsiębiorstw ustalona w powyższy sposób kwota wyjściowa została zwiększona o 10% za każdy jego rok, czyli w sumie o 40% w przypadku ADM, H&R, HLR i Jungbunzlauer oraz w sumie o 30% w przypadku Cerestar (motywy 249 i 250 zaskarżonej decyzji).
- 25 Zatem w przypadku Jungbunzlauer Komisja ustaliła kwotę podstawową grzywnien na 29,4 miliona EUR. W odniesieniu do ADM, Cerestar, HLR, H&R, kwoty podstawowe zostały ustalone odpowiednio na poziomie 58,8, 4,55, 58,8 i 122,5 miliona EUR (motywy 254 zaskarżonej decyzji).

1 — Dane poufne, które zostały usunięte z tekstu.

- 26 W drugiej kolejności kwoty podstawowe grzywien nałożonych na ADM i HLR zostały zwiększone o 35% ze względu na odgrywanie przez te przedsiębiorstwa roli przywódców kartelu, co Komisja uznała za okoliczność obciążającą (motyw 273 zaskarżonej decyzji).
- 27 W trzeciej kolejności Komisja przeanalizowała i oddaliła argumenty podniesione przez niektóre przedsiębiorstwa, dotyczące możliwości skorzystania z okoliczności łagodzących (motywy 274–291 zaskarżonej decyzji).
- 28 W czwartej kolejności, na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17, Komisja tak dostosowała obliczone dla Cerestar i H&R kwoty wyjściowe, aby nie przekraczały one granicy 10% całego obrotu zainteresowanych przedsiębiorstw (motyw 293 zaskarżonej decyzji).
- 29 W piątej kolejności, na podstawie pkt B komunikatu w sprawie współpracy, Komisja przyznała Cerestar „bardzo istotne obniżenie” kwoty grzywiny (to jest 90%), która zostałaby na nią nałożona w przypadku braku współpracy. Na podstawie pkt B komunikatu w sprawie współpracy Komisja zastosowała „odczuwalne obniżenie” kwoty grzywiny w przypadku ADM (tzn. 50%), Jungbunzlauer (40%), H&R (30%) i HLR (20%) (motyw 326).

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

- 30 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 lutego 2002 r. Jungbunzlauer wniosła niniejszą skargę.

31 Postanowieniem z dnia 18 czerwca 2002 r. Prezes Sądu dopuścił do udziału w sprawie Radę w charakterze interwenienta popierającego wnioski Komisji.

32 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (trzecia izba) postanowił o wszczęciu procedury ustnej i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu Sądu zwrócił się do stron z pytaniami na piśmie. Strony udzieliły odpowiedzi na pytania Sądu w wyznaczonym terminie.

33 Na rozprawie w dniu 24 maja 2004 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

34 Jungbunzlauer wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności decyzji;
- ewentualnie obniżenie kwoty grzywny;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

35 Komisja oraz Rada jako interwenient wnoszą do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie Jungbunzlauer kosztami postępowania.

## Co do prawa

- 36 Skarżąca podnosi w pierwszej kolejności zarzut bezprawności, twierdząc, że art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 narusza zasadę legalności, ponieważ nie określa on z góry w dostateczny sposób praktyki decyzyjnej Komisji (zwaną dalej „zasadą legalności”). Następnie skarżąca podnosi, że decyzja jest dotknięta błędami, jeśli chodzi o adresata decyzji, ocenę wagi naruszenia, uznanie okoliczności łagodzących, nieuwzględnienie grzywien nałożonych w innych państwach, przestrzeganie górnej granicy grzywien określonej w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 i prawo dostępu do akt. Wreszcie skarżąca utrzymuje, że czas trwania postępowania administracyjnego powinien mieć wpływ na kwotę grzywien.

### *I — W przedmiocie naruszenia zasady legalności*

#### *A — W przedmiocie zarzutu bezprawności podniesionego wobec art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17*

##### 1. Argumenty stron

- 37 Jungbunzlauer podnosi zarzut bezprawności w rozumieniu art. 241 WE i utrzymuje, że art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17, który upoważnia Komisję do nakładania grzywien w przypadku naruszenia wspólnotowego prawa konkurencji, narusza zasadę legalności wynikającą z zasady pewności prawa, która z kolei stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, ponieważ ten przepis nie określa z góry w dostateczny sposób praktyki decyzyjnej Komisji.

38 Na samym początku Jungbunzlauer podnosi, że zasada legalności została ujęta w art. 7 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), który brzmi następująco:

„Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony”.

39 Jungbunzlauer cytuje art. 6 ust. 2 traktatu UE: „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w [EKPC] oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”.

40 Poza tym Jungbunzlauer podkreśla, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału i Sądu każdy przepis wspólnotowy przewidujący sankcje, które nie mają nawet charakteru prawnokarnego (wyroki Trybunału z dnia 25 września 1984 r. w sprawie 117/83 Könecke, Rec. str. 3291, pkt 11, z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 Maizena, Rec. str. 4587, pkt 15), musi być zgodny z zasadą legalności wynikającą z zasady pewności prawa (wyroki Trybunału z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 Stauder, Rec. str. 419, pkt 7, z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 Van Es Douane Agenten, Rec. str. I-431, pkt 27 i z dnia 12 grudnia 1996 r. C-74/95 i C-129/95 w sprawach dotyczących postępowań karnych przeciwko X, Rec. str. I-6609, pkt 25, wyrok Sądu z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie T-112/98 Mannesmannröhren-Werke przeciwko Komisji, Rec. str. II-729, pkt 59 i następne).

41 Wreszcie Jungbunzlauer wskazuje, że zasada legalności jest także ugruntowana w art. 41 i 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej podpisanej w dniu

7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. 2000, C 364, str. 1; zwanej dalej Kartą praw podstawowych) i stanowi nierozłączną część tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim.

- 42 Jungbunzlauer podnosi, że w myśl zasady legalności, która wynika z zasady pewności prawa, ustawodawstwo wspólnotowe musi być jasne i przewidywalne dla podmiotów prawa (wyroki Trybunału z dnia 12 listopada 1981 r. w sprawach połączonych od 212/80 do 217/80 Salumi, Rec. str. 2735 pkt 10, z dnia 22 lutego 1984 r. w sprawie 70/83 Kloppenburg, Rec. str. 1075, pkt 11, przywołany w pkt 40 powyżej wyrok w sprawie Könecke, pkt 11 i przywołany w pkt 40 powyżej wyrok w sprawie Maizena, pkt 15) i że w przypadku ustawodawstwa mogącego mieć konsekwencje finansowe pewność i przewidywalność stanowi bezwzględny wymóg, którego szczególnie należy przestrzegać (wyrok Trybunału z dnia 13 marca 1990 r. w sprawie C-30/89 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-691, pkt 23 i przytoczone orzecznictwo). Tym bardziej ten wymóg musi być spełniony wtedy, gdy mamy do czynienia z przepisem wydanym przez Radę, który zawiera upoważnienie dla Komisji do działania. Upoważnienie to obowiązuje tylko wtedy, gdy jest wystarczająco określone, to znaczy gdy Rada jasno wskaże granice kompetencji przyznanej Komisji (wyrok Trybunału z dnia 5 lipca 1988 r. w sprawie 291/86 Central-Import Münster, Rec. str. 3679, pkt 13).
- 43 Jungbunzlauer podnosi, że zasada legalności ma szczególne znaczenie w przypadku przepisów ustanawiających sankcje (wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 1980 r. w sprawie 32/79 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. 2403, pkt 46, wyrok w sprawie Kloppenburg, przywołany w pkt 42 powyżej, pkt 11, wyrok w sprawie Maizena, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 15 i wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-352/92 Milchwerke Köln, Rec. str. I-3385, pkt 22 i 23). Jungbunzlauer podkreśla, że te przepisy nie tylko muszą określać w sposób przewidywalny zachowanie zagrożone sankcją, ale także konsekwencje prawne wynikające z tego dla jednostki (wyrok w sprawie postępowań karnych przeciwko X, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 25).
- 44 Jungbunzlauer uważa, że art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 przewiduje możliwość orzeczenia sankcji karnej lub quasi-karnej.

- 45 W tym względzie Jungbunzlauer wskazuje na oświadczenia M. Montiego, członka Komisji odpowiedzialnego za politykę konkurencji, treść wytycznych oraz treść odpowiedzi Komisji na skargę. Mowa w nich o „sankcjach” i „karach” za naruszenia art. 81 WE i 82 WE, które muszą być dostatecznie wysokie, aby miały „charakter odstraszający”.
- 46 Poza tym Jungbunzlauer przypomina, że Trybunał przyznał, iż grzywny przewidziane w art. 15 rozporządzenia nr 17 nie mają charakteru okresowych kar pieniężnych, ale ich celem jest zarówno ukaranie czynów niedozwolonych, jak i zapobieganie ich powtórzeniu (wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1970 r. w sprawie 41/69 Chemiefarma przeciwko Komisji, Rec. str. 661, pkt 172 i 173), co zdaniem Jungbunzlauer odpowiada także szerokiej wykładni pojęcia oskarżenia karnego dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Jungbunzlauer wskazuje także, że w wyroku z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie T-15/99 Brugg Rohrsysteme przeciwko Komisji, Rec. str. II-1613, pkt 109 i 122 Sąd zbadał ważność grzywny nałożonej na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 w świetle art. 7 EKPC.
- 47 Jungbunzlauer jest zdania, że sformułowanie zawarte w art. 15 ust. 4 rozporządzenia nr 17, a mianowicie że decyzje, w których są nakładane grzywny, „nie mają charakteru karnoprawnego”, nie ma wpływu na tę ocenę, albowiem zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie ma znaczenia nazwa aktu prawnego, ale jego rzeczywista treść.
- 48 W konsekwencji, zdaniem Jungbunzlauer, postępowanie, które kończy się nałożeniem grzywny na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17, musi spełniać wszystkie minimalne wymogi związane z prawami podstawowymi, które wynikają nie tylko z EKPC, tak jak rozumie je Europejski Trybunał Praw Człowieka, ale także związane z Kartą praw podstawowych, która potwierdza między innymi prawa wynikające z tego orzecznictwa.

- 49 W tej sytuacji Jungbunzlauer podnosi, że z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że zarówno przestępstwa, jak i kara, która grozi za naruszenie, powinny być „określone w ustawie”, co oznacza, że podmioty prawa muszą być w stanie przewidzieć — w odpowiednim zakresie w zależności od okoliczności sprawy — konsekwencje, które mogą wynikać z określonego aktu. Europejski Trybunał Praw Człowieka dodał, że ustawa, która jest źródłem uprawnień dyskrecyjnych, nie jest jako taka sprzeczna z tym wymogiem, pod warunkiem że zakres i zasady wykonywania tych uprawnień są wystarczająco jasno określone z uwagi na uzasadnione interesy, które wchodzi w grę, w celu zapewnienia jednostce odpowiedniej ochrony przed arbitralnością.
- 50 Mając to na uwadze, Jungbunzlauer sądzi, że naruszenie zasady legalności ma miejsce wtedy, gdy przepis przewidujący możliwość orzeczenia grzywny nie ogranicza dostatecznie możliwych skutków prawnych decyzji wydanej w tej kwestii, ale ze względu na nieprecyzyjne określenie spornego tekstu pozostawia właściwemu organowi szerokie możliwości jego stosowania w danym przypadku. W takim razie skutki prawne nie są z góry określone przez ustawodawcę, ale przez administrację. Jest to sprzeczne z zasadą legalności. Wprawdzie przyznanie administracji uznania nie jest jako takie sprzeczne z zasadą legalności, jednak zakres tego uznania nie może zostać przekroczony.
- 51 Jungbunzlauer jest zdania, że art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 nie spełnia minimalnych wymogów, które zostały opisane powyżej.
- 52 Jungbunzlauer przypomina, że zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 za naruszenia reguł konkurencji zawartych w traktacie Komisja może nałożyć minimalną grzywnę w wysokości 1000 EUR, której maksymalna wysokość zależy od wartości obrotu osiągniętego przez każde z przedsiębiorstw. Dodaje ona, że jeśli chodzi o konkretną kwotę grzywny, to art. 15 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia



nr 17 stanowi jedynie, że „[p]rzy ustalaniu wysokości kary pieniężnej [grzywny] należy uwzględnić, oprócz wagi naruszenia, również okres [czas] trwania tego naruszenia”.

53 Jungbunzlauer uważa, że z uwagi na ten przepis Komisja dysponuje prawie nieograniczonym zakresem uznania w dziedzinie ustalania kwoty grzywny.

54 W pierwszej kolejności Jungbunzlauer przytacza fakt, że inaczej niż w czasie, gdy wydane zostało rozporządzenie nr 17, obecnie obrót niektórych światowych grup może wynosić kilkaset miliardów EUR, a górna granica grzywny może łatwo osiągnąć kilkadziesiąt miliardów EUR. Wskazuje ona przykładowo, że jeśli grupa paliwowa ExxonMobil uczestniczyłaby w kartelu, to z uwagi na jej obrót, który wynosi 248 miliardów EUR, Komisja mogłaby nałożyć na nią grzywnę wynoszącą od 1000 EUR do 24,8 miliarda EUR, która jest równa produktowi krajowemu brutto Luksemburga. Jungbunzlauer jest zdania, że skoro za dane naruszenie ustawa daje organom możliwość ustalenia grzywny w granicach od 1000 do 24,8 miliarda EUR — a nawet całkowitego zwolnienia na mocy komunikatu w sprawie współpracy — to już nie ustawa określa z góry grzywnę, ale wyłącznie organ. Wreszcie taki przepis daje możliwość arbitralnego ustalenia kwoty grzywny.

55 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o wytyczne, Jungbunzlauer uważa, że nie są one „ustawą” w rozumieniu EKPC. Podkreśla ona, że wytyczne wiążą wyłącznie Komisję, a nie organy sądownicze (wyrok Sądu z dnia 16 lipca 1998 r. w sprawie T-81/97 Regione Toscana przeciwko Komisji, Rec. str. II-2889, pkt 49 i opinia rzecznika generalnego S. Albera do wyroku Trybunału z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie C-17/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-2481, pkt 23), które mogą sprawować kontrolę nad decyzjami Komisji w ramach nieograniczonego prawa do orzekania.

Tymczasem, zdaniem skarżącej, skoro te organy są odpowiedzialne za ustalenie ostatecznej kwoty grzywny i skoro nie są one związane wytycznymi, to wytyczane nie mają żadnego wpływu na ocenę, czy dany przepis karnoprawny dostatecznie spełnia wymogi legalności w rozumieniu art. 7 EKPC. Ponadto wskazuje ona, że Sąd potwierdził ostatnio, że ramy prawne mające zastosowanie do grzywien są zdefiniowane jedynie przez rozporządzenie nr 17 (wyrok w sprawie Brugg Rohrsysteme przeciwko Komisji, przywołany w pkt 46 powyżej, pkt 123).

- 56 W trzeciej kolejności Jungbunzlauer kwestionuje zasadność argumentacji Komisji, która twierdzi, że większej przewidywalności i pewności w odniesieniu do obliczania kwoty grzywien nie da się pogodzić z zasadą, zgodnie z którą grzywna musi uwzględniać szczególne okoliczności każdego przypadku i mieć wystarczająco odstrasżający skutek, aby przedsiębiorstwa przestrzegały reguł konkurencji. Zdaniem Jungbunzlauer, to wiedza lub możliwość dysponowania wiedzą o ewentualnych konsekwencjach czynu zabronionego pozwala na skuteczne zapewnienie odstrasżającego skutku, który jest celem Komisji. Z tego względu ustawy karne państw członkowskich zawierają różne znamiona naruszenia, z których każde ma różne konsekwencje z punktu widzenia sankcji. Na podstawie tych przepisów i ich wykładni w orzecznictwie krajowym podmiot prawa jest w stanie przewidzieć w sposób wystarczająco dokładny konsekwencje karne swoich aktów. Prawie nieograniczone ramy sankcji w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 nie mają konkretnie takiego skutku odstrasżającego, ponieważ nie zawierają najmniejszej wskazówki co do konkretnych znamion naruszenia, które mogłoby a priori wyczerpywać całkowicie te ramy.

- 57 Jungbunzlauer dodaje, że okoliczność, iż wytyczne nie określają dostatecznie sposobu obliczania grzywien, ilustruje fakt, że za tak zwane „bardzo poważne” naruszenia Komisja ma do wyboru „możliwe” grzywny w wysokości powyżej 20 milionów EUR. Tymczasem wytyczne wcale nie pozwalają na określenie warunków, od których zależy wybór przez Komisję kwoty podstawowej w wysokości 20, 50 czy 100 milionów EUR, a nawet jeszcze większej kwoty.

58 W czwartej kolejności Jungbunzlauer uważa, że argument Rady oparty na tym, że grzywny ustalone przez Komisję są kontrolowane przez sąd wspólnotowy, który ma nieograniczone prawo do orzekania, nie może zostać przyjęty. Zdaniem Jungbunzlauer, Rada nie uwzględniła faktu, że wymogi, aby przepisy prawne były dostatecznie jasne, mają konkretnie na celu umożliwienie sądowi wspólnotowemu kontroli legalności decyzji wydanych na podstawie tych przepisów. Teza, której broni Rada, oznaczałaby, że sądom wspólnotowym została przekazana rola ustawodawcy wspólnotowego.

59 W piątej kolejności Jungbunzlauer wskazuje na fakt, że na poziomie krajowym nie istnieje porównywalne upoważnienie organu, które daje mu prawo do nakładania grzywny w sposób prawie nieograniczony. Jeśli chodzi o porównanie z prawem szwedzkim, którego dokonała Rada, Jungbunzlauer uważa, że w tym państwie członkowskim prawo zostało ukształtowane w oparciu o model wspólnotowy, więc nie wnosi ono nic nowego do dyskusji. Jeśli chodzi o prawo niemieckie, o którym również wspomniała Rada, Jungbunzlauer podnosi, że przepisy niemieckie dotyczące ustalania grzywien za naruszenia prawa konkurencji stanowią zróżnicowany system, którego nie można porównywać z ogólnym upoważnieniem przewidzianym w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17. Te przepisy przewidują bowiem górną granicę, która może osiągnąć 500 000 EUR i ponad tę kwotę aż potrójną wartość zysku osiągniętego z naruszenia, co oznacza w praktyce niższy poziom grzywien od poziomu wynikającego z art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17. Poza tym Jungbunzlauer wskazuje, że ten poziom grzywien podlega jeszcze dalszym zmianom w zależności od sposobu popełnienia naruszenia. Najwyższa grzywna ma zastosowanie jedynie wtedy, gdy czyn został popełniony umyślnie, natomiast gdy naruszenie zostało popełnione wskutek niedbalstwa, wysokość grzywny może odpowiadać tylko połowie maksymalnej kwoty. W oparciu o te ramy grzywna jest obliczana na podstawie wąsko określonych kryteriów związanych przykładowo z wagą naruszenia i zarzutu, szczególnymi okolicznościami odnoszącymi się do osoby i sytuacji gospodarczej sprawcy naruszenia. Jungbunzlauer przyznaje, że wprowadzenie takie uregulowanie także nie pozwala na określenie z góry, z matematyczną dokładnością kwoty grzywien, jednak w tym wypadku zostało osiągnięty większy stopień dokładności w porównaniu z wyznaczeniem granic, które zostało dokonane w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17. Jungbunzlauer wskazuje, że metoda oparta wyłącznie na obrocie nie uwzględniała dostatecznie zakresu i wagi naruszenia i dlatego w 1999 r. ustawodawca zrezygnował ze zmian ram prawnych idących w tym kierunku.

- 60 W szóstej kolejności Jungbunzlauer jest zdania, że zasadność jej tezy ilustruje praktyka decyzyjna Komisji w dziedzinie grzywien. Praktyka decyzyjna Komisji nie charakteryzuje się bowiem jedynie ogromnymi różnicami w kwotach wyrażonych w wartościach całkowitych, ale także i przede wszystkim drastyczną podwyżką kwot, počawszy od 2001 r. Jungbunzlauer podkreśla, że w szczególności z porównania średniej wielkości grzywien nałożonych na przedsiębiorstwa w okresie pomiędzy 1994 i 2000 r. z rekordową kwotą grzywiny w wysokości 462 milionów EUR nałożonej w 2001 r. w decyzji 2003/2/WE Komisji z dnia 21 listopada 2001 r. dotyczącej postępowania na podstawie art. 81 traktatu WE i art. 53 porozumienia EOG (sprawa COMP/E-1/37.512 — Witaminy) (Dz.U. 2003, L 6, str. 1) wynika stosunek prawie jeden do piętnastu. Nawet druga co do wielkości grzywina nałożona na przedsiębiorstwo w 2001 r., to jest grzywina w wysokości 184,27 miliona EUR nałożona przez Komisję w decyzji 2004/337/WE z dnia 20 grudnia 2001 r. dotyczącej postępowania na podstawie art. 81 traktatu WE i art. 53 porozumienia EOG (sprawa COMP/E-1/36.212 — Kalka) (Dz.U. 2004, L 115, str. 1), stanowiła prawie sześciokrotność tej wartości średniej. Jungbunzlauer uważa, że fakt, iż wszystkie decyzje — tak jak wcześniejsza, zupełnie inna praktyka Komisji — są oparte na jednakowych ramach prawnych grzywien, to jest na art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17, świadczy o tym, że ten przepis nie ma rzeczywiście żadnego skutku w postaci wytyczenia granic dla praktyki Komisji. Taki rozwój oznacza w rzeczywistości pomnożenie, a nie podwyższenie poziomu grzywien.
- 61 W siódmej kolejności Jungbunzlauer wskazuje, że w artykule opublikowanym w 1993 r. urzędnik Komisji przyznał, że postępowanie, które może zakończyć się nałożeniem grzywiny na podstawie rozporządzenia nr 17, „[wydaje się] dalekie od postępowania; które można by określić mianem »due process«”.
- 62 Posiłkowo Jungbunzlauer twierdzi, że nawet zakładając, iż art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 jest zgodny z zasadą legalności, Komisja musi przynajmniej interpretować ten przepis wąsko i zrównoważyć niedostateczny stopień przewidywalności tego przepisu przez spójny i przejrzysty system grzywien, który pozwala na zapewnienie zainteresowanym przedsiębiorstwom niezbędnego poziomu pewności prawa. Taka wykładnia powinna, zdaniem Jungbunzlauer, przekładać się na

gotowość Komisji zapewnienia minimum przejrzystości i przewidywalności, jeśli chodzi o ustalanie grzywny. Jej zdaniem szerokie upoważnienie przyznane w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 powinno osiągnąć minimalny stan konkretyzacji poprzez praktykę decyzyjną Komisji, wyłączając w ten sposób zaskakujące decyzje, tak jak miało to miejsce w niniejszym przypadku.

63 Komisja i Rada są zdania, że art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 nie narusza zasady legalności.

64 Komisja zwraca szczególnie uwagę na to, że jej decyzje wydane w dziedzinie grzywien podlegają kontroli sądu wspólnotowego w ramach jego kompetencji do nieograniczonego orzekania. Poza tym podkreśla ona, że z jednej strony kryteria przewidziane w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 zostały sprecyzowane w orzecznictwie, a z drugiej strony w wytycznych. Jej zdaniem gdyby kryteria miały zostać jeszcze bardziej doprecyzowane, nie mogłaby ona uwzględnić specyfiki każdego przypadku ani zapewnić odstraszającego skutku grzywien.

65 Komisja podkreśla także, że zgodnie z art. 15 ust. 4 rozporządzenia nr 17 reguły konkurencji nie mają charakteru karnego. Poza tym uważa ona, że skarżąca niesłusznie podnosi naruszenie art. 7 ust. 1 EKPC oraz art. 41 i 49 Karty praw podstawowych.

66 Komisja przypomina także, że ma prawo do podnoszenia poziomu grzywien i że wytyczne nie mają wpływu na ramy prawne mające zastosowanie do ustalania grzywien.

- 67 Wreszcie jeśli chodzi o porównanie z prawem niemieckim, Komisja posługuje się przykładem normy karnej w celu ilustracji, że prawo tego państwa również przewiduje bardzo szeroki zakres uznania, w ramach którego należy ustalić indywidualną i konkretną sankcję.
- 68 Rada sądzi, że przytoczone przepisy EKPC i Karty praw podstawowych nie mają zastosowania do art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17. Poza tym, jej zdaniem, art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 jest normą całkowicie jasną i jednoznaczną.

## 2. Ocena Sądu

- 69 Artykuł 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 zmieniony przez rozporządzenie (WE) nr 1216/1999 (Dz.U. L 148, str. 5) stanowi:

„Komisja może nałożyć, w drodze decyzji, na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw kary pieniężne [grzywny] w wysokości [1000 EUR] albo ponad tę kwotę do dziesięciu procent wartości osiągniętego w poprzednim roku gospodarczym obrotu każdego z przedsiębiorstw uczestniczących w naruszeniu, jeśli umyślnie lub przez niedbalstwo:

a) naruszają art. [81] ust. 1 [WE] lub art. [82 WE] lub

b) naruszają obowiązki nałożone zgodnie z art. 8 ust. 1.

Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej [grzywny] należy uwzględnić, oprócz wagi naruszenia, również okres [czas] trwania tego naruszenia”.

- 70 Należy zbadać czy — tak jak podnosi skarżąca — art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 narusza zasadę legalności w takim zakresie, w jakim nie określa z góry w dostateczny sposób praktyki decyzyjnej Komisji.
- 71 Należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada legalności kar, która wynika z zasady pewności prawa, ogólnej zasady prawa wspólnotowego, stawia zwłaszcza wymóg, aby każde uregulowanie wspólnotowe było jasne i dokładne, w szczególności w przypadku, gdy nakłada ono lub dopuszcza nałożenie sankcji, po to, aby zainteresowane osoby mogły poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki, które z niego wynikają, i aby mogły w konsekwencji podjąć odpowiednie działania (zob. podobnie wyroki Trybunału z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 Gondrand, Rec. str. 1931, pkt 17, w sprawie Maizena, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 15, w sprawie van Es Douane Agenten, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 27 i w sprawie postępowań karnych przeciwko X, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 25).
- 72 Ponadto z orzecznictwa wynika, że tę zasadę muszą uwzględniać zarówno normy natury karnej, jak i szczególne instrumenty administracyjne nakładające lub dopuszczające nałożenie sankcji administracyjnych (zob. przywołany w pkt 40 powyżej wyrok w sprawie Maizena, pkt 14 i 15 oraz przytoczone orzecznictwo). Ma ona nie tylko zastosowanie do norm, które określają elementy składowe naruszenia, ale także do tych, które definiują konsekwencje wynikające z naruszenia tych norm (zob. podobnie przywołany w pkt 40 powyżej wyrok dotyczący postępowań karnych przeciwko X, pkt 22 i 25).
- 73 Poza tym należy przypomnieć, że zasada legalności stanowi część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, będących podstawą tradycji konstytucyjnych wspólnych dla

państw członkowskich, i została wyrażona w różnych umowach międzynarodowych, w szczególności w art. 7 EKPC w związku między innymi z czynami zagrożonymi karą i karami przewidzianymi w prawie karnym (zob. podobnie wyrok dotyczący postępowań karnych przeciwko X, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 25).

- 74 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, nad których przestrzeganiem czuwa sąd wspólnotowy (opinia Trybunału w sprawie 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., Rec. str. I-1759, pkt 33 oraz wyrok Trybunału z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie C-299/95 Kremzow, Rec. str. I-2629, pkt 14). W tym zakresie Trybunał i Sąd opierają się na wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich oraz wskazówkach zaczerpniętych z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, w których zawarciu państwa członkowskie uczestniczyły lub do których przystąpiły. W tym względzie EKPC ma szczególne znaczenie (wyroki Trybunału z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. str. 1651, pkt 18 oraz w sprawie Kremzow, przywołany powyżej, pkt 14). Poza tym zgodnie z art. 6 ust. 2 UE „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w [EKPC] oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich jako zasady ogólne prawa wspólnotowego” (wyrok Trybunału z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00 Roquette Frères, Rec. str. I-9011, pkt 23 i 24 oraz wyrok w sprawie Mannesmannröhren-Werke przeciwko Komisji, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 60).

- 75 W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1 EKPC:

„Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony”.

- 76 Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”) z tego przepisu wynika, że ustawa musi jasno określać czyny zabronione i kary, którymi są one zagrożone. Warunek ten jest spełniony, jeśli zainteresowany na podstawie treści



przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej (wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme przeciwko Belgii, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-VII, str. 1, pkt 145.).

- 77 Odwołując się do art. 15 ust. 4 rozporządzenia nr 17, który stanowi, że decyzje wydawane między innymi na podstawie ust. 2 tego przepisu nie mają charakteru karnoprawnego, Komisja i Rada mają wątpliwości co do tego, czy Sąd może korzystać z art. 7 ust. 1 EKPC i zorzecznictwa ETPC dotyczącego tego przepisu w celu badania legalności art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17.
- 78 W związku z tym Sąd podkreśla na wstępie, że nie jest właściwy do oceny legalności art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 w świetle art. 7 ust. 1 EKPC, ponieważ przepisy EKPC nie są jako takie częścią prawa wspólnotowego (zob. podobnie wyrok w sprawie Mannesmannröhren-Werke przeciwko Komisji, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 59). Natomiast, tak jak wskazano w pkt 74 powyżej, prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, nad których przestrzeganiem czuwa sąd wspólnotowy, opierając się w szczególności na EKPC.
- 79 W dalszej kolejności, chociaż nie jest konieczne, aby Sąd rozstrzygnął kwestię, czy z uwagi w szczególności na charakter i stopień surowości grzywien nałożonych przez Komisję na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 art. 7 ust. 1 EKPC mógłby mieć zastosowanie do takich sankcji administracyjnych i w konsekwencji służyć Sądowi jako źródło inspiracji (zobacz w tym względzie wyrok Trybunału z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-5425, pkt 215–223), wystarczy stwierdzić, że art. 7 ust. 1 EKPC nie wymaga, aby przepisy, na których podstawie są nałożone sankcje, były tak dokładnie sformułowane, żeby konsekwencje, które mogą wynikać z naruszenia tych przepisów, dały się przewidzieć z całkowitą pewnością.

80

Zgodnie bowiem z orzecnictwem ETPC istnienie niedookreślonych pojęć w przepisie nie prowadzi koniecznie do naruszenia art. 7 EKPC. ETPC przyznał, że pojęcie prawa w rozumieniu art. 7 ust. 1 odpowiada pojęciu ustawy, które jest użyte w innych przepisach EKPC (zob. wyrok ETPC z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie Baskaya i Okçuoglu przeciwko Turcji, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-IV, str. 308, pkt 36 oraz wyrok w sprawie Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 79 powyżej, pkt 216). Poza tym ETPC przyznał, że wiele ustaw nie zapewnia całkowitej precyzji i że wiele spośród nich z uwagi na konieczność uniknięcia nadmiernego formalizmu i dostosowanie do zmian sytuacji posługuje się sformułowaniami mniej lub bardziej niedookreślonymi oraz że ich interpretacja i zastosowanie zależą od praktyki (zob. wyrok ETPC z dnia 25 maja 1993 r. w sprawie Kokkinakis przeciwko Grecji, seria A nr 260-A, pkt 40 i 52), jednak każda ustawa musi spełniać określone wymogi jakościowe, a wśród nich między innymi wymóg dostępności i przewidywalności (ww. wyrok w sprawie Baskaya i Okçuoglu przeciwko Turcji, pkt 36). Przyznanie przez ustawę uprawnień dyskrejonalnych nie jest sprzeczne z wymogiem przewidywalności, pod warunkiem że zakres i zasady wykonywania tych uprawnień są wystarczająco jasno określone z uwagi na uzasadnione interesy, które wchodzą w grę, w celu zapewnienia jednostce odpowiedniej ochrony przed arbitralnością (wyrok ETPC z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie Margareta i Roger Andersson przeciwko Szwecji, seria A nr 226-A, § 75). Wreszcie EKPC precyzuje, że przy ocenie określoności użytych pojęć poza tekstem samej ustawy bierze on także pod uwagę utrwalone i opublikowane orzecznictwo (wyroki EKPC z dnia 27 września 1995 r., seria A nr 325-B, § 25 i z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie E.K. przeciwko Turcji, pkt 51).

81

Jeśli chodzi o wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich, nic nie pozwala Trybunałowi na inną wykładnię zasady legalności kar jako ogólnej zasady prawa wspólnotowego od tej, która wynika z powyżej przedstawionych rozważań. W zakresie, w jakim skarżąca odwołuje się do treści przepisu prawa niemieckiego, na którego mocy właściwe organy niemieckie nakładają grzywny za naruszenia reguł konkurencji, należy podkreślić, że wspólna tradycja konstytucyjna państw członkowskich nie może zostać określona w oparciu o sytuację prawną tylko jednego państwa członkowskiego. Należy wskazać, podobnie jak przyznała na rozprawie skarżąca, że właściwe w tym przypadku prawo wielu innych państw członkowskich przewiduje porównywalny stopień określoności prawa ze stopniem określoności

art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 w przypadku sankcji administracyjnych nałożonych za naruszenie krajowych reguł konkurencji, a nawet podobne kryteria lub identyczne z tymi, które przewiduje ten przepis prawa wspólnotowego.

82 Zatem w świetle zasadniczych rozważań przedstawionych powyżej należy dokonać oceny, czy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 spełnia wymogi zasady legalności.

83 W tym względzie należy przypomnieć, że sankcje przewidziane w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 za naruszenia art. 81 WE i art. 82 WE stanowią kluczowy instrument, jakim dysponuje Komisja, która czuwa nad utworzeniem w ramach Wspólnoty „system[u] zapewniając[ego] niezakłócon[ą] konkurencj[ę] na rynku wewnętrznym” [art. 3 ust. 1 lit. g) WE]. Ten system pozwala Wspólnocie na realizację zadania, jakim jest — przez ustanowienie wspólnego rynku — popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej i wysokiego stopnia konkurencyjności (art. 2 WE). Ten system jest poza tym niezbędny do przyjęcia polityki gospodarczej prowadzonej w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją (art. 4 ust. 1 i 2 WE). Artykuł 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 pozwala zatem na przyjęcie systemu odpowiadającego podstawowym zadaniom Wspólnoty.

84 Poza tym należy dodać, że w celu uniknięcia nadmiernego formalizmu normatywnego i umożliwienia dostosowania przepisu prawnego do okoliczności należy zezwolić na pewien stopień nieprzewidywalności w odniesieniu do sankcji, która może być nałożona za dane naruszenie. Grzywna, która może być nałożona i której wahania pomiędzy jej minimalną i maksymalną wartością są wystarczająco ograniczone, może przyczynić się do skuteczności tej sankcji zarówno z punktu widzenia jej zastosowania, jak i jej siły odstraszałającej.

- 85 W niniejszym przypadku art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 za naruszenie przez przedsiębiorstwo art. 81 ust. 1 WE i art. 82 WE przewiduje sankcje w postaci nałożenia grzywny, której wysokość może się wahać pomiędzy 1000 EUR a wartością odpowiadającą 10% obrotu osiągniętego przez zainteresowane przedsiębiorstwo w poprzednim roku gospodarczym. Należy zatem uznać, wbrew twierdzeniom skarżącej, że Komisja nie dysponuje nieograniczonym uznaniem w zakresie ustalania grzywnien za naruszenia reguł konkurencji.
- 86 Poza tym Sąd uważa, że przewidując w przypadku naruszenia reguł konkurencji grzywny, których kwota waha się pomiędzy 1000 EUR a wartością odpowiadającą 10% obrotu zainteresowanego przedsiębiorstwa, Rada nie pozostawiła Komisji nadmiernie dużego marginesu działania. W szczególności Sąd uważa, że górna granica w wysokości 10% obrotu osiągniętego przez przedsiębiorstwo jest rozsądna w świetle interesów, których broni Komisja przy tego typu naruszeniach. Trzeba także podkreślić, wbrew twierdzeniom skarżącej, że ocena tego, czy grzywna, która może być nałożona na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17, jest rozsądna, nie może być dokonana w odniesieniu do całkowitych wielkości, ale musi być zrelatywizowana w odniesieniu do obrotu podmiotu naruszającego prawo.
- 87 Poza tym Sąd podkreśla, że w celu ustalenia kwoty grzywnien na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 Komisja ma obowiązek przestrzegać ogólnych zasad prawa, w szczególności zasady równości traktowania i proporcjonalności, które zostały uznane w orzecznictwie Trybunału i Sądu. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału i Sądu zostały także wyjaśnione kryteria i metoda obliczania, którą Komisja ma obowiązek stosować przy ustalaniu kwoty grzywnien (zob. w szczególności pkt 213 poniżej i następne). Skarżąca sama zresztą nawiązuje do tego orzecznictwa dla poparcia swoich zarzutów i argumentów (zob. w szczególności pkt 199 poniżej).
- 88 W dodatku na podstawie kryteriów zawartych w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 i wyjaśnionych w orzecznictwie Trybunału i Sądu Komisja sama wypracowała powszechnie znaną i dostępną praktykę decyzyjną. Wprowadzie wcześniejsza

praktyka decyzyjna Komisji nie wiąże sama w sobie Komisji przy ustalaniu kwoty grzywny (zob. podobnie wyroki Sądu z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie T-23/99 LR AF 1998 przeciwko Komisji, Rec. str. II-1705, pkt 234 i z dnia 30 września 2003 r. w sprawie T-203/01 Michelin przeciwko Komisji, Rec. str. II-4071, pkt 254), jednak w świetle zasady równości traktowania należącej do ogólnych zasad prawa, której przestrzega Komisja, nie może ona traktować porównywalnych sytuacji w różny sposób albo różnych sytuacji w taki sam sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 1984 r. w sprawie 106/83 Sermide, Rec. str. 4209, pkt 28 i wyrok Sądu z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie T-311/94 BPB de Eendracht przeciwko Komisji, Rec. str. II-1129, pkt 309).

89 Poza tym należy wziąć pod uwagę fakt, że w celu zapewnienia przejrzystości i zwiększenia pewności prawa względem zainteresowanych przedsiębiorstw Komisja opublikowała wytyczne, w których przedstawiła metodę obliczania, która wiąże ją w każdym rozpatrywanym przypadku.

90 W świetle przedstawionych powyżej informacji, wbrew twierdzeniom skarżącej, rozsądny uczestnik obrotu gospodarczego może przewidzieć w sposób wymagany prawem, w razie potrzeby zasięgając porady prawnej, metodę i poziom grzywny, które grożą mu za określone zachowanie. Fakt, którego nie kwestionuje ani Komisja, ani Rada, że nie może on z góry dokładnie wiedzieć, jakiego rzędu grzywny Komisja nałoży w każdym przypadku, nie oznacza, że art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 narusza zasadę legalności.

91 Wprawdzie przedsiębiorstwa nie są w stanie z góry dokładnie określić, jakiego rzędu grzywny Komisja nałoży w każdym konkretnym przypadku, jednak zgodnie z art. 253 WE Komisja, nakładając w decyzji grzywnę, ma obowiązek przedstawić uzasadnienie, zwłaszcza w odniesieniu do wysokości nałożonej grzywny i metody zastosowanej przy jej ustaleniu. To uzasadnienie powinno przedstawiać w sposób

jasny i jednoznaczny rozumowanie Komisji, pozwalając zainteresowanym poznać motywę podjętej decyzji i ocenić celowość jej zaskarżenia do sądu wspólnotowego, a sądowi wspólnotowemu — dokonać ewentualnie jej kontroli.

- 92 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy oddalić jako bezzasadny zarzut niezgodności z prawem, który został podniesiony w stosunku do art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17.

*B — W przedmiocie prawidłowej wykładni art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17*

- 93 Skarżąca podnosi, że nawet zakładając, iż art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 jest zgodny z zasadą legalności, która wynika z zasady pewności prawa, Komisja musi przynajmniej interpretować ten przepis wąsko i zrównoważyć niedostateczny stopień przewidywalności tego przepisu przez spójny i przejrzysty system grzywien, który pozwala na zapewnienie zainteresowanym przedsiębiorstwom niezbędnego poziomu pewności prawa.
- 94 Komisja przypomina, że wydała wytyczne w celu zapewnienia dostatecznego stopnia przejrzystości i że od ich wydania ma ograniczoną swobodę wyboru kwoty grzywien.
- 95 Sąd stwierdza, że w ramach drugiej części niniejszego zarzutu, podniesionego posilkowo w stosunku do pierwszego, skarżąca nie występuje z żadną konkretną krytyką wobec decyzji, ale formuluje ogólne postulaty wyrażające tezę, że Komisja musi generalnie zmienić politykę w dziedzinie grzywien, obniżając kwotę tych ostatnich lub uściślając treść wytycznych.

96 Z tego względu należy odrzucić tę część zarzutu jako niedopuszczalną.

## II — *W przedmiocie adresata decyzji*

97 Po pierwsze skarżąca podnosi zarzuty oparte na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, a po drugie na błędach związanych z adresatem decyzji.

### A — *W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia*

98 Jungbunzlauer uważa, że decyzja nie zawiera żadnego uzasadnienia przedstawiającego powody, dla których należałoby jej przypisać odpowiedzialność za antykonkurencyjne zachowanie Jungbunzlauer GmbH w okresie przed 1993 r.

99 Komisja nie wysunęła żadnych szczególnych argumentów w tej kwestii.

100 Sąd przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie

wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyroki Trybunału z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. str. I-1719, pkt 63 oraz z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-301/96 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-9919, pkt 87).

- 101 W niniejszym przypadku Komisja podała poniżej wskazane powody na uzasadnienie swojej decyzji, w której przypisała naruszenie Jungbunzlauer nie tylko za okres następujący po sierpniu 1993 r., ale także za okres od początku naruszenia, to jest od marca 1991 r. do lipca 1993 r.
- 102 W motywach 30 i 33 decyzji Komisja wskazała, że skarżąca, to jest spółka Jungbunzlauer, była spółką zarządzającą, która po restrukturyzacji grupy w 1993 r. kierowała Jungbunzlauer, na której szczycie znajdowała się spółka holdingowa, to jest Jungbunzlauer Holding AG. Komisja podkreśliła, że od 1993 r. skarżąca, to jest Jungbunzlauer, kierowała także działalnością grupy na rynku kwasu cytrynowego, produkowanego w ramach grupy przez Jungbunzlauer GmbH, spółkę zależną w 100% od Jungbunzlauer Holding AG. Komisja dodała, że przed restrukturyzacją grupy w 1993 r. grupą kierowała Jungbunzlauer GmbH. Dystrybucję kwasu cytrynowego zapewniała do 1993 r. Jungbunzlauer GmbH, a po 1993 r. inna spółka zależna Jungbunzlauer Holding AG, to jest Jungbunzlauer International AG.
- 103 W motywie 70 decyzji Komisja zwróciła uwagę, że podczas spotkań kartelu grupa Jungbunzlauer była reprezentowana przez przewodniczącego zarządu grupy i dyrektora Jungbunzlauer GmbH.



104 W motywie 186 decyzji Komisja wskazała, że w odpowiedzi na pismo o przedstawieniu zarzutów Jungbunzlauer i Jungbunzlauer GmbH wspólnie oświadczyły, że za adresata decyzji należało uznać Jungbunzlauer GmbH. W związku z tym Komisja przedstawiła następujący tok rozumowania:

„(187) [...] Na wstępie, aż do drugiej połowy 1993 r. Jungbunzlauer GmbH była nie tylko spółką zależną odpowiadającą za produkcję i dystrybucję kwasu cytrynowego, ale także jednostką prawną kierującą całą grupą Jungbunzlauer. W 1993 r. odpowiedzialność za kierownictwo grupą przejęła Jungbunzlauer AG, którą można uznać za następczynię Jungbunzlauer GmbH, jeśli chodzi o kierownictwo Jungbunzlauer. Od tego momentu Jungbunzlauer GmbH jest w 100% spółką zależną grupy i nie określa w niezależny sposób swojego zachowania na rynku, ale stosuje się zasadniczo do wskazówek wydanych przez Jungbunzlauer AG, będącą spółką zarządzającą grupy.

(188) W części okresu analizowanego w niniejszej decyzji Jungbunzlauer AG bezpośrednio wzięła udział w spotkaniach kartelu w osobie swojego przewodniczącego zarządu. Należy zatem wyprowadzić taki wniosek, że w każdym okresie uwzględnionym w niniejszej decyzji jednostka prawna odpowiedzialna za zarząd całą grupą Jungbunzlauer uczestniczyła aktywnie i bezpośrednio w kartelu. Ponieważ jednostką prawną, o której tu mowa, jest obecnie Jungbunzlauer AG, to ona powinna być adresatem niniejszej decyzji”.

105 Te wskazówki, jakkolwiek lakoniczne, przedstawiają zasadnicze elementy uwzględnione przez Komisję w celu uzasadnienia przypisania naruszenia Jungbunzlauer za okres przypadający przed 1993 r. Komisja bowiem wskazała, że z powodu przeniesienia zadań kierowniczych w zakresie działalności grupy z Jungbunzlauer GmbH na Jungbunzlauer, w szczególności na rynku kwasu cytrynowego, Komisja uznała tę ostatnią za odpowiedzialną za naruszenie w okresie przypadającym przed restrukturyzacją grupy w 1993 r.

106 W konsekwencji należy oddalić zarzut oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia.

B — *W przedmiocie zarzutu opartego na błędach dotyczących adresata decyzji*

1. Argumenty stron

107 Jungbunzlauer uważa, że niesłusznie jest adresatem decyzji. W swoim piśmie procesowym podniosła ona, że decyzja powinna być zostać skierowana do Jungbunzlauer GmbH. Wskazuje ona, że w ramach grupy ta spółka produkowała i zajmowała się dystrybucją kwasu cytrynowego oraz poza tym aż do 1993 r. była odpowiedzialna za kierownictwo całą grupą. Podkreśla ona w swojej replice, że jeśli chodzi o okres następujący po jej utworzeniu jako spółki zarządzającej, to nawet po tej dacie grupą „faktycznie kierowała” Jungbunzlauer Holding AG.

108 Jeśli chodzi o okres następujący po 1993 r., w pierwszej kolejności Jungbunzlauer przypomina, że od 1993 r. zarówno Jungbunzlauer GmbH, jak i ona sama były spółkami zależnymi w 100% od Jungbunzlauer Holding AG, a więc nie była ona spółką dominującą względem Jungbunzlauer GmbH, ale tak samo jak ta spółka — spółką zależną.

109 W konsekwencji, zdaniem Jungbunzlauer, Komisja nie może skutecznie przywoływać wyroków Trybunału z dnia 25 października 1983 r. w sprawie 107/82 AEG przeciwko Komisji, Rec. str. 3151 (zwanego dalej „wyrokiem AEG”), pkt 50 i z dnia 16 listopada 2000 r. w sprawie C-286/98 P Stora Kopparbergs Bergslags przeciwko Komisji, Rec. str. I-9925 (zwanego dalej „wyrokiem Stora”), pkt 28, które dotyczyły przypisania spółce dominującej zachowania spółki zależnej. Tymczasem relacja

pomiędzy spółką dominującą i spółką zależną jest pod względem jakościowym inna od relacji występującej pomiędzy nią a Jungbunzlauer GmbH, albowiem Jungbunzlauer Holding AG, jako spółka dominująca wspólna dla nich obu, miała możliwość pozbawienia w każdej chwili jedną z jej spółek zależnych prawa kontroli nad inną spółką zależną.

- 110 Jungbunzlauer dodaje, że świadczyła ona jedynie na rzecz innych spółek grupy usługi związane z zarządzaniem i doradztwem w kwestiach dotyczących polityki przedsiębiorstwa, organizacji i inwestycji finansowych. Jungbunzlauer wykonywała tę działalność na zlecenie Jungbunzlauer Holding AG, która kontrolowała grupę i która jako jedyna miała prawo do wydawania wskazówek innym spółkom grupy. Jungbunzlauer nie dysponowała własnym prawem tego rodzaju względem innych przedsiębiorstw grupy i to prawo nie zostało jej przyznane jako „Treuänder” (powiernikowi) Jungbunzlauer Holding AG. Jej własna działalność ograniczała się natomiast do udostępnienia innym spółkom grupy usług osób przez nią zatrudnionych. W zakresie, w jakim w szczególnym przypadku te osoby przekazały wskazówki spółkom grupy (przykładowo Jungbunzlauer GmbH), nie dokonały one tego we własnym imieniu, ale jako przedstawiciele Jungbunzlauer Holding AG.
- 111 Jungbunzlauer wyciąga z tego wniosek, że interesami Jungbunzlauer Holding AG i całą grupą „faktyczne kierowała” ta ostatnia spółka. Potwierdza to też austriackie prawo spółek mające zastosowanie do Jungbunzlauer GmbH. W istocie spółka utworzona w formie spółki GmbH jest kierowana przez organy, to znaczy przez zarząd i radę nadzorczą, podczas gdy polityka handlowa jest określana przez zgromadzenie wspólników, w którego ramach — w niniejszym przypadku — Jungbunzlauer Holding AG miała wszystkie prawa głosu jako jedyny wspólnik.
- 112 W drugiej kolejności Jungbunzlauer podnosi, że nawet po jej utworzeniu w 1993 r. główni uczestnicy rozmów, z wyjątkiem dyrektora Jungbunzlauer, który objął tę funkcję latem 1993 r., od dawna pełnili funkcje kierownicze w Jungbunzlauer GmbH. Poza tym po utworzeniu Jungbunzlauer w 1993 r. te osoby dalej pełniły

swoje funkcje w Jungbunzlauer GmbH. Ciężar działalności spoczywał zatem na Jungbunzlauer GmbH. Twierdzenie Komisji, jakoby niektóre wspomniane osoby pełniły określone funkcje w grupie, nie ma znaczenia w tych okolicznościach. Zdaniem Jungbunzlauer, Komisja powinna była przynajmniej wskazać, w jakich spółkach grupy te osoby były zatrudnione. Lista tych spółek znajdowała się w odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów. Jungbunzlauer podaje tytułem przykładu, iż twierdzenie, że panowie H. i R. byli zatrudnieni przez nią lub przez Jungbunzlauer Holding AG, jest błędne.

- 113 W trzeciej kolejności Jungbunzlauer uważa, że przypisanie jej odpowiedzialności za kartel było sztuczne, zważywszy na przebieg postępowania administracyjnego. Wskazuje ona w bowiem, że w dniach 6 sierpnia 1997 r., 28 lipca 1998 r. i 3 marca 1999 r. Komisja skierowała żądania o udzielenie informacji do Jungbunzlauer GmbH i że współpraca, która nastąpiła w ramach komunikatu w sprawie współpracy, również była udziałem Jungbunzlauer GmbH.
- 114 Z drugiej strony, jeśli chodzi o okres przed 1993 r., w pierwszej kolejności Jungbunzlauer podnosi, że do 1993 r. grupą kierowała Jungbunzlauer GmbH, Jungbunzlauer nie była wtedy gotowa do prowadzenia działalności. Z tego względu, jej zdaniem, nie można jej w żadnym wypadku przypisać odpowiedzialności za antykonkurencyjne zachowanie w okresie przed 1993 r.
- 115 W drugiej kolejności Jungbunzlauer jest zdania, że wyroki przywołane przez Komisję nie nadają się do poparcia tezy o przeniesieniu na nią odpowiedzialności za naruszenie dokonane przez Jungbunzlauer GmbH. Podkreśla ona, że wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1975 r. w sprawach połączonych od 40/73 do 48/73, 50/73, od 54/73 do 56/73, 111/73, 113/73 i 114/73 Suiker Unie i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 1663, pkt 84–87 dotyczył następstwa prawnego, a wyrok Sądu z dnia 11 marca 1999 r. w sprawie T-134/94 NMH Stahlwerke przeciwko Komisji, Rec. str. II-239, pkt 35–38 odnosił się do przejęcia spółki postawionej w stan upadłości.

- 116 W trzeciej kolejności Jungbunzlauer uważa, że nie mogła być uznana za „następcę gospodarczego” Jungbunzlauer GmbH i że zachowanie Jungbunzlauer GmbH przed 1993 r. nie mogło być jej przypisane. Świadczy o tym okoliczność, że jej rola w ramach grupy sprowadzała się do świadczenia usług na rzecz innych spółek grupy (zob. pkt 110 powyżej). Utrzymuje ona także, że nawet po 1993 r. Jungbunzlauer GmbH dalej produkowała i sprzedawała kwas cytrynowy. Tymczasem jeśli nawet Jungbunzlauer GmbH korzystała z usług innych spółek grupy, to były one tylko pośrednikami. Polityka dotycząca ilości sprzedaży i cen zawsze była dyktowana przez Jungbunzlauer GmbH.
- 117 W czwartej kolejności nie jest prawdą, że panowie B. i H. kierowali Jungbunzlauer lub działali w jej imieniu. W każdym razie według Jungbunzlauer pan H. nie był zatrudniony przez nią, ale przez inne spółki grupy.
- 118 W piątej kolejności Jungbunzlauer podkreśla, że dysponowała jedynie ograniczonymi środkami finansowymi.
- 119 Komisja podkreśla, że oparła się na informacjach podanych w trakcie postępowania administracyjnego przez Jungbunzlauer GmbH i przez samą Jungbunzlauer.
- 120 Jeśli chodzi o okres następujący po 1993 r., Komisja jest zdania, że z tych informacji wynika, że do 1993 r. Jungbunzlauer GmbH odpowiadała za kierowanie grupą i że w 1993 r. Jungbunzlauer przejęła tę funkcję, w wyniku czego doszło do następstwa gospodarczego pomiędzy tymi spółkami w zakresie działalności związanej z kartelem. Fakt, że skarżąca była tylko spółką zależną tak jak Jungbunzlauer GmbH, nie podważa tego wniosku. Komisja podkreśla bowiem, że Trybunał regularnie stwierdza posiadania w oparciu o udziały w kapitale, że spółka dominująca może mieć decydujący wpływ na politykę gospodarczą swojej spółki

zależnej, chyba że jest to kwestionowane. W konsekwencji nie ma decydującego znaczenia udział w kapitale jako taki, ale możliwość wywierania decydującego wpływu na politykę gospodarczą spółki zależnej, jaką daje udział w kapitale spółce dominującej. Tymczasem, zdaniem Komisji, spółka dominująca może przenieść na inną spółkę grupy możliwość wywierania wpływu na zachowanie jednej ze swoich spółek zależnych. Taka sytuacja miała miejsce w niniejszym przypadku.

- 121 Jeśli chodzi o okres przed 1993 r., Komisja uważa, że z powodu wspomnianego wyżej następstwa gospodarczego w zakresie zadań związanych z kierowaniem działalnością grupy Jungbunzlauer na rynku kwasu cytrynowego naruszenie popełnione przez Jungbunzlauer GmbH przed restrukturyzacją w 1993 r. musi być przypisane Jungbunzlauer. Fakt, że Jungbunzlauer nie istniała przed 1993 r. i że Jungbunzlauer GmbH nadal istniała po 1993 r., jest pozbawiony znaczenia, tak jak wynika z orzecznictwa Trybunału i Sądu.

## 2. Ocena Sądu

- 122 Z orzecznictwa wynika, że art. 81 ust. 1 WE, który zakazuje przedsiębiorstwom między innymi zawierania porozumień lub uczestniczenia w uzgodnionych praktykach, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku, jest skierowany do jednostek gospodarczych składających się z elementów materialnych i ludzkich tworzących całość, które mogą uczestniczyć w naruszeniu w rozumieniu tego przepisu (wyrok Sądu z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie T-6/89 Enichem Anic przeciwko Komisji, Rec. str. II-1623, pkt 235).
- 123 W niniejszym przypadku skarżąca nie kwestionuje wystąpienia naruszenia art. 81 ust. 1 WE, ale utrzymuje, że Komisja nie mogła przypisać jej odpowiedzialności za to naruszenie.

- 124 W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że do 1993 r. grupa Jungbunzlauer była kierowana przez Jungbunzlauer GmbH, która produkowała między innymi także kwas cytrynowy, i że po restrukturyzacji grupy w 1993 r. Jungbunzlauer, jako spółka zarządzająca, kierowała całą działalnością grupy, w tym także działalnością na rynku kwasu cytrynowego, a na czele tej grupy stała spółka holdingowa, to jest Jungbunzlauer Holdin AG (zob. pkt 102 powyżej).
- 125 Jeśli chodzi o okres następujący po restrukturyzacji grupy Jungbunzlauer w 1993 r., należy zwrócić uwagę, że Jungbunzlauer — spółka zależna w 100% od Jungbunzlauer Holding AG — nie była spółką dominującą Jungbunzlauer GmbH, lecz tak samo jak ona — spółką zależną. W tej sytuacji skarżąca słusznie podnosi, że niniejszy przypadek różni się od przypadków, których dotyczy orzecznictwo Trybunału i Sądu (zob. w szczególności wyrok Sądu z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie T-354/94 Stora Kopparbergs Bergslags przeciwko Komisji, Rec. str. II-2111, pkt 80, potwierdzony wskutek odwołania w wyroku w sprawie Stora przywołanym w pkt 109 powyżej, pkt 27–29 i wyrok w sprawie AEG, przywołany w pkt 109 powyżej, pkt 50 oraz wyrok Sądu z dnia 1 kwietnia 1993 r. w sprawie T-65/89 BPB Industries i British Gypsum przeciwko Komisji, Rec. str. II-389, pkt 149), zgodnie z którym Komisja ma zasadniczo prawo domniemywać, że spółka zależna w 100% stosuje ogólnie wskazówki udzielone jej przez spółkę dominującą, bez potrzeby sprawdzania, czy spółka dominująca rzeczywiście wykorzystwała prawo do wydawania wskazówek.
- 126 Tymczasem tak jak wynika z motywów decyzji i wbrew twierdzeniom skarżącej, Komisja nie oparła się na takim domniemaniu, ale zbadała na podstawie informacji zawartych w odpowiedziach udzielonych jej przez Jungbunzlauer i Jungbunzlauer GmbH w trakcie postępowania administracyjnego, czy pomimo takiej struktury grupy Jungbunzlauer, która została przeanalizowana powyżej, naruszenie powinno być przypisane Jungbunzlauer.
- 127 W związku z tym należy zauważyć, że w ramach współpracy z Komisją, odpowiadając w szczególności w piśmie z dnia 21 maja 1999 r. na żądanie

udzielenia informacji, które Komisja skierowała do niej w dniu 3 marca 1999 r., Jungbunzlauer GmbH opisała strukturę grupy Jungbunzlauer i w szczególności oświadczyła, że „kierowanie grupą spoczywa[ło] na Jungbunzlauer AG [...], która jako spółka zarządzająca kier[owała] przedsiębiorstwami należącymi do Jungbunzlauer AG”.

128 Po tym jak w dniu 29 marca 2000 r. Komisja skierowała do Jungbunzlauer pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, Jungbunzlauer w odpowiedzi na nie w dniu 22 czerwca 2000 r. wyjaśniła „w imieniu Jungbunzlauer GmbH”, że nie mogła być adresatem pisma dotyczącego tego postępowania. W związku z tym opisała ona strukturę organizacyjną grupy Jungbunzlauer, załączając w szczególności rysunek. Skarżąca wskazała, że Jungbunzlauer była jedynie spółką zarządzającą, która kierowała spółkami należącymi do grupy, na której czele stała Jungbunzlauer Holding AG. Jungbunzlauer wyjaśniła natomiast, że Jungbunzlauer GmbH „prowadziła działalność” na rynku kwasu cytrynowego z wyjątkiem dystrybucji tego produktu, która od 1993 r. została powierzona, na rachunek Jungbunzlauer GmbH, innej spółce zależnej Jungbunzlauer Holding AG, to jest Jungbunzlauer International AG. Poza tym Jungbunzlauer stwierdziła, że „[d]o drugiego półrocza 1993 r. cała dyrekcja była powierzona Jungbunzlauer [GmbH]” i że „[o]d 1993 r. Jungbunzlauer AG [...] istnieje jako spółka zarządzająca”.

129 Na podstawie wspólnych oświadczeń Jungbunzlauer i Jungbunzlauer GmbH, o których mowa w motywie 187 decyzji, Komisja miała prawo słusznie uznać, że po restrukturyzacji grupy Jungbunzlauer w 1993 r. działalność Jungbunzlauer GmbH sprowadzała się wyłącznie do produkcji kwasu cytrynowego, podczas gdy kierownictwo działalnością grupy, w tym także jeśli chodzi o ten produkt, zostało powierzone Jungbunzlauer, wskutek czego Jungbunzlauer GmbH nie określała autonomicznie swojego zachowania na tym rynku, ale stosowała w dużej mierze wskazówki udzielone przez Jungbunzlauer. Na tej podstawie Komisja mogła słusznie wywnioskować, że wspólna dla Jungbunzlauer GmbH i Jungbunzlauer spółka dominująca postanowiła przekazać tej ostatniej prowadzenie całej działalności grupy, a w konsekwencji działalności związanej z zachowaniem grupy na rynku objętym kartelem, to jest na rynku kwasu cytrynowego.



- 130 W związku z powyższym Komisja nie popełniła błędów, wyprowadzając wniosek, że w okresie następującym po restrukturyzacji grupy Jungbunzlauer w 1993 r. naruszenie należało przypisać Jungbunzlauer.
- 131 Jeśli chodzi o okres przed restrukturyzacją grupy Jungbunzlauer w 1993 r., należy stwierdzić, tak jak zrobiła to Komisja w motywie 187 decyzji, że do 1993 r. Jungbunzlauer GmbH była odpowiedzialna nie tylko za działalność grupy na rynku kwasu cytrynowego, ale także za kierownictwo całą działalnością grupy. To ostateczne zadanie, które polegało na prowadzeniu działalności grupy, w tym także działalności związanej z rynkiem kwasu cytrynowego, zostało przekazane w 1993 r. Jungbunzlauer, która stała się następcą gospodarczym Jungbunzlauer GmbH w zakresie prowadzenia działalności grupy.
- 132 Tymczasem w świetle wspólnotowego prawa konkurencji dalsze istnienie spółki jako jednostki prawnej nie wyklucza przeniesienia przez tę spółkę części działalności na drugą spółkę, w wyniku czego druga spółka staje się odpowiedzialna za czyny popełnione przez pierwszą spółkę (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, Rec. str. I-123, pkt 356–359).
- 133 W tej sytuacji Komisja nie popełniła błędów, stwierdzając, że za okres przypadający przed restrukturyzacją grupy Jungbunzlauer w 1993 r. naruszenie powinno być przypisane Jungbunzlauer.
- 134 W konsekwencji należy oddalić zarzut odnoszący się do adresata decyzji.

III — *W przedmiocie wagi naruszenia*

- 135 Z jednej strony skarżąca uważa, że Komisja nie oceniła prawidłowo rzeczywistego wpływu kartelu na rynek kwasu cytrynowego i nie przedstawiła w tym względzie wystarczającego uzasadnienia. Z drugiej strony skarżąca jest zdania, że Komisja niedostatecznie uwzględniła względnie ograniczoną siłę gospodarczą skarżącej w porównaniu z innymi zainteresowanymi przedsiębiorstwami.

A — *W przedmiocie rzeczywistego wpływu kartelu na rynek*

## 1. Wstęp

- 136 Na wstępie należy przypomnieć, że waga naruszenia musi zostać ustalona na podstawie licznych czynników, zwłaszcza takich jak szczególne okoliczności sprawy i kontekst naruszenia, przy czym brak jest wiążącej lub wyczerpującej listy kryteriów, które bezwzględnie należy brać pod uwagę (postanowienie Trybunału z dnia 25 marca 1996 r. w sprawie C-137/95 P SPO i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-1611, pkt 54, wyrok Trybunału z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-219/95 P Ferriere Nord przeciwko Komisji, Rec. str. I-4411, pkt 33 oraz wyrok Sądu z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie T-9/99 HFB i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1487, pkt 443). W tej sytuacji rzeczywisty wpływ kartelu na dany rynek może być uwzględniony jako jeden z istotnych kryteriów.
- 137 W swych wytycznych (pkt 1 A akapit pierwszy) Komisja wskazała, że aby ocenić wagę naruszenia, bierze pod uwagę — poza charakterem tego naruszenia i rozmiarem właściwego rynku geograficznego — „rzeczywisty wpływ [naruszenia] na rynek, tam gdzie może to być zmierzone”.

138 W niniejszym przypadku z motywów 210–230 decyzji wynika, że Komisja rzeczywiście ustaliła kwotę grzywny na podstawie wagi naruszenia z uwzględnieniem tych trzech kryteriów. W szczególności uznała w tej sytuacji, że kartel miał „rzeczywisty wpływ” na rynek kwasu cytrynowego (motyw 230 decyzji).

139 Tymczasem zdaniem Jungbunzlauer Komisja nie oceniła prawidłowo rzeczywistego wpływu kartelu na rynek kwasu cytrynowego i nie przedstawiła wystarczającego uzasadnienia w tym zakresie.

## 2. W przedmiocie błędów w ocenie

140 Komisja popełniła szereg błędów w ocenie, które mają wpływ na obliczenie kwoty grzywien.

a) W przedmiocie wyboru przez Komisję błędnego sposobu do wykazania rzeczywistego wpływu kartelu na rynek

## Argumenty stron

141 Jungbunzlauer zarzuca Komisji, że nie dowiodła ona rzeczywistego wpływu kartelu na rynek i że przerzuciła ciężar dowodu na zainteresowane przedsiębiorstwa. Tymczasem obowiązek przedstawienia tego dowodu spoczywa na Komisji, jeśli zamierza ona uwzględnić wspomniany wpływ kartelu na rynek przy ustalaniu

grzywien (wyroki Sądu z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie T-308/94 Cascades przeciwko Komisji, Rec. str. II-925, pkt 180 i następne oraz z dnia 15 marca 2000 r. w sprawach połączonych T-25/95, T-26/95, od T-30/95 do T-32/95, od T-34/95 do T-39/95, od T-42/95 do T-46/95, T-48/95, od T-50/95 do T-65/95, od T-68/95 do T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 i T-104/95 Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-491, pkt 4863).

- 142 Według Jungbunzlauer w tej sytuacji wymogi dotyczące dowodu nie mogą być łagodniejsze aniżeli wymogi dotyczące innych ustaleń faktycznych: wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść zainteresowanych przedsiębiorstw („in dubio pro reo”). W konsekwencji Jungbunzlauer uważa, że jeśli okoliczności ustalone przez Komisję można wyjaśnić w przekonujący sposób i odmiennie niż zrobiła to Komisja, to wymogi dotyczące przeprowadzenia dowodu, które musi spełnić Komisja, nie są zachowane (wyrok w sprawie Suiker Unie i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 115 powyżej, wyroki Trybunału z dnia 14 lutego 1978 r. w sprawie 27/76 United Brands przeciwko Komisji, Rec. str. 207, pkt 267 oraz z dnia 28 marca 1984 r. w sprawach połączonych C-29/83 i C-30/83 CRAM przeciwko Komisji, Rec. str. 1679, pkt 20).
- 143 Jungbunzlauer podnosi, że z motywów 211, 213, 216, 218 i 226 decyzji wynika, że zamiast przedstawić dowód na okoliczność istnienia wpływu kartelu na rynek, Komisja wyprowadziła wniosek o rzeczywistym wpływie kartelu na rynek z istnienia kartelu. Tymczasem takie rozumowanie stanowi zamknięte koło, ponieważ jeśliby ta teza była prawdziwa, każdy kartel miałby wpływ na rynek, a badanie Komisji nie byłoby potrzebne. Tymczasem z praktyki Komisji wynika, że zdarzają się kartele, które nie mają żadnego wpływu na rynek, tak jak zostało to potwierdzone w wytycznych (pkt 3) i w orzecznictwie Sądu (wyrok w sprawie Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 141 powyżej, pkt 4863 i następne).
- 144 Komisja nie kwestionuje tego, iż kryteria dotyczące istnienia kartelu i jego rzeczywistego wpływu na dany rynek nie mogą być mieszane, ani tego, że do niej należy przedstawienie w tym zakresie dowodu, jednak uważa, że w niniejszym przypadku nie przerzuciła ciężaru dowodu, ale przedstawiła dowód w sposób wymagany prawem.

## Ocena Sądu

145 W związku z zarzutami sformułowanymi przez Jungbunzlauer, dotyczącymi sposobu wybranego przez Komisję w celu wykazania rzeczywistego wpływu kartelu na rynek kwasu cytrynowego, przed rozstrzygnięciem kwestii zasadności argumentów wysuniętych przez Jungbunzlauer należy w skrócie przedstawić analizę dokonaną przez Komisję w motywach 210–228 decyzji.

## — Streszczenie analizy dokonanej przez Komisję

146 Na wstępie Komisja zwróciła uwagę, że „naruszenie zostało popełnione przez przedsiębiorstwa, które w trakcie rozpatrywanego okresu miały 60% udziałów w światowym rynku i 70% w europejskim rynku kwasu cytrynowego” (motyw 210 decyzji).

147 Następnie Komisja stwierdziła, że „porozumienia miały rzeczywisty wpływ na rynek, ponieważ zostały wykonane” (motyw 210 decyzji). Nawiązując w motywie 212 decyzji do części decyzji dotyczącej opisu okoliczności faktycznych, Komisja potwierdziła argument, że porozumienia w ramach kartelu zostały „skrupulatnie wykonane” i dodała, że „jeden z uczestników oświadczył, iż »jest zdumiony stopniem formalizmu i organizacji, jaki został osiągnięty przez uczestników kartelu w celu dojścia do tego porozumienia«”. Także w motywie 216 decyzji podkreśliła ona, że „[z] uwagi na wcześniejsze rozważania i wysiłek każdego uczestnika kartelu włożony w złożoną organizację kartelu jego skuteczność nie może zostać podana w wątpliwość”.

148 Poza tym Komisja uznała, że nie było konieczne „dokładne określenie, w jakim zakresie ceny różniły się od poziomu cen, który byłby praktykowany, gdyby nie

doszło do tych porozumień” (motywy 211 decyzji). Komisja stwierdziła, że „tej różnicy nie da się zawsze zmierzyć w niezawodny sposób, ponieważ szereg czynników zewnętrznych mogło mieć jednocześnie wpływ na rozwój cen produktu, więc każdy wniosek dotyczący względnego znaczenia każdej możliwej przyczyny jest ryzykowny” (ibidem). Jednak w motywie 213 decyzji opisała ona rozwój cen kwasu cytrynowego w okresie od marca 1991 do 1995 r., zasadniczo podkreślając, że w okresie od marca 1991 do połowy 1993 r. ceny kwasu cytrynowego wzrosły o 40% i że po tym okresie zostały utrzymane na ogół na tym poziomie. W motywie 214 i 215 decyzji przypomniła ona, że uczestnicy kartelu ustalili limity sprzedaży i obmyślili oraz zastosowali mechanizmy informacji, nadzoru oraz kompensacji do zapewnienia stosowania tych limitów.

- 149 Wreszcie w motywach 217–228 decyzji Komisja streściła, przeanalizowała i odrzuciła argumenty wysunięte przez zainteresowane strony w trakcie postępowania administracyjnego, w tym argumenty wytoczone przez Jungbunzlauer. W motywie 226 decyzji Komisja jednak stwierdziła, że argumenty przedstawione przez zainteresowane przedsiębiorstwa nie mogą zostać przyjęte. Uzasadniła to w następujący sposób:

„Wyjaśnienia dotyczące wzrostu cen w okresie 1991–1992 r., których udzieliły ADM [H&R] i Jungbunzlauer, mogą być częściowo zaakceptowane, ale nie dowodzą w sposób przekonujący, że wprowadzenie w życie kartelu nie mogło odgrywać żadnej roli w wahanii cen. Opisane zjawiska nie tylko mogą wystąpić, gdy nie ma kartelu, ale całkowicie pasują również do sytuacji, w której kartel istnieje. Nie da się wytłumaczyć wzrostu cen kwasu cytrynowego o 40% w ciągu 14 miesięcy wyłącznie zwykłą reakcją na konkurencję, ale należy go interpretować w świetle porozumień zawartych przez uczestników kartelu w celu koordynacji wzrostu cen i wzajemnego przydzielenia udziałów w rynku oraz w celu wdrożenia systemu informacji i nadzoru. Te wszystkie czynniki przyczyniły się do sukcesu wzrostu cen”.

150 W motywie 228 decyzji Komisja odpowiedziała na argumenty wysunięte przez Jungbunzlauer w następujący sposób:

„Wprawdzie stopniowe zmniejszenie się całkowitego »udziału« kartelu w rynku z około 70% na początku do 52% w 1994 r., na które zwraca uwagę Jungbunzlauer, ilustruje z pewnością trudności, na jakie napotkali uczestnicy kartelu w utrzymaniu cen powyżej konkurencyjnego poziomu, jednak nie dowodzi, że bezprawna praktyka nie miała wpływu na rynek. Wręcz przeciwnie, znaczne zwiększenie importu z Chin od 1992 r. wskazuje, że uczestnicy kartelu nie dostosowali się do presji cenowej wywołanej tym importem, co w normalnych warunkach musiałyby nastąpić”.

— Ocena

151 Na wstępie należy przypomnieć, że, zgodnie z pkt 1 A akapit pierwszy wytycznych, przy obliczaniu kwoty grzywny na podstawie wagi naruszenia Komisja uwzględniła między innymi „rzeczywisty wpływ [tego naruszenia] na rynek, tam gdzie może to być zmierzone”.

152 W tym względzie należy przeanalizować dokładne znaczenie sformułowania „tam gdzie może to [czyli rzeczywisty wpływ] być zmierzone”. Dotyczy to w szczególności określenia, czy w rozumieniu tego sformułowania Komisja może uwzględnić rzeczywisty wpływ naruszenia w ramach obliczania przez nią kwoty grzywny, wyłącznie wtedy — i w takim zakresie, w jakim — jest ona w stanie ująć ten wpływ w kategoriach liczbowych.

153 Jak słusznie podniosła Komisja, analiza wpływu kartelu na rynek musi pociągnąć za sobą oparcie się na pewnych założeniach. W tym kontekście Komisja musi między

innymi przeanalizować, jaką cenę miałby produkt w przypadku braku istnienia kartelu. Tymczasem przy analizowaniu przyczyn rzeczywistych zmian cen ryzykowne jest przeprowadzanie czysto teoretycznych rozważań na ich temat. Należy wziąć pod uwagę obiektywną okoliczność, że ze względu na uczestnictwo w kartelu cenowym jego członkowie wyraźnie zrezygnowali z przysługującej im swobody konkurencji za pomocą cen. A zatem ocena wpływu, jaki wywarły czynniki inne niż ta dobrowolna rezygnacja członków kartelu, musi nieuchronnie opierać się na rozsądnym i niedającym ująć się w dokładnych kategoriach liczbowych prawdopodobieństwie.

154 Nie można zatem, nie pozbawiając przy tym skuteczności kryterium z pkt 1 A akapit pierwszy wytycznych, które może zostać uwzględnione przy określaniu kwoty grzywny, zarzucić Komisji, że oparła się na rzeczywistym wpływie na rynek kartelu o celu antykonkurencyjnym, takim jak kartel cenowy czy kartel dotyczący limitów sprzedaży chociaż nie mogła ująć tego wpływu w kategoriach liczbowych lub przedstawić wyrażonej liczbowo oceny w tej kwestii.

155 W konsekwencji należy uznać, że rzeczywisty wpływ kartelu na rynek został dostatecznie wykazany, jeżeli Komisja jest w stanie przedstawić konkretne i wiarygodne dane, które wskazują z rozsądnym prawdopodobieństwem, że kartel miał wpływ na rynek.

156 W niniejszym przypadku ze streszczenia analizy dokonanej przez Komisję (zob. pkt 146–150) wynika, że oparła się ona na dwóch wskazówkach w celu stwierdzenia istnienia „rzeczywistego wpływu” kartelu na rynek. Po pierwsze, powołała się ona na fakt, że członkowie kartelu starannie wykonali porozumienia kartelowe (zob. w szczególności motywy 210, 212, 214 i 215 wymienione w pkt 147 i 148 powyżej) i że w rozpatrywanym okresie uczestnicy kartelu mieli 60% udziałów w światowym rynku i 70% w europejskim rynku kwasu cytrynowego (motyw 210 decyzji, cytowany w pkt 146 powyżej). Po drugie, uznała ona, że dane przedstawione przez zainteresowane strony w trakcie postępowania administracyjnego wykazywały pewną zgodność pomiędzy cenami ustalonymi przez kartel i cenami rzeczywiście stosowanymi na rynku przez uczestników kartelu (motyw 213 decyzji, cytowany w pkt 148 powyżej).



- 157 Wprawdzie można by rozumieć, że wyrażenia użyte w motywach 210 i 216 decyzji (zob. pkt 147 powyżej) samodzielnie sugerują, iż Komisja oparła się na związku przyczynowo-skutkowym pomiędzy wykonaniem porozumień kartelu i jego rzeczywistym wpływem na rynek, jednak cała analiza Komisji wykazuje, wbrew twierdzeniom Jungbunzlauer, że Komisja nie poprzestała na wyprowadzeniu wniosku o istnieniu rzeczywistego wpływu kartelu na rynek jedynie z faktu wykonania jego porozumień.
- 158 Oprócz „starannego” wykonania porozumień zawartych w ramach kartelu uwzględniła ona rozwój cen kwasu cytrynowego w okresie, w którym jest rozpatrywany kartel. W motywie 213 decyzji opisała ona ceny kwasu cytrynowego w okresie od 1991 do 1995 r., tak jak zostały one uzgodnione pomiędzy uczestnikami kartelu, podane do wiadomości klientom i w szerokim zakresie zastosowane. Dalej zostanie zbadane, tak jak utrzymuje Jungbunzlauer, czy Komisja popełniła oczywiste błędy w ocenie okoliczności faktycznych, na których oparła swoje wnioski.
- 159 W tej sytuacji nie można zarzucać Komisji, że uznała, iż okoliczność, w której uczestnicy kartelu posiadali bardzo duże udziały w rynku kwasu cytrynowego (60% w światowym rynku i 70% w europejskim rynku), stanowiła istotny czynnik, który należało uwzględnić przy badaniu rzeczywistego wpływu kartelu na rynek. Nie można bowiem zaprzeczyć, że prawdopodobieństwo skuteczności kartelu cenowego i kartelu dotyczącego limitów sprzedaży wzrasta odpowiednio do wielkości udziałów w rynku, które dzielą między sobą uczestnicy kartelu. Wprawdzie ta jedyna okoliczność nie dowodzi istnienia rzeczywistego wpływu na rynek właściwy, jednak Komisja nie ustaliła w decyzji takiego związku przyczynowo-skutkowego, ale jedynie uwzględniła go jako jedną z okoliczności.
- 160 Jeśli chodzi o różne wyroki Trybunału i Sądu przywołane przez Jungbunzlauer, to należy wskazać w pierwszej kolejności, że wyroki Trybunału wymienione w pkt 142 powyżej dotyczą spoczywającego na Komisji ciężaru dowodu istnienia uzgodnionej

praktyki w rozumieniu art. 81 WE, a nie, jak w niniejszym przypadku, wpływu naruszenia na rynek, które bezspornie miało cel antykonkurencyjny.

- 161 W drugiej kolejności, w odniesieniu do przytoczonego przez skarżącą rozumowania zawartego w pkt 4863 wyroku w sprawie *Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji*, przywołanym w pkt 141 powyżej, należy stwierdzić, że Sąd orzekł w nim, że jeśli Komisja uwzględnia wpływ naruszenia na dany rynek w ocenie wagi naruszenia w celu obliczania kwoty grzywnien, musi „udowodnić lub przedstawić ważne powody przemawiające za jego uwzględnieniem”. W konsekwencji, inaczej od interpretacji tego wyroku dokonanej przez Jungbunzlauer, Sąd jasno stwierdził, że ciężar dowodu istnienia wpływu naruszenia na rynek właściwy, który spoczywa na Komisji wtedy, gdy uwzględnia go ona przy obliczaniu kwoty grzywny w oparciu o wagę naruszenia, jest mniejszy aniżeli ciężar dowodu, który ciąży na niej wtedy, gdy musi dowieść istnienia naruszenia jako takiego w przypadku kartelu niemającego na celu ograniczenia konkurencji. W celu uwzględnienia rzeczywistego wpływu kartelu na rynek wystarczy bowiem, zgodnie z tym wyrokiem, że Komisja przedstawi „ważne powody przemawiające za jego uwzględnieniem”.
- 162 W trzeciej kolejności wprawdzie w wyroku w sprawie *Cascades przeciwko Komisji*, przywołanym w pkt 141 powyżej, Sąd zbadał, czy Komisja dowiodła istnienia wpływu naruszenia na rynek właściwy, jednak z pkt 181–185 tego wyroku wynika, że w tamtym przypadku w celu wykazania istnienia wpływu Komisja oparła się na raporcie, który według ustaleń Sądu popierał jedynie częściowo wnioski, które wyciągnęła Komisja.
- 163 Ze wszystkich powyższych rozważań wynika, że Komisja nie wybrała oczywiście błędnego sposobu oceny rzeczywistego wpływu kartelu na rynek kwasu cytrynowego.

b) W odniesieniu do oceny ewolucji cen kwasu cytrynowego

### Argumenty stron

- 164 Z jednej strony Jungbunzlauer uważa, że poprzez ocenę ewolucji cen kwasu cytrynowego w okresie 1991–1993 r., przedstawioną w motywach 213 i 214 decyzji, Komisji nie udało się przeprowadzić dowodu na okoliczność rzeczywistego wpływu kartelu na rynek.
- 165 Wprawdzie Jungbunzlauer nie kwestionuje zasadniczo, że ogólnie porozumienia cenowe mają wpływ na rynek, gdy faktyczne ceny zmieniają się na wzór uzgodnionych cen, jednak takie dostosowanie cen nie zostało wykazane przez Komisję w niniejszym przypadku. Jungbunzlauer podkreśla, że inaczej niż miało to miejsce w sprawie Cascades przeciwko Komisji (wyrok przywołany w pkt 141 powyżej, pkt 180 i następane), w niniejszej sprawie niezmiennie zaprzeczała temu, że ceny uzgodnione podczas spotkań kartelu zostały zażądane od klientów. Utrzymuje ona, że w odniesieniu do okresu 1991–1995 r. wyjaśniła to dokładnie w odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów oraz w skardze.
- 166 Z drugiej strony Jungbunzlauer podnosi, że Komisja nie uwzględniła należycie różnych okoliczności, na które wskazała ona w trakcie postępowania administracyjnego w celu zakwestionowania wpływu kartelu na rynek.
- 167 W pierwszej kolejności Jungbunzlauer zarzuca Komisji, że uwzględniła ewolucję cen kwasu cytrynowego, która została ustalona w odniesieniu do okresu 1991–1992 r.

(motyw 213 decyzji), i że odrzuciła jej argument, że ta ewolucja cen nie była wynikiem kartelu (motywy 224–226 decyzji). Zdaniem Jungbunzlauer gdyby Komisja, tak jak powinna, zbadała warunki gospodarcze w rozpatrywanym okresie, stwierdziłaby, że nie było możliwe wykazanie z wystarczającą pewnością, że przyczyną ewolucji cen był kartel.

168 Jungbunzlauer podnosi, że już wyjaśniła w pkt III 1 lit. a) odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, że za wzrost cen w latach 1991 i 1992 był odpowiedzialny zwiększony popyt wynikający z rozwoju rynku kwasu cytrynowego i cytrynianu sodu (który jest produktem wyjściowym do uzyskania kwasu cytrynowego) jako aktywnego czynnika stosowanego w przemyśle środków czystości. Wskazuje ona, że z powodów dotyczących ochrony środowiska i polityki rynkowej pod koniec lat 80. i na początku lat 90. przemysł środków czystości zaczął zastępować fosfaty produktami na bazie kwasu cytrynowego, mającymi więcej zalet pod względem ekologicznym, co doprowadziło do podwojenia stopy wzrostu wykorzystania kwasu cytrynowego i cytrynianów. Ponadto wyjaśnia ona, że prognozowano jeszcze większy wzrost w nadchodzących latach. Na tej podstawie wyprowadza ona wniosek, że faktyczny wzrost popytu i prognozowany wzrost konsumpcji w latach 90. pozwoliły producentom kwasu cytrynowego na stosowanie wyższych cen.

169 Jungbunzlauer przypomina, że na poparcie tej argumentacji przedstawiła wewnętrzne analizy oraz artykuł ze specjalistycznej prasy, z czego po pierwsze wynikało, że stosowanie cytrynianu sodu w dziedzinie środków czystości w Europie było 22 razy większe w 1990 r. niż w 1989 r., po drugie, że można było w sposób realistyczny przewidzieć sprzedaż rzędu 44 000 ton w 1993 r. (co odpowiadało wzrostowi o 100% w okresie 1990–1993 r.) i po trzecie, że do tej ewolucji dołączył jeszcze znaczący przewidywany wzrost w dziedzinie środków do mycia naczyń, wynoszący 22 000 ton w 1993 r.

- 170 Dodaje ona, że w latach 1991 i 1992 rosnący popyt na kwas cytrynowy nie mógł zostać zaspokojony w oparciu o istniejące możliwości produkcyjne. Grupa Jungbunzlauer i inni producenci dokonali dodatkowych zakupów w Indonezji i Chinach w celu zaspokojenia tych potrzeb. Świadczy to o tym, że istniała znaczna nadwyżka popytu, która była przyczyną wzrostu cen w 1991 i 1992 r.
- 171 Jungbunzlauer zaznacza, że już wyjaśniła w pkt III 1 lit. b) odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, że wzrost cen stwierdzony przez Komisję w latach 1991 i 1992 powinien być zrelatywizowany z uwagi na fakt, że w okresie 1986–1990 r. cena rynkowa obniżyła się o około 45%. Na tej podstawie wyprowadza ona wniosek, że wzrost cen stwierdzony w latach 1991 i 1992 nastąpił w wyniku regulacji cen przez mechanizmy rynkowe.
- 172 W drugiej kolejności Jungbunzlauer jest zdania, że w motywie 227 decyzji Komisja niesłusznie odrzuciła argumenty oparte na odpowiedziach odbiorców kwasu cytrynowego na żądania udzielenia informacji, które Komisja do nich skierowała w dniu 20 stycznia 1998 r. Jej zdaniem te odpowiedzi, których fragmenty przedstawiła w skardze i replice, potwierdzają, że kartel nie miał negatywnych skutków dla odbiorców. Natomiast Komisja nie przedstawiła odpowiedzi odbiorców, które dowodziłyby czegoś innego.
- 173 Zdaniem Jungbunzlauer w motywie 227 decyzji Komisja niesłusznie chciała pomniejszyć znaczenie tych odpowiedzi, przytaczając fakt, że pytanie, na które zostały udzielone odpowiedzi, „było sformułowane przy użyciu ogólnych wyrażen [dotyczących] nasilenia konkurencji na rynku” i że powinno ono „być rozpatrzone w kontekście wstępnego dochodzenia dotyczącego istotnych cech rynku kwasu cytrynowego”. Natomiast według Jungbunzlauer zadane pytanie dotyczyło dokładnie następującej kwestii: „Czy istnieje wzmożona konkurencja cenowa na rynku kwasu cytrynowego? Prosimy o udzielenie szczegółowej odpowiedzi na to pytanie”. Jungbunzlauer uważa, że udzielone przez klientów odpowiedzi dały całkiem jasny

obraz w tym względzie, czego Komisja po prostu nie wzięła pod uwagę. Komisja nie może formułować żądań o udzielenie informacji i przy dużych nakładach kierować je do licznych przedsiębiorstw, aby później uznać je za nieodpowiednie, ponieważ najwyraźniej nie dały one pożądanego przez nią rezultatu. Poza tym, wbrew twierdzeniom Komisji, z kontekstu zadanych pytań wynika jasno, że dotyczą one bez wyjątku okresu po 1990 r.

174 Według Jungbunzlauer także w motywie 227 decyzji Komisja niesłusznie stwierdziła w odniesieniu do tych odpowiedzi, że „z uwagi na dużą złożoność bezprawnych porozumień nie można na pewno oczekiwać od klientów potwierdzenia braku konkurencji na rozpatrywanym rynku”. Natomiast w opinii Jungbunzlauer nie można twierdzić, że wspomniani odbiorcy nie zauważyli nadzwyczajnych zmian w strukturze cen, tym bardziej że żądanie udzielenia informacji zostało skierowane do klientów w ramach postępowania wszczętego na podstawie prawa kartelowego i że postępowanie dotyczące kwasu cytrynowego zostało już zakończone w Stanach Zjednoczonych. Związek pomiędzy wzrostem cen i porozumieniami ograniczającymi konkurencję powinien być oczywisty, ponieważ prawie wszyscy wspomniani klienci to duże przedsiębiorstwa, które były w stanie dokładnie ustalić taki związek. Fakt, że żadne z przesłuchanych przedsiębiorstw nie wyciągnęło takiego wniosku, podkreśla właśnie, że porozumienia nie miały wpływu na rynek.

175 W trzeciej kolejności Jungbunzlauer wskazuje, że z motywu 225 decyzji wynika, że już podniosła w trakcie postępowania administracyjnego, że jej zdaniem „zmniejszenie całkowitych udziałów zainteresowanych stron w rynku światowym z 70% na początku do 52% w 1994 r. świadczy o tym, że kartel nie był już w stanie wpływać na kształtowanie się cen”. Jej zdaniem, Komisja nie zajęła się tą okolicznością. Tymczasem, jej zdaniem, wskutek zmniejszenia udziałów w rynku uczestnicy kartelu nie mieli już takiej siły rynkowej, która pozwoliłaby im narzucać własne ceny, a kartel bez przerwy tracił na znaczeniu i od 1993 r. nie był już z pewnością w stanie wpływać na kształtowanie się cen na poziomie światowym. Potwierdziła to wyraźnie spółka Procter & Gamble w odpowiedzi na żądania udzielenia informacji skierowane do niej przez Komisję w dniu 20 stycznia 1998 r.

176 Komisja nie zgadza się z argumentacją Jungbunzlauer i podnosi, że dowiodła w sposób wymagany prawem istnienie rzeczywistego wpływu kartelu na rynek.

## Ocena Sądu

177 W celu kontroli, czy Komisja dokonała prawidłowej oceny rzeczywistego wpływu kartelu na rynek, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem należy przede wszystkim zbadać, jak oceniła ona wpływ kartelu na ceny (zob. wyrok Sądu z dnia 9 lipca 2003 r. w sprawie T-224/00 Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients przeciwko Komisji, Rec. str. II-2597 i podobnie wyrok w sprawie Cascades przeciwko Komisji, przywołany w pkt 141 powyżej, pkt 173 oraz wyrok Sądu z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie T-347/94 Mayr-Melnhof przeciwko Komisji, Rec. str. II-1751, pkt 225).

178 Poza tym zgodnie z orzecznictwem przy określaniu wagi naruszenia należy uwzględnić zwłaszcza kontekst normatywny i gospodarczy zarzucanego zachowania (wyrok w sprawie Suiker Unie i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 115 powyżej, pkt 612 oraz wyrok w sprawie Ferriere Nord przeciwko Komisji, przywołany w pkt 136 powyżej, pkt 38), a w celu oceny rzeczywistego wpływu naruszenia na rynek Komisja jest zobowiązana do przyjęcia jako punkt odniesienia konkurencji, jaka normalnie istniałaby w przypadku braku naruszenia (zob. podobnie wyrok w sprawie Suiker Unie i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 115 powyżej, pkt 619 i 620, wyroki Sądu w sprawie Mayr-Melnhof przeciwko Komisji, przywołany w pkt 177 powyżej, pkt 235 oraz z dnia 11 marca 1999 r. w sprawie T-141/94 Thyssen Stahl przeciwko Komisji, Rec. str. II-347, pkt 645).

179 Z jednej strony wynika z tego, że w przypadku karteli cenowych należy stwierdzić — z odpowiednim stopniem prawdopodobieństwa (zob. pkt 155 powyżej) — że porozumienia faktycznie pozwoliły zainteresowanym stronom na osiągnięcie wyższego poziomu cen od poziomu, jaki byłby praktykowany bez istnienia kartelu. Z drugiej strony wynika z tego, że w ramach swojej oceny Komisja musi uwzględnić wszystkie obiektywne warunki rynku właściwego, biorąc pod uwagę kontekst

gospodarczy i ewentualnie normatywny. Zgodnie z wyrokami wydanymi przez Sąd w sprawie dotyczącej kartelu na rynku kartonu (zob. w szczególności wyrok w sprawie Mayr-Melnhof przeciwko Komisji, przywołany w pkt 177 powyżej, pkt 234 i 235) należy uwzględnić ewentualne istnienie „obiektywnych czynników gospodarczych”, wskazujących na to, że w ramach „wolnej konkurencji” poziom cen nie zmieniłby się w taki sam sposób, jak w przypadku cen stosowanych w praktyce (zob. także wyrok w sprawie Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients przeciwko Komisji, przywołany w pkt 177 powyżej, pkt 151 i 152 oraz wyrok w sprawie Cascades przeciwko Komisji, przywołany w pkt 177 powyżej, pkt 183 i 184).

180 W niniejszym przypadku w motywie 213 decyzji Komisja opisała w następujący sposób ewolucję cen kwasu cytrynowego, które zostały uzgodnione i zastosowane przez uczestników kartelu:

„Od marca 1991 r. do połowy 1993 r. ceny uzgodnione przez uczestników kartelu zostały podane do wiadomości klientom i w szerokim zakresie wdrożone, w szczególności w pierwszych latach istnienia kartelu. Podwyżka cen do 2,25 [marek niemieckich (DEM) za kilogram [...] w kwietniu 1991 r., uzgodniona podczas spotkania kartelu w marcu 1991 r., została zastosowana bez żadnego problemu. Potem, w lipcu, telefonicznie podjęto decyzję o podwyższeniu od sierpnia ceny do 2,70 DEM za kilogram [...]. Ta podwyżka cen również została pomyślnie zastosowana. Ostatnia decyzja o podniesieniu ceny do 2,80 DEM za kilogram [...] została podjęta na spotkaniu w maju 1991 r. i stosowana od czerwca 1992 r. Po 1992 r. ceny nie zostały już podwyższone i kartel skupił się na utrzymaniu tych cen”.

181 Jungbunzlauer nie kwestionuje ustaleń faktycznych Komisji dotyczących ewolucji uzgodnionych cen i określenia limitów sprzedaży, ale przytacza jedynie fakt, że w rzeczywistości takie ceny nie zostały zażądane od klientów.



- 182 W tym względzie należy stwierdzić, że przedstawiając Komisji w piśmie z dnia 29 kwietnia 1999 r. informacje, których zażądała ona na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 17, skarżąca opisuje ceny uzgodnione w ramach kartelu. Poza tym do swojej odpowiedzi na pismo Komisji w sprawie przedstawienia zarzutów skarżąca załączyła wykresy dotyczące ewolucji cen kwasu cytrynowego w okresie 1991–1995 r.
- 183 Tymczasem z wykresów, które Jungbunzlauer z własnej inicjatywy sporządziła i przekazała Komisji, wynika w szczególności, że ceny faktycznie zażądane od klientów równolegle zmierzały w tym samym kierunku, co rozwój cen uzgodnionych przez uczestników kartelu, chociaż ogólnie były one niższe od cen uzgodnionych. W szczególności z tych wykresów wynika, że gdy w marcu i lipcu 1991 r. uczestnicy kartelu postanowili podwyższyć ceny kwasu cytrynowego wykorzystywanego w sektorze spożywczym z 2,25 DEM za kilogram do około 2,70 DEM za kilogram, ceny faktycznie zażądane od klientów, które w kwietniu 1991 r. wynosiły pomiędzy 1,90 i 2,10 DEM za kilogram, wzrosły do poziomu pomiędzy 2,70 i 2,75 DEM za kilogram. Z wykresów wynika również, że po tej podwyżce cen członkowie kartelu uzgodnili utrzymanie cen na poziomie pomiędzy 2,70 i 2,80 DEM za kilogram, a ceny faktycznie zażądane od klientów osiągnęły wysokość pomiędzy 2,60 i 2,75 DEM za kilogram. Z tych wykresów wynika także, że ceny rzeczywiście zażądane od klientów odzwierciedlały w dużym zakresie decyzje uczestników kartelu podjęte w 1994 r. o obniżeniu cen kwasu cytrynowego do 2,65 DEM za kilogram, chociaż osiągnęły niższy poziom, to jest pomiędzy 2,45 i 2,60 DEM za kilogram.
- 184 W rezultacie, wbrew twierdzeniom Jungbunzlauer, z informacji przedstawionych przez nią Komisji w trakcie postępowania administracyjnego wynika, że występował stały paralelizm pomiędzy cenami uzgodnionymi przez uczestników kartelu i rzeczywiście zażadanymi cenami.
- 185 Otóż w takiej sytuacji Komisja mogła słusznie przytoczyć w motywie 219 decyzji wyrok w sprawie Cascades przeciwko Komisji, przywołany w pkt 141 powyżej, pkt 179 i uznać, że istniała bezpośrednia relacja pomiędzy ewolucją ogłoszonych cen

i ewolucją stosowanych cen, w celu wyprowadzenia wniosku, że na podstawie tych okoliczności zostało wykazane w sposób wymagany prawem, że kartel miał rzeczywisty wpływ na rynek, który „może [...] być zmierzon[y]” w rozumieniu wytycznych poprzez porównanie hipotetycznych cen, które byłyby stosowane w przypadku braku kartelu, i cen stosowanych w niniejszym przypadku wskutek utworzenia kartelu.

186 Podniesienie przez Jungbunzlauer sprzeciwu, że ceny wzrosłyby w przypadku braku kartelu, nie może mieć wpływu na ten wniosek. Wprawdzie takiej hipotezy nie można wykluczyć, jednak Komisja mogła słusznie uznać w motywie 226 decyzji, że wzrostu nie dało się wyłącznie wyjaśnić zwykłą reakcją rynku na konkurencję, ale należało go interpretować w świetle kartelu, który pozwolił jego uczestnikom na koordynację ewolucji cen. W związku z tym nie można twierdzić, że poziom cen w sytuacji nieistnienia kartelu zmieniałyby się identycznie jak poziom cen stosowanych w wyniku kartelu. Jungbunzlauer potwierdziła to nawet w piśmie z dnia 21 maja 1999 r. Choć nie można wykluczyć, że motywem określenia przez uczestników kartelu mechanizmów uzgodnień, informacji i nadzoru nie była wyłącznie chęć zapewnienia kartelowi skuteczności, jednak z uwagi w szczególności na koszty zarządzania kartelem i ryzyko jego wykrycia wyjaśnienia udzielone Komisji, to jest zwiększenie skuteczności kartelu, stanowi najbardziej prawdopodobne wytłumaczenie (zob. pkt 154 powyżej).

187 Wbrew twierdzeniom Jungbunzlauer, Komisja mogła także słusznie odrzucić w motywie 227 decyzji odpowiedzi odbiorców kwasu cytrynowego na jej żądanie udzielenia informacji z dnia 20 stycznia 1998 r. jako nieprzekonywujące.

188 Z jednej strony, zadając pytanie czwarte zawarte w żądaniu udzielenia informacji, Komisja chciała się dowiedzieć, czy odbiorcy zauważyli znaczny wzrost cen kwasu cytrynowego pomiędzy 1990 a 1998 r., kiedy wysłane zostało to żądanie. Podczas gdy

niektórzy odbiorcy odpowiedzieli, że zauważyli wzrost cen w niektórych, dokładnie określonych okresach, które odpowiadały wzrostowi cen uzgodnionemu w ramach kartelu, inni odbiorcy odnieśli się jedynie do okresów następujących po 1995 r., kiedy kartel przestał funkcjonować, lub stwierdzili, że zauważyli spadek cen. Z drugiej strony inne pytania, które Komisja zawarła w piśmie z dnia 20 stycznia 1998 r., nie dotyczyły okresu rozpatrywanego w związku z kartelem, ale sytuacji na rynku w momencie wysłania tego pisma. Z tego względu odpowiedzi odbiorców na pytanie dotyczące rzeczywistego wpływu kartelu na rynek nie były przekonujące.

189 Wreszcie argument Jungbunzlauer, że w 1994 r. całkowity udział w rynku światowym zainteresowanych przedsiębiorstw zmniejszył się z 70% w początkowej fazie do 52%, także nie pozwala na podważenie twierdzenia o istnieniu rzeczywistego wpływu kartelu na rynek właściwy. Z jednej strony bowiem, tak jak słusznie utrzymuje Komisja, stwierdziła ona istnienie takiego wpływu na rynek zasadniczo w oparciu o wzrost cen kwasu cytrynowego okresie 1991–1993 r. Z drugiej strony w odniesieniu do okresu 1993–1995 r. stwierdzony przez Komisję wpływ polegał na stabilizacji cen na wyższym poziomie aniżeli poziom, jaki istniał przed podwyżką, w 1991 r. Tymczasem okoliczność, że uczestnicy kartelu nie mieli razem więcej niż 52% udziałów w rynku, nie oznacza, że nie byli w stanie przynajmniej wspierać tej stabilizacyjnej tendencji cen.

190 Mając na uwadze powyższe rozważania, Komisja nie popełniła oczywistych błędów w ocenie, jeśli chodzi o ewolucję cen kwasu cytrynowego.

### 3. W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia

191 Jungbunzlauer podnosi, że Komisja naruszyła w decyzji obowiązek uzasadnienia. Jej zdaniem Komisja nie wskazała, w jakim zakresie porozumienia miały wpływ na

rynek, ale poprzestała na odrzuceniu przeciwnych dowodów przedstawionych przez Jungbunzlauer podczas postępowania administracyjnego, uznając je za niewystarczające bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia. W szczególności Jungbunzlauer zarzuca Komisji, że nie ustosunkowała się ona do odpowiedzi na żądania udzielenia informacji przedstawione przez różne przedsiębiorstwa, pomimo że skarżąca wyraźnie poruszyła ten temat w odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów.

<sup>192</sup> Komisja uznała, że w tym względzie decyzja jest wystarczająco uzasadniona.

<sup>193</sup> Sąd podkreśla, że w motywach 92–111 decyzji Komisja opisała dokładnie porozumienia, które zostały wykonane przez uczestników kartelu, w tym zwłaszcza porozumienia cenowe (motywy 95 i 96 decyzji). Poza tym w części dotyczącej oceny prawnej stanu faktycznego Komisja przeanalizowała te dane. W celu wyprowadzenia wniosku o istnieniu konkretnego wpływu kartelu na rynek oparła się na fakcie, że porozumienia zostały skrupulatnie zastosowane (motyw 212), że cena kwasu cytrynowego podana do wiadomości odbiorcom została zastosowana przez uczestników kartelu, że uczestnicy kartelu ustalili limity sprzedaży, których przestrzeganie było bez przerwy nadzorowane, oraz system kompensacji (motyw 214 i 215). Wreszcie Komisja przeanalizowała argumenty zainteresowanych przedsiębiorstw, w tym skarżącej, i przedstawiła krótkie, aczkolwiek wystarczające uzasadnienie (zobacz w szczególności motywy 226–228 decyzji).

<sup>194</sup> Wynika z tego, że Komisja wyjaśniła, w jakim zakresie, je zdaniem, kartel miał rzeczywisty wpływ na rynek kwasu cytrynowego.

<sup>195</sup> W konsekwencji decyzja jest wystarczająco uzasadniona w tym względzie.

*B — W przedmiocie dostosowania kwoty grzywny do wielkości zainteresowanych przedsiębiorstw*

1. Argumenty stron

- 196 Jungbunzlauer podnosi, że Komisja, dostosowując kwotę grzywny do wielkości i całkowitych zasobów zainteresowanych przedsiębiorstw przy obliczaniu grzywny w oparciu o wagę naruszenia, nie uwzględniła odpowiednio ograniczonej siły gospodarczej Jungbunzlauer w porównaniu z innymi zainteresowanymi przedsiębiorstwami i w ten sposób naruszyła zasady proporcjonalności i równości traktowania, „zasadę indywidualnego wymierzania grzywny” oraz własne wytyczne.
- 197 Jungbunzlauer twierdzi, że z motywów 240–246 decyzji wynika, że w celu uwzględnienia wielkości i całkowitych zasobów zainteresowanych przedsiębiorstw Komisja porównała światowy obrót zainteresowanych przedsiębiorstw lub grup, do których one należały, tak jak wynika z tabeli zamieszczonej w motywie 50 decyzji. W związku z tym Jungbunzlauer przypomina, że w celu zapewnienia takiego poziomu grzywny, który miałby wystarczająco odstraszać działanie, Komisja zwiększyła o 100% kwotę wyjściową grzywny ADM i HLR oraz o 150% kwotę wyjściową H&R.
- 198 Jungbunzlauer podnosi, że stosując tę metodę dostosowania kwot grzywny, Komisja dochodzi do absurdalnego wyniku, ponieważ surowiej karze mniejsze przedsiębiorstwa, takie jak Jungbunzlauer, a grzywnom nałożonym na duże przedsiębiorstwa zapewnia o wiele mniejszy skutek odstrasżający.

- 199 Wprawdzie Jungbunzlauer przyznaje, że obliczenie grzywny może oznaczać uwzględnienie licznych czynników i że Komisja dysponuje w tym względzie szerokim zakresem uznania, jednak nawiązując do wyroków Trybunału z dnia 12 listopada 1985 r. w sprawie 183/83 Krupp przeciwko Komisji, Rec. str. 3609, pkt 37, z dnia 7 czerwca 1983 r. w sprawach połączonych 100/80 i 103/80 *Musique diffusion française i in.* przeciwko Komisji, Rec. str. 1825, pkt 121 oraz wyroku Sądu z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie T-77/92 *Parker Pen* przeciwko Komisji, Rec. str. II-549, pkt 94, podnosi ona, że w tej sytuacji należy przypisać zasadniczą rolę sile gospodarczej zainteresowanego przedsiębiorstwa.
- 200 Jeśli chodzi w szczególności o wyrok w sprawie *Musique diffusion française i in.* przeciwko Komisji, powołany w pkt 199 powyżej, Jungbunzlauer jest zdania, że w tej sprawie chodziło o duże przedsiębiorstwo, które uczestniczyło w porozumieniach dotyczących produktu, którego sprzedaż stanowiła jedynie niewielką część jego całkowitego obrotu. Według Jungbunzlauer w tej sprawie Trybunał, przyjmując stanowisko Komisji, jasno potwierdził, że nałożona grzywna powinna odzwierciedlać odpowiednio wielkość i siłę gospodarczą przedsiębiorstwa (wyrok w sprawie *Musique diffusion française i in.* przeciwko Komisji, przywołany w pkt 199 powyżej, pkt 121). W ten sposób Trybunał chciał uniknąć sytuacji, w której duża grupa musiałaby zapłacić grzywnę, która w porównaniu z jej siłą gospodarczą byłaby stosunkowo niska z tego tylko względu, że udział danego produktu w całkowitym obrocie jest niewielki.
- 201 Tymczasem Jungbunzlauer zaznacza, że taka właśnie sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie, tak jak wynika z szeregu porównań.
- 202 Jungbunzlauer zaznacza, że z porównania w niniejszym przypadku możliwości gospodarczych wszystkich przedsiębiorstw, do których skierowana była decyzja, wynika, że kwota wyjściowa obliczona na podstawie wagi naruszenia mocniej uderza w grupę Jungbunzlauer aniżeli w inne zainteresowane przedsiębiorstwa.

203 W tym względzie, opierając się na danych wynikających z motywów 239 i 246 decyzji, Jungbunzlauer przedstawia następującą tabelę:

Przedsiębiorstwo	Całkowity obrót (w milionach euro)	Kwota wyjściowa (kwota ustalona na podstawie wagi naruszenia) (w milionach euro)	Kwota wyjściowa wyrażona w % całkowitego obrotu
Jungbunzlauer	314	21	6,69
HLR	18 403	42	0,23
ADM	13 936	42	0,30
H&R/Bayer AG	30 971	87,5	0,29
Cerestar/ Cerestar AG	1 693	3,5	0,20

204 Wynika z tego zdaniem Jungbunzlauer, że chociaż obrót HLR jest 58,6 razy większy, a obrót ADM 44,38 razy większy od obrotu grupy Jungbunzlauer, grzywna nałożona na te dwa przedsiębiorstwa została tylko podwojona na tym szczególnym etapie obliczeń kwoty grzywien. Podobnie chociaż obrót grupy Bayer, do której należała H&R, uwzględniony przez Komisję w ramach dostosowania grzywien (motyw 243 i 244), jest 99,8 razy większy od obrotu grupy Jungbunzlauer, to grzywna H&R została jedynie pomnożona 2,5 razy, co jest tym bardziej zdumiewające, że w porównaniu ze wszystkimi zainteresowanymi przedsiębiorstwami grupa Bayer miała największy udział w rynku.

- 205 Tymczasem, zdaniem Jungbunzlauer, takie nierówne traktowanie nie może być uzasadnione, albowiem pomijając wielkość wszystkich przedsiębiorstw, do których skierowana była decyzja, były one pod wszystkimi względami porównywalne, a zwłaszcza jeśli chodzi o ich udział w naruszeniu i ich pozycję na rynku.
- 206 Poza tym Komisja niesłusznie odrzuciła argumentację Jungbunzlauer, wskazując na jej duży udział w rynku kwasu cytrynowego. Z jednej strony Jungbunzlauer przypomniiała bowiem, że grupa Jungbunzlauer miała udział w rynku kwasu cytrynowego wynoszący [poufne]%, natomiast została na nią nałożona grzywna 23 razy wyższa od grzywny nałożonej na H&R, która miała o wiele większy udział w rynku (22%). Z drugiej strony podnosi ona, że wielkość udziału różnych przedsiębiorstw w rynku została już uwzględniona przez Komisję na wcześniejszym etapie obliczania kwoty grzywny, to jest przy podziale przedsiębiorstw na trzy kategorie (motywy 233–239 decyzji).
- 207 Nieproporcjonalne traktowanie mniejszych przedsiębiorstw wynika także z porównania kwot wyjściowych obliczonych na podstawie wagi naruszenia, które Komisja przyjęła z jednej strony w przypadku Jungbunzlauer w decyzji, a z drugiej strony w przypadku innych przedsiębiorstw w podobnych sprawach, w których zostały wydane decyzje w tym samym okresie co decyzja zaskarżona w niniejszym przypadku. Jungbunzlauer nawiązuje w tym względzie do decyzji wydanych przez Komisję w tak zwanych sprawach dotyczących „glukonianu potasu” [decyzja Komisji z dnia 2 października 2001 r. dotycząca postępowania na podstawie art. 81 traktatu WE i art. 53 porozumienia EOG (Sprawa COMP/E-1/36.756 — Glukonian potasu) (zwana dalej „decyzją w sprawie glukonianu potasu”), decyzji dotyczącej „aminokwasów” [decyzja Komisji 2001/418/WE z dnia 7 czerwca 2000 r. dotycząca postępowania na podstawie art. 81 traktatu WE oraz art. 53 porozumienia EOG (sprawa COMP/36.545/F3 — Aminokwasy) (Dz.U. L 152, str. 24) (zwana dalej „decyzją w sprawie aminokwasów”)] oraz decyzji dotyczącej „witamin” [decyzja Komisji 2003/2/WE z dnia 21 listopada 2001 r. dotycząca postępowania na podstawie art. 81 traktatu WE i art. 53 porozumienia EOG (sprawa COMP/E-1/37.512 — Witaminy) (Dz.U. 2003, L 6, str. 1) (zwana dalej „decyzją w sprawie witamin”)]. W tych sprawach kwota podstawowa uwzględniona przez Komisję w przypadku różnych zainteresowanych przedsiębiorstw, wyrażona w stosunku do całkowitego obrotu osiągniętego przez te przedsiębiorstwa, stanowiła pomiędzy



0,04% i 0,58% w sprawie dotyczącej glukonianu potasu, pomiędzy 0,24% i 1,59% w sprawie dotyczącej aminokwasów i pomiędzy 0,7% i 2,0% w sprawie dotyczącej witamin, natomiast w jej przypadku było to 6,69%.

208 Jungbunzlauer porównuje także kwoty grzywien — wyrażone w procencie od całkowitego obrotu tych przedsiębiorstw — z decyzji przed obniżką z tytułu współpracy (motywy 293 i 326 decyzji) ustalone w jej przypadku z kwotami ustalonymi w przypadku HLR i ADM. W związku z tym Jungbunzlauer wskazuje, że porównując z siłą odpowiednich przedsiębiorstw wyrażoną w całkowitym obrocie (zob. pkt 203 powyżej), kwota grzywiny, która została na nią nałożona przed obniżką z tytułu współpracy (to jest 29,4 miliona EUR lub odpowiednio 9,36% jej całkowitego obrotu) jest procentowo 21,8 większa od grzywiny nałożonej na HLR (to jest 79,38 miliona EUR lub odpowiednio 0,43% całkowitego obrotu HLR) oraz jest 16,4 razy większa od kwoty nałożonej na ADM (to jest 79,38 miliona EUR lub odpowiednio 0,57% całkowitego obrotu ADM).

209 Jungbunzlauer jest zdania, że dysproporcja pomiędzy kwotą grzywiny, która została na nią nałożona w niniejszym przypadku, a kwotami grzywien innych przedsiębiorstw jest jeszcze bardziej rażąca, gdy porówna się ostateczne kwoty grzywien nałożonych na HLR i ADM wyrażone w procencie całkowitego obrotu tych przedsiębiorstw (zob. pkt 203 powyżej), gdyż porównując z siłą odpowiednich przedsiębiorstw wyrażoną w całkowitym obrocie, ostateczna kwota grzywiny, która została na nią nałożona (17,64 miliona EUR), jest 16 razy większa od grzywiny nałożonej na HLR (63,5 miliona EUR) i 20 razy większa od grzywiny nałożonej na ADM (39,69 miliona EUR).

210 Ponadto Jungbunzlauer porównuje także ostateczne kwoty grzywien ustalone w decyzji z kwotami ustalonymi w decyzjach w sprawie „glukonianu potasu w sprawie” „aminkokwasów”, w sprawie „witamin” oraz w sprawie Sun-Air/SAS i Maersk Air [decyzja Komisji 2001/716/WE z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie postępowania wszczętego na mocy art. 81 traktatu WE oraz art. 53 porozumienia

EOG (sprawa COMP.D.2 37.444 — SAS/Maersk Air i sprawa COMP.D.2 37.386 — Sun-Air przeciwko SAS i Maersk Air) (Dz.U. L 265, str. 15)]. Zdaniem Jungbunzlauer wynika z tego, że w stosunku do siły tych przedsiębiorstw wyrażonej w całkowitym obrocie ostateczna kwota grzywny nałożona na te pozostałe przedsiębiorstwa stanowiła jedynie od 0,06% do 2,61% ich obrotu.

- 211 Mając na uwadze powyższe rozważania, Jungbunzlauer sądzi, że w ramach obliczeń kwoty grzywny, które powinny zapewnić wystarczająco odstraszący skutek grzywny, Komisja powinna była obniżyć kwotę wyjściową w stosunku do Jungbunzlauer.
- 212 Komisja nie zgadza się z argumentacją skarżącej.

## 2. Ocena Sądu

### a) Wstęp

- 213 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem waga naruszenia musi zostać ustalona na podstawie licznych czynników, zwłaszcza takich jak szczególne okoliczności sprawy i jej kontekst, przy czym brak jest wiążącej lub wyczerpującej listy kryteriów, które bezwzględnie należy brać pod uwagę (postanowienie w sprawie SPO i in. przeciwko Komisji, przywołane w pkt 136 powyżej, pkt 54, wyrok w sprawie Ferriere Nord przeciwko Komisji, przywołany w pkt 136 powyżej, pkt 33 oraz wyrok w sprawie HFB i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 136 powyżej, pkt 443).

- 214 Podobnie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wśród elementów oceny wagi naruszenia mogą znaleźć się — w zależności od przypadku — ilość i wartość towarów będących przedmiotem naruszenia oraz wielkość, a także siła gospodarcza przedsiębiorstwa i w konsekwencji wpływ, jaki może ono wywierać na rynek właściwy. Z jednej strony w celu wymierzenia grzywny można brać pod uwagę zarówno całkowity obrót przedsiębiorstwa, który stanowi wskazówkę, aczkolwiek przybliżoną i niedoskonałą, wielkości tego przedsiębiorstwa i jego siły gospodarczej, jak i obrót uzyskany z towarów będących przedmiotem naruszenia, który może stanowić wskazówkę co do rozmiaru tego naruszenia. Z drugiej strony wynika z tego, że ani jednej, ani drugiej z tych liczb nie należy przypisywać nieproporcjonalnie dużego znaczenia w porównaniu z innymi elementami oceny i w konsekwencji wymierzenia stosownej grzywny nie może być wynikiem zwykłego rachunku opartego na całkowitym obrocie (zob. podobnie wyrok w sprawie *Musique diffusion française* i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 199 powyżej, pkt 120 i 121, wyrok w sprawie *Parker Pen* przeciwko Komisji przywołany w pkt 199 powyżej, pkt 94, wyroki Sądu z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie T-327/94 *SCA Holding* przeciwko Komisji, Rec. str. II-1373, pkt 176, w sprawie *Archer Daniels Midland* i *Archer Daniels Midland Ingredients* przeciwko Komisji, przywołany w pkt 177 powyżej, pkt 187 oraz w sprawie *HFB* i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 136 powyżej, pkt 444).
- 215 W niniejszym przypadku Komisja uwzględniła zarówno obrót uzyskany ze sprzedaży przedmiotowych towarów, jak i całkowity obrót zainteresowanych przedsiębiorstw. Po ustaleniu, że naruszenie należy uznać za „bardzo poważne” w rozumieniu pkt 1 A akapit drugi wytycznych (motyw 230 decyzji), w oparciu o te dwa kryteria wyważyła kwotę grzywien w ramach kategorii dotyczącej bardzo poważnych naruszeń, za które wytyczne przewidują „możliwe” kwoty przekraczające 20 milionów EUR.
- 216 Z motywów 233, 234 i 240 decyzji wynika, że Komisja oparła się w tym względzie na pkt 1 A akapity czwarty i szósty wytycznych. W tych fragmentach tekstu wytycznych Komisja wskazała, że jeśli chodzi w szczególności o naruszenie, w którym uczestniczy kilka przedsiębiorstw, i jeśli istnieje znaczna dysproporcja pomiędzy wielkością tych przedsiębiorstw, to traktuje ona zainteresowane przedsiębiorstwa

w zróżnicowany sposób w celu uwzględnienia rzeczywistych ekonomicznych możliwości przyniesienia znaczących szkód konkurencji i ustalenia grzywny na takim poziomie, jaki zapewni odpowiednio odstraszący skutek.

- 217 W ten sposób, opierając się na obrocie zainteresowanych przedsiębiorstw uzyskanym ze sprzedaży przedmiotowych towarów, Komisja podzieliła je na trzy kategorie. Celem tego zróżnicowania, tak jak zaznacza Komisja w motywie 234 decyzji, było uwzględnienie rzeczywistego wpływu zachowania każdego przedsiębiorstwa na konkurencję. W ten sposób Komisja realizowała także cel odstraszący, ponieważ dała wyraz temu, że będzie surowiej karać przedsiębiorstwa, które uczestniczyły w kartelu na rynku, na którym miały duże znaczenie.
- 218 W tej sytuacji z uwagi na średni udział skarżącej w światowym rynku kwasu cytrynowego Komisja zaliczyła ją do drugiej kategorii przedsiębiorstw, dla których ustaliła kwotę wyjściową w wysokości 21 milionów EUR.
- 219 Z drugiej strony opierając się na całkowitym obrocie zainteresowanych przedsiębiorstw, uznała ona, że należy dostosować kwotę wyjściową grzywien trzech przedsiębiorstw, ponieważ z uwagi na ich wielkość i całkowite zasoby grzywna nie miałyby odstrasżającego skutku, gdyby te kwoty nie zostały podwyższone, gdyż stanowiłyby zbyt mały ułamek ich całkowitego obrotu.
- 220 Krytyka skarżącej dotyczy wyłącznie tego etapu obliczeń kwoty grzywny, który został opisany w poprzednim punkcie. Podnosi ona, że mnożąc przez 2 lub 2,5 kwotę wyjściową grzywny uczestników kartelu, którzy stanowią lub są częścią dużych grup wielonarodowych, i nie zmniejszając jednocześnie kwoty wyjściowej grzywny dużo mniejszych przedsiębiorstw, Komisja dopuściła się dyskryminacji mniejszych przedsiębiorstw względem dużych. Na podstawie motywów decyzji skarżąca wprowadza wniosek, któremu nie zaprzeczono, że kwota podstawowa grzywny,

która została na nią nałożona z uwagi na wagę naruszenia, stanowi 6,69% jej całkowitego obrotu, podczas gdy ta kwota ustalona dla dużych grup wielonarodowych (to jest w niniejszym przypadku dla HLR, ADM i Bayer, do której należy H&R) wynosi odpowiednio pomiędzy 0,23% i 0,30% ich całkowitego obrotu, nawet po zastosowaniu współczynnika mnożenia służącego uwzględnieniu wielkości i całkowitych zasobów tych wspomnianych przedsiębiorstw.

221 W tej sytuacji skarżąca przytacza trzy zarzuty oparte na naruszeniu w pierwszej kolejności „zasady indywidualnego wymierzania grzywien” oraz wytycznych, w drugiej kolejności zasady proporcjonalności i w trzeciej kolejności zasady równości traktowania.

b) W przedmiocie zarzutów opartych na naruszeniu „zasady indywidualnego wymierzania grzywien” i wytycznych

222 Podnosząc, że została naruszona „zasada indywidualnego wymierzania grzywien” i wytyczne, twierdzi ona, że Komisja miała obowiązek ustalić grzywiny jako procentową część całkowitego obrotu każdego zainteresowanego przedsiębiorstwa.

223 Tymczasem należy przypomnieć, że Sąd orzekł już kilkakrotnie, iż na podstawie zasad uznanych w utrwalonym orzecznictwie Komisja nie musi ustalać grzywien na podstawie obrotu uzyskanego przez każde zainteresowane przedsiębiorstwo na rynku właściwym, ale w przypadku wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw może zastosować jako punkt wyjściowy bezwzględną kwotę w zależności od charakteru naruszenia, a następnie dostosować ją do każdego zainteresowanego przedsiębiorstwa, biorąc pod uwagę rozmaite okoliczności (zob. podobnie wyrok

Sądu z dnia 8 listopada 1983 r. w sprawach połączonych od 96/82 do 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 i 110/82 IAZ i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 3369, pkt 51–53, wyrok Sądu w sprawie LR AF 1998 przeciwko Komisji, przywołany w pkt 88 powyżej, pkt 281 oraz wyrok z dnia 19 marca 2003 r. w sprawie T-213/00 CMA CGM i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-913, pkt 384, 385, 416 i 437).

224 Skarżąca nie kwestionuje w niniejszym przypadku, że Komisja zastosowała metodę przewidzianą w wytycznych.

225 W konsekwencji skarżąca nie może podnosić, że zostały naruszone wytyczne. Jeśli natomiast chodzi o rzekome naruszenie „zasady indywidualnego wymierzania grzywien”, wystarczy podkreślić, że skarżąca nie określiła dokładnie tej zasady i że ta zasada nie została wyraźnie uznana w orzecznictwie. W związku z tym przytoczenie tej zasady przez skarżącą nie może samo w sobie podważyć ważności decyzji. Należy zatem odrzucić argumenty skarżącej dotyczące zarówno naruszenia wytycznych, jak i rzekomej „zasady indywidualnego wymierzania grzywien”.

c) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

226 Zasada proporcjonalności wymaga, aby akty wydawane przez instytucje wspólnotowe nie przekraczały granic tego, co jest stosowne i konieczne do realizacji wyznaczonego celu (wyroki Sądu z dnia 19 czerwca 1997 r. w sprawie T-260/94 Air Inter przeciwko Komisji, Rec. str. II-997, pkt 144 i przytoczone orzecznictwo oraz z dnia 23 października 2003 r. w sprawie T-65/98 Van den Bergh Foods przeciwko Komisji, Rec. str. II-4653, pkt 201).

- 227 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w przypadku obliczania grzywnien waga naruszeń musi zostać ustalona na podstawie licznych czynników, przy czym żadnemu z nich nie należy przypisywać nieproporcjonalnie dużego znaczenia w porównaniu z innymi elementami oceny (zob. pkt 213 i 214 powyżej).
- 228 Zasada proporcjonalności oznacza w tej sytuacji, że Komisja powinna ustalić grzywnę proporcjonalnie do czynników uwzględnionych w ocenie wagi naruszenia i w tym celu musi ocenić te czynniki w sposób spójny i obiektywnie uzasadniony (zob. podobnie wyroki Sądu z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawach połączonych T-202/98, T-204/98 i T-207/98 Tate & Lyle i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-2035, pkt 106, w sprawie CMA CGM i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 223 powyżej, pkt 416–418 oraz z dnia 30 września 2003 r. w sprawach połączonych T-191/98, od T-212/98 do T-214/98 Atlantic Container Line i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-3275, pkt 1541).
- 229 W niniejszym przypadku po ustaleniu, że naruszenie było z samej natury bardzo poważne i zagrożone grzywną przekraczającą 20 milionów EUR, Komisja wyważyła kwotę wyjściową grzywny. W tym celu, zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 214 powyżej, uwzględniła w przypadku każdego zainteresowanego przedsiębiorstwa liczbę i wartość produktów będących przedmiotem naruszenia, wskazując na rozmiar naruszenia popełnionego przez przedsiębiorstwa na danym rynku produktowym, oraz wielkość i siłę gospodarczą każdego rozpatrywanego przedsiębiorstwa. Chociaż Komisja uwzględniła te dwa kryteria w ramach tej samego rachunku, chodzi tu o dwa odrębne kryteria. Należy zatem oddzielnie zbadać, czy Komisja przypisała nieproporcjonalnie duże znaczenie jednemu z tych dwóch kryteriów.
- 230 W pierwszej kolejności, ustalając kwotę grzywny dla przedsiębiorstw mających odpowiednio większy udział w danym rynku od innych zainteresowanych przedsiębiorstw na wyższym poziomie, uwzględniła ona realny wpływ tego przedsiębiorstwa na rynek i w konsekwencji szczególną odpowiedzialność przedsiębiorstwa za utrzymanie wolnej konkurencji jako subiektywny element wagi

zachowania zainteresowanych przedsiębiorstw. Faktycznie ten element jest wyrazem większej odpowiedzialności za zawarcie tajnego kartelu przez przedsiębiorstwa, które mają odpowiednio większy udział w danym rynku od innych przedsiębiorstw na danym rynku, za szkody wyrządzone konkurencji, a w konsekwencji konsumentom.

- 231 W niniejszym przypadku, zaliczając skarżącą do drugiej kategorii zainteresowanych przedsiębiorstw i ustalając dla tego przedsiębiorstwa jako punkt wyjściowy tę samą kwotę co w przypadku dwóch innych przedsiębiorstw, które na tym rynku miały identyczny udział z udziałem skarżącej, Komisja nie ustaliła w nieproporcjonalny sposób tej kwoty z uwagi na wagę naruszenia popełnionego przez skarżącą i w związku z tym konieczność zapewnienia grzywnie odstrasżającego skutku. Fakt, że pod względem całkowitej wielkości inne przedsiębiorstwa były większe od skarżącej, nie podważa tej oceny. Wpływ działań skarżącej na rynek właściwy uzasadnia ocenę dokonaną przez Komisję na tym etapie obliczeń grzywny.
- 232 W drugiej kolejności stosując współczynnik mnożenia w przypadku ADM, HLR i H&R, Komisja należycie oceniła wielkość i całkowite zasoby zainteresowanych przedsiębiorstw i realizowała cel polegający na zapewnieniu grzywnom odstrasżającego skutku.
- 233 Jungbunzlauer nie może skutecznie podnosić, że z powodu zasady proporcjonalności Komisja powinna była w ramach tego samego rachunku obniżyć kwotę grzywny, która została na nią nałożona, gdyż z porównania tej kwoty z jej całkowitym obrotem wynika, że przekraczała ona granice tego, co jest stosowne i konieczne dla realizacji wyznaczonego celu, to jest celu polegającego na zapewnieniu odstrasżającego skutku grzywny.



- 234 Tak jak wskazano w pkt 231 powyżej, w porównaniu z rozmiarem naruszenia popełnionego przez skarżącą na rozpatrywanym rynku produktowym Komisja, ustalając kwotę grzywny, nie uwzględniła nieproporcjonalnej kwoty. Fakt, że ta grzywna wynosi w niniejszym przypadku 6,69% obrotu zainteresowanego przedsiębiorstwa, nie podważa tej oceny.
- 235 W konsekwencji należy oddalić zarzut oparty na naruszeniu zasady proporcjonalności.

d) W przedmiocie naruszenia zasady równości traktowania

- 236 W istocie zasada równości traktowania zabrania różnego traktowania porównywalnych sytuacji oraz takiego samego traktowania różnych sytuacji, chyba że takie podejście jest obiektywnie uzasadnione (zob. wyroki Sądu w sprawie BPB de Eendracht przeciwko Komisji, przywołany w pkt 88 powyżej, pkt 309 i przytoczone orzecznictwo oraz z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie T-67/01 JCB Service przeciwko Komisji, Rec. str. II-49, pkt 187).
- 237 W niniejszym przypadku Komisja nie kwestionuje, że skarżąca znalazła się w porównywalnej sytuacji z sytuacją innych przedsiębiorstw, którym Komisja przypisała odpowiedzialność za naruszenie, gdyż cel polegający na odstraszeniu tak samo obowiązuje w przypadku skarżącej jak i w przypadku innych zainteresowanych przedsiębiorstw. Komisja nie kwestionuje także, że jeśli chodzi o stosunek kwoty grzywny do obrotu zainteresowanych przedsiębiorstw, który Komisja uwzględniła w celu ustalenia kwoty grzywny zainteresowanych przedsiębiorstw w oparciu o wagę naruszenia, kwota podstawowa grzywny ustalona w przypadku skarżącej w oparciu o wagę naruszenia stanowi 6,69% jej całkowitego obrotu, podczas gdy ta sama kwota ustalona w przypadku dużych grup wielonarodowych (to jest w niniejszym przypadku HLR, ADM i Bayer, do której należy H&R) wynosi odpowiednio

pomiędzy 0,23% i 0,30% ich całkowitego obrotu, nawet po zastosowaniu współczynnika mnożenia służącego uwzględnieniu wielkości i całkowitych zasobów tych trzech przedsiębiorstw.

238 Jednak z jednej strony jeśli grzywna nie zostanie ustalona w wysokości proporcjonalnej do obrotu zainteresowanych przedsiębiorstw, nierówne traktowanie zainteresowanych przedsiębiorstw jest nierozłącznie związane ze stosowaniem metody przyjętej w wytycznych w celu osiągnięcia celu odstraszania i uznanej przez sąd wspólnotowy za zgodną z prawem (wyrok w sprawie LR AF 1998 przeciwko Komisji, przywołany w pkt 88 powyżej, pkt 222).

239 Z drugiej strony, ponieważ ocena Komisji dotycząca proporcjonalności kwoty wyjściowej grzywny nie została uznana za błędną (zob. pkt 226–235 powyżej), argumentacja skarżącej sprowadza się faktycznie do wezwania Sądu, by sprawdził, czy kwoty grzywien ustalonych w przypadku dużych przedsiębiorstw, z którymi skarżąca porównuje nałożoną na nią grzywnę, są zgodne z prawem. Tymczasem w tym zakresie skarżącej nie przysługuje czynna legitymacja procesowa. Poszanowanie zasady równości traktowania należy bowiem pogodzić z poszanowaniem zasady legalności, zgodnie z którą nikt nie może czerpać korzyści z powoływania się na akty niezgodne z prawem przysparzające korzyści innej osobie (zob. wyrok w sprawie HFB i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 136 powyżej, pkt 515 i przytoczone orzecznictwo).

240 W konsekwencji należy oddalić zarzut oparty na naruszeniu zasady równości traktowania.

#### IV — *W przedmiocie okoliczności łagodzących*

241 Jungbunzlauer podnosi zarzuty oparte na naruszeniu wytycznych i obowiązku uzasadnienia.

A — *W przedmiocie naruszenia wytycznych*

242 Jungbunzlauer podnosi, że zgodnie z pkt 3 tiret pierwsze i drugie wytycznych Komisja powinna była uwzględnić okoliczności łagodzące z jednej strony ze względu na to, że w realizacji naruszenia Jungbunzlauer GmbH poszła w ślad za liderem, a z drugiej strony ze względu brak faktycznego wykonania porozumień kartelu przez Jungbunzlauer GmbH.

1. W przedmiocie pójścia Jungbunzlauer GmbH wyłącznie w ślad za liderem w realizacji naruszenia

a) Argumenty stron

243 Jungbunzlauer podnosi, że zgodnie z pkt 3 tiret pierwsze i drugie wytycznych Komisja powinna była uwzględnić okoliczności łagodzące ze względu na to, że Jungbunzlauer GmbH w realizacji naruszenia poszła wyłącznie w ślad za liderem. Jungbunzlauer uważa, że nie można wykluczyć sformułowania, iż przedsiębiorstwo „[poszło] w ślad za liderem” — które nie zostało zdefiniowane w wytycznych — jedynie z tego powodu, że przedsiębiorstwo przestrzega przynajmniej częściowo reguł kartelu. Jej zdaniem „pójście w ślad za liderem” charakteryzuje się tym, że przy dużej presji ze strony innych członków kartelu przedsiębiorstwo uczestniczy w najbardziej ograniczonym zakresie we wdrażaniu porozumień, przyjmując różne funkcje w ramach kartelu i uczestnicząc w negocjacjach. Przy każdej innej interpretacji przedsiębiorstwo, które poszło w ślad za liderem, ryzykowałoby, że w ramach kartelu zostaną na nie nałożone sankcje i że stanie się przedmiotem presji ze strony innych przedsiębiorstw.

244 Jungbunzlauer podnosi, że na początku kartelu Jungbunzlauer GmbH nie mogła odstąpić od porozumień i była w mniejszym lub większym stopniu zmuszona do

przystąpienia do porozumień w 1991 r. Ponieważ jest ona małym sprzedawcą specjalizującym się w dziedzinie kwasu cytrynowego, naraziłaby się na ryzyko wykluczenia z rynku przez swoich największych konkurentów, o wiele silniejszych pod względem finansowym (których obrót był 58,6 razy większy od obrotu grupy Jungbunzlauer) i dysponujących w przeciwieństwie do niej o wiele większą bazą produkcyjną. Poza tym Jungbunzlauer podnosi, że pomiędzy 1991 i 1995 r. grupa Jungbunzlauer znalazła się w bardzo trudnej sytuacji gospodarczej, która bez przystąpienia do kartelu na początku 1991 r. nie pozwoliłaby jej na zachowanie niezależności. Do tego dochodzi fakt, jak podkreśla Jungbunzlauer, że 40% całkowitych kosztów produkcji kwasu cytrynowego przypada na koszty związane z surowcami, w szczególności z glukozą. Tymczasem wspomniany surowiec jest w części produkowany przez innych członków kartelu, co w konsekwencji mogłoby wpłynąć w dużym zakresie na koszty produkcji produktów Jungbunzlauer GmbH uzyskanych na bazie kwasu cytrynowego. Ponadto w owym czasie Jungbunzlauer GmbH nie dysponowała alternatywnymi źródłami zaopatrzenia.

245 Tymczasem Jungbunzlauer krytykuje stanowisko Komisji, która jej zdaniem w motywach 282 i 284 decyzji ograniczyła się do odrzucenia ogólnie jej argumentów, wskazując, że od 1994 r. Jungbunzlauer przejęła zadanie zbierania danych o sprzedaży i że przewodniczący jej zarządu kierował spotkaniami kartelu. Zdaniem Komisji to wystarczyłoby do wykazania, że Jungbunzlauer „odgrywała o wiele aktywniejszą rolę aniżeli ta, do której się przyznaje (motyw 284 decyzji)”.

246 Jungbunzlauer uważa, że Komisja wyolbrzymiła znaczenie funkcji polegającej na przewodniczeniu zebraniom kartelu. Tak jak Komisja wskazała w motywie 120 decyzji, rola ta była rzeczywiście związana z przewodniczeniem w Europejskim Stowarzyszeniu Producentów Kwasu Cytrynowego, a przedstawiciel Jungbunzlauer przejął tę funkcję wyłącznie dlatego, że było to przewidziane regułami kartelu zgodnie z systemem rotacyjnym. Zdaniem Jungbunzlauer ta funkcja sprowadzała się do zapewnienia sprawnego zbierania danych i była „niewdzięcznym” zadaniem, które obejmowało przede wszystkim aspekty administracyjne. Nie wiązała się w żadnym wypadku z możliwością uzyskania większego wpływu w ramach kartelu. Poza tym, nawiązując do argumentów wysuniętych w pkt 244 powyżej, skarżąca jest

zdania, że nie mogła odmówić przyjęcia tej funkcji. Ponadto rola przewodniczącego w rozumieniu Komisji jest sprzeczna z faktem, że Jungbunzlauer GmbH była ciągle krytykowana za niepełne przestrzeganie zawartych porozumień. Wreszcie Jungbunzlauer twierdzi, że z uwagi na relacje siły, opisane w pkt 244 powyżej, możliwość narzucenia innym uczestnikom kartelu przez grupę Jungbunzlauer, będącą przedsiębiorstwem rodzinnym średniej wielkości, jakiegokolwiek zadania, wydaje się daleka od rzeczywistości.

247 W ocenie Jungbunzlauer przejęcie funkcji przewodniczenia zebraniom kartelu mogłoby najwyżej świadczyć o tym, że Jungbunzlauer miała ważną funkcję w ramach kartelu wyłącznie od 1994 r., to jest w ostatnim roku okresu, który uwzględniła Komisja. Natomiast ta okoliczność nie może w żadnym wypadku podważyć argumentów przedstawionych pkt 243 i 244 powyżej. Przejęcie takiej funkcji około trzech lat później nie wyłącza absolutnie, że w 1991 r. Jungbunzlauer GmbH była zmuszona do przystąpienia do kartelu.

248 W opinii Jungbunzlauer Komisja także niesłusznie przytacza fakt, że była ona regularnie obecna na spotkaniach kartelu w osobie swoich dyrektorów. Wskazuje ona bowiem, że z jednej strony nie miało to miejsca w przypadku panów R. i H. i że z drugiej strony Jungbunzlauer, która jest stosunkowo małym przedsiębiorstwem, charakteryzuje się „płaską” hierarchią. Jeśli chodzi o argumenty Komisji przedstawione w motywie 122 decyzji i w odpowiedzi na skargę, że Jungbunzlauer pełniła rolę „rzecznika” w ramach działań kartelu skierowanych przeciwko chińskiemu producentom, wskazuje ona, że chodziło wyłącznie o przygotowanie skargi antydumpingowej do Komisji, co jest uzasadnionym środkiem obrony przed zakłóceniami konkurencji spowodowanymi importem po cenie niższej od kosztów produkcji, a nie naruszeniem art. 81 WE.

249 Wreszcie Jungbunzlauer krytykuje Komisję za przejęcie argumentacji dwóch członków kartelu, przedstawionej w trakcie postępowania administracyjnego, to jest argumentacji H&R i HLR, streszczonej w motywach 279–281 decyzji. W tym

względzie podnosi ona w pierwszej kolejności, że twierdzenia tych dwóch przedsięwzięć są nieprawdziwe, w drugiej kolejności, że nie mają one mocy dowodowej, ponieważ chodzi tu o oświadczenia współwinnych, którzy naturalnie dążą do przerzucenia głównego udziału w naruszeniu na inne przedsięwzięcia, a w trzeciej kolejności, że Komisja nie przytoczyła swoich twierdzeń w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów, a przedstawiając je w decyzji, naruszyła jej prawa do obrony (zob. jeśli chodzi o trzeci argument, pkt 336 poniżej).

250 Komisja nie zgadza się z argumentacją skarżącą.

#### b) Ocena Sądu

251 W pkt 3 tiret pierwsze wytycznych przewidziane jest obniżenie kwoty grzywny z uwagi na okoliczności łagodzące, jeśli zainteresowane przedsiębiorstwo odgrywało „wyłącznie bierną rolę lub [poszło] w ślad za liderem w danym naruszeniu”.

252 W tym względzie z orzecznictwa (wyrok Sądu z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych T-236/01, T 239/01, od T-244/01 do T-246/01, T-251/01 i T-252/01 Tokai Carbon i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-1181, pkt 331) wynika, że do okoliczności, które potwierdzają bierną rolę przedsiębiorstwa w kartelu, należą: znacznie rzadsze w porównaniu ze zwykłymi członkami kartelu uczestniczenie przezeń w zebraniach (wyrok w sprawie BPB de Eendracht przeciwko Komisji, przywołany w pkt 88 powyżej, pkt 343), jak również późne wejście na rynek, którego dotyczy naruszenie — niezależnie od długości trwania uczestnictwa w tym porozumieniu (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 10 grudnia 1985 r. w sprawach połączonych od 240/82 do 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 i 269/82 Stichting Sigarettenindustrie i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 3831, pkt 100) — czy ewentualne oświadczenia w tym przedmiocie złożone przez przedstawicieli

podmiotów trzecich uczestniczących w naruszeniu (wyrok Sądu z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie T-317/94 Wig przeciwko Komisji, Rec. str. II-1235, pkt 264). Ponadto Sąd orzekł, że „wyłącznie pasywna rola” uczestnika kartelu zakłada przyjęcie przez niego „postawy niezaangażowanej”, to jest brak z jego strony aktywnego uczestnictwa w opracowywaniu porozumienia lub porozumień antykonkurencyjnych (wyrok Sądu z dnia 9 lipca 2003 r. w sprawie T-220/00 Cheil Jedang przeciwko Komisji, Rec. str. II-2473, pkt 167).

253 Komisja, nie określając Jungbunzlauer mianem lidera, kwestionuje fakt, że odgrywała ona bierną rolę lub też że poszła w ślad za liderem z uwagi na to, że od 1994 r. Jungbunzlauer przejęła zadanie zbierania danych o sprzedaży i że przewodniczący jej zarządu kierował spotkaniami kartelu (motyw 284 decyzji).

254 W pierwszej kolejności w niniejszym przypadku w celu skorzystania z okoliczności łagodzących skarżąca nie może skutecznie podnosić, że była zmuszona do uczestniczenia w kartelu. Nawet jeśli okazałoby się, że inni uczestnicy kartelu wywierali presję gospodarczą na Jungbunzlauer GmbH w celu zmuszenia jej do przystąpienia do porozumień kartelu, to i tak od momentu przystąpienia do kartelu stosowała się ona do decyzji uczestników kartelu i nie odgrywała wyłącznie biernej roli lub nie poszła w ślad za liderem w naruszeniu. Tymczasem w wytycznych Komisja podkreśla, że jedynie „wyłącznie” bierna rola lub pójście w ślad za liderem w naruszeniu może prowadzić do obniżenia kwoty grzywny. Zatem nie jest wystarczające przyjęcie „niezaangażowanej postawy” w niektórych okresach trwania kartelu lub w stosunku do niektórych porozumień kartelu.

255 W drugiej kolejności ten wniosek potwierdza fakt, że Jungbunzlauer regularnie uczestniczyła w spotkaniach kartelu.

- 256 W trzeciej kolejności skarżąca nie może skutecznie podnosić trudności gospodarczych, które napotkała w okresie, którego dotyczy kartel. To właśnie z powodu trudności, jakie napotkały wszystkie lub niektóre podmioty gospodarcze, w tym skarżąca, na rynku kwasu cytrynowego pod koniec lat 80., postanowiły przyjąć postawę antykonkurencyjną. Tymczasem w zasadzie kartele, podobnie jak w niniejszym przypadku, co do zasady tworzą się w momencie, w którym dany sektor napotyka na trudności (zob. podobnie wyrok w sprawie Tokai Carbon i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 252 powyżej, pkt 345).
- 257 W czwartej kolejności skarżąca niesłusznie twierdzi, że rola polegająca na przewodniczeniu spotkaniom kartelu dotyczyła jedynie zadań administracyjnych i nie dawała jej możliwości wywierania większego wpływu w ramach kartelu. Bezsporne jest bowiem, że możliwość zwoływania zebrań, proponowania porządku zebrania i rozdawania dokumentów w celu przygotowania zebrań nie jest zgodna z bierną rolą przedsiębiorstwa, które idzie w ślad za liderem i przyjmuje postawę niezaangażowaną. Takie inicjatywy wskazują na przychylną i aktywną postawę skarżącej w zakresie przygotowania, kontynuowania i kontroli kartelu. Skarżąca niesłusznie minimalizuje fakt, że przewodniczący zarządu Jungbunzlauer sam uczestniczył w spotkaniach kartelu z uwagi na brak identycznej struktury hierarchicznej, która jest właściwa innym uczestnikom kartelu. Nawet jeśli odpowiadałoby to prawdzie, to najwyżej można by opierać się na tych okolicznościach w celu wykazania, że skarżąca nie miała roli lidera w kartelu, natomiast nie można by dowodzić, że skarżąca odgrywała „wyłącznie biern[ą] rol[ę] lub [poszła] w ślad za liderem w [...] naruszeniu”. Tymczasem jest bezspeczne, że Komisja nie uznała skarżącej za lidera kartelu.
- 258 W konsekwencji Komisja nie naruszyła wytycznych, odmawiając skarżącej uwzględnienia okoliczności łagodzących z uwagi na wyłącznie bierną rolę lub pójście przez Jungbunzlauer GmbH w ślad za liderem w realizacji naruszenia.



2. W przedmiocie faktycznego niewykonania porozumień kartelu przez Jungbunzlauer GmbH

a) Argumenty stron

259 Jungbunzlauer uważa, że zgodnie z pkt 3 tiret pierwsze i drugie wytycznych Komisja powinna była uwzględnić okoliczności łagodzące ze względu na to, że Jungbunzlauer GmbH w realizacji naruszenia poszła wyłącznie w ślad za liderem. Jungbunzlauer podnosi, że chociaż przedstawiciele Jungbunzlauer GmbH regularnie brali udział w spotkaniach, Jungbunzlauer GmbH prowadziła niezależną politykę handlową opartą na konkurencji. Poza tym Jungbunzlauer GmbH w większym zakresie aniżeli inne przedsiębiorstwa uczestniczące w kartelu konsekwentnie i w długim okresie nie poddała się próbie „zdyscyplinowania” jej przez innych uczestników kartelu w odniesieniu do polityki dotyczącej warunków sprzedaży i cen.

260 W pierwszej kolejności Jungbunzlauer podnosi, tak jak wynika to z motywu 72 decyzji, że zachowanie Jungbunzlauer GmbH na rynku do 1990 r. spowodowało obniżkę cen kwasu cytrynowego w Europie, co w rezultacie doprowadziło do zawiązania kartelu. Twierdzi ona bowiem, że pomiędzy 1970 i 1990 r. Jungbunzlauer GmbH trzydziestokrotnie zwiększyła swoją sprzedaż, podczas gdy sprzedaż na całym rynku wzrosła jedynie o 96%. Zwiększenie jej udziału w rynku nastąpiło kosztem udziałów dużych sprzedawców kwasu cytrynowego działających na rynku. Kartel okazał się zatem środkiem służącym w szczególności poddaniu jej wspólnej dyscyplinie, tak jak wynika z opisu pierwszego spotkania kartelu w Bazylei w dniu 6 marca 1991 r., który znalazł się w odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów. Przebieg tego pierwszego spotkania dowodzi, że porozumienia były od samego początku sprzeczne z interesami gospodarczymi Jungbunzlauer GmbH.

261 W drugiej kolejności Jungbunzlauer podnosi, że w trakcie całego czasu trwania kartelu Jungbunzlauer GmbH znacznie zakłóciła pracę kartelu i zmniejszyła jego

wpływ na rynek. Chociaż Jungbunzlauer GmbH uczestniczyła w większości spotkań kartelu, była postrzegana przez innych uczestników kartelu jako „zawada”.

262 Jungbunzlauer wskazuje, że w pierwszym okresie istnienia kartelu, który przypadł na okres pomiędzy marcem 1991 r. a pierwszą połową 1993 r. (motyw 90 decyzji), Jungbunzlauer GmbH próbowała głównie ograniczyć skuteczność kartelu. Jej głównym zmartwieniem było uniknięcie wdrożenia systemu kompensacji, który stanowił sankcję za nieprzestrzeganie limitów. Świadczy o tym zachowanie przedstawicieli Jungbunzlauer GmbH w trakcie spotkania, które odbyło się w Jerozolimie w maju 1992 r., tak jak opisała to już w piśmie z dnia 29 kwietnia 1999 r., w oświadczeniu z dnia 21 maja 1999 r., które złożyła w związku z komunikatem w sprawie współpracy, i w odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów.

263 Jungbunzlauer utrzymuje, że w odniesieniu do drugiego okresu istnienia kartelu, który przypadł na okres pomiędzy drugą połową 1993 r. a majem 1995 r. (motyw 91 decyzji) zainteresowanym przedsiębiorstwom było coraz trudniej wyegzekwować przestrzeganie ustalonych cen. Jest ona zdania, że oprócz importu z Chin główną odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosiła Jungbunzlauer GmbH ze względu na próbę wystąpienia z kartelu.

264 Zdaniem Jungbunzlauer; tak jak wynika z motywu 117 decyzji, od początku 1993 r. narastały spory pomiędzy uczestnikami kartelu, a Jungbunzlauer GmbH została obarczona za to główną odpowiedzialnością, ponieważ nie przestrzegała porozumień i odmawiała — zdaniem innych członków kartelu — poddania się dyscyplinie. Potwierdza to także protokół z przesłuchań sporządzony przez FBI w związku ze spotkaniem, które odbyło się w Chicago w marcu 1993 r. Także podnosi ona, tak jak już oznajmiła Komisji w piśmie z dnia 29 kwietnia 1999 r., w oświadczeniu z dnia 21 maja 1999 r., które złożyła w związku z komunikatem w sprawie współpracy, i w odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, a również jak wynika z oświadczeń innych członków kartelu i z protokołu FBI załączonych do odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, że podczas różnych spotkań, które

odbyły się w okresie pomiędzy 1993 a 1995 r., Jungbunzlauer GmbH była krytykowana przez innych członków kartelu za sprzeciwianie się antykonkurencyjnym działaniom i za niestosowanie niektórych uzgodnionych porozumień. Wreszcie na początku 1995 r. wykluczenie Jungbunzlauer GmbH z kartelu było nawet rozważane, a ponieważ nie udało się znaleźć w tym zakresie żadnego rozwiązania, działalność kartelu została zakończona na spotkaniu w dniu 22 maja 1995 r.

265 W trzeciej kolejności Jungbunzlauer uważa, że niewykonanie w praktyce porozumień przez Jungbunzlauer GmbH należy postrzegać także przez pryzmat cen praktykowanych przez tę spółkę. Nawiązuje ona bowiem do czterech wykresów, które przekazała Komisji wraz z odpowiedzią na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, w których porównała ceny docelowe kartelu z cenami faktycznie stosowanymi na rynku przez Jungbunzlauer GmbH. Wynika z tego jej zdaniem, że oferty Jungbunzlauer GmbH w zasadzie sytuowały się poniżej cen docelowych i z tego względu „naruszyła” ona — w dużym zakresie i nie tylko sporadycznie — ustalenia kartelu dotyczące cen. Jungbunzlauer nie zgadza się z twierdzeniem Komisji, że te wykresy przedstawiają paralelizm pomiędzy cenami docelowymi a cenami faktycznie stosowanymi przez Jungbunzlauer GmbH.

266 Komisja odrzuca argumentację przedstawioną przez skarżącą.

## b) Ocena Sądu

267 W pkt 3 tiret pierwsze wytycznych przewidziane jest obniżenie kwoty grzywny z uwagi na okoliczności łagodzące, np. niewykonanie w praktyce porozumień.

- 268 W tej kwestii należy zbadać, czy okoliczności, na które wskazuje skarżąca, potwierdzają, iż w okresie, w którym była ona stroną sprzecznych z prawem umów, faktycznie uchylała się od ich stosowania, praktykując na rynku zachowania zgodne z zasadami konkurencji (zob. podobnie wyrok w sprawie *Cimenteries CBR* i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 141 powyżej, pkt 4872–4874 oraz w sprawie *Cheil Jedang* przeciwko Komisji, przywołany w pkt 252 powyżej, pkt 192).
- 269 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem okoliczność, iż dane przedsiębiorstwo, którego uczestnictwo w uzgodnieniach cenowych z jego konkurentami zostało wykazane, nie zachowuje się na danym rynku według ustaleń poczynionych z konkurentami, niekoniecznie musi być uwzględniona jako okoliczność łagodząca przy obliczaniu kwoty grzywny. Przedsiębiorstwo, które — mimo uzgodnień z konkurentami — stosuje na rynku politykę mniej lub bardziej niezależną, może po prostu próbować wykorzystywać kartel dla swoich celów (zob. podobnie wyrok w sprawie *Cascades* przeciwko Komisji, przywołany w pkt 141 powyżej, pkt 230 oraz w sprawie *Cheil Jedang* przeciwko Komisji, przywołany w pkt 252 powyżej, pkt 190).
- 270 W każdym razie w niniejszym przypadku Sąd orzekł już w pkt 183 i 184 powyżej, że istniał pewien paralelizm pomiędzy cenami ustalonymi przez kartel a cenami stosowanymi przez skarżącą, chociaż ceny stosowane przez skarżącą były w zasadzie niższe od cen kartelu. W takiej sytuacji skarżąca nie może skutecznie podnosić na swoją korzyść, że kartel był sprzeczny z jej interesami gospodarczymi, że zakłócała ona pracę kartelu i zmniejszyła jego skuteczność i że w zasadzie praktykowała niższe ceny od cen uzgodnionych.
- 271 W konsekwencji Komisja nie naruszyła wytycznych, odmawiając skarżącej uwzględnienia okoliczności łagodzących z uwagi na niewykonanie w praktyce porozumień kartelu przez *Jungbunzlauer GmbH*.

B — *W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia*

- 272 Jungbunzlauer uważa ogólnie, że decyzja nie jest wystarczającą uzasadniona, jeśli chodzi zarówno o kwestię niewykonania porozumień, jak i pójścia w ślad za liderem kartelu, ponieważ Komisja nie ustosunkowała się do różnych argumentów wysuniętych przez nią w trakcie postępowania administracyjnego.
- 273 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu.
- 274 Sąd przypomina utrwalone orzecznictwo przywołane w pkt 100 powyżej i stwierdza, że w motywie 284 decyzji Komisja uznała, że „jedynie okoliczność, iż od 1994 r. ta spółka przejęła zadanie zbierania danych o sprzedaży i że jej [przewodniczący zarządu] kierował spotkaniami kartelu wystarcz[yla] do wykazania, że odgrywała ona o wiele aktywniejszą rolę aniżeli ta, do której się przyznaje”.
- 275 Poza tym w motywach 218 i 219 decyzji Komisja oceniła i nie zgodziła się ze skarżącą, iż nie odgrywała ona aktywnej roli w ramach kartelu i że nie wykonała jego decyzji.
- 276 Poza tym jeśli chodzi o niewykonanie porozumień, Komisja nawiązała w motywie 285 decyzji do swojej analizy ujętej w motywach 212–218 tej decyzji, w których przedstawiła szczegółowo wykonanie przez zainteresowane przedsiębiorstwa porozumień kartelu odnoszących się do cen kwasu cytrynowego, limitów sprzedaży i mechanizmów kompensacji.

- 277 W konsekwencji, wbrew twierdzeniom skarżącej, decyzja została wystarczająco uzasadniona.

V — *W przedmiocie nieuwzględnienia grzywien nałożonych w innych państwach*

A — *Argumenty stron*

- 278 Jungbunzlauer twierdzi, że odmawiając uwzględnienia grzywien nałożonych w postępowaniach w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie za naruszenia reguł konkurencji tych państw i obniżenia kwoty grzywiny nałożonej w decyzji z racji tej okoliczności, Komisja przekroczyła granice uznania.
- 279 Jungbunzlauer uważa, że w ramach postępowania w Stanach Zjednoczonych w 1997 r. grupa Jungbunzlauer zawarła ugodę (Plea Agreement) z organami właściwymi w dziedzinie konkurencji tego państwa, w której zobowiązała się do zapłaty grzywiny wynoszącej 11 milionów USD. Otóż zgodnie z postanowieniami tej ugody zobowiązanie dotyczyło nie tylko tej części porozumień, która odnosiła się do rynku w Stanach Zjednoczonych, ale także tych części porozumień, które miały zostać wykonane w państwach trzecich. W pkt 2 i 4 lit. b) tej ugody organy amerykańskie przy obliczeniach kwoty grzywiny uwzględniły bowiem światowy zasięg kartelu („w Stanach Zjednoczonych i gdzie indziej”). Jungbunzlauer dodaje, że w takiej sytuacji organy amerykańskie po raz pierwszy nałożyły o wiele większą grzywnę, odwołując się w szczególności do międzynarodowego charakteru porozumień. Z tego powodu postępowanie wszczęte w Stanach Zjednoczonych dotyczy także wszystkich porozumień i wszystkich aktów zainteresowanych przedsiębiorstw, które miały na celu ich wykonanie na rynku europejskim. Zatem działania opisane w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów i ich konsekwencje na rynku europejskim były już przedmiotem sankcji w postaci grzywiny.

280 Jungbunzlauer przytacza także fakt, że organy właściwe w dziedzinie konkurencji w Kanadzie również wszczęły postępowanie mogące zakończyć się nałożeniem grzywny na podstawie prawa kartelowego w związku z tymi samymi porozumieniami. W ugodzie (Plea Agreement) zawartej w 1998 r. grupa Jungbunzlauer zgodziła się na zapłatę grzywny w wysokości 2 milionów CAD (to jest 1,2 miliona EUR) w celu zakończenia postępowania wszczętego przez organy kanadyjskie w związku z tymi samymi porozumieniami.

281 W tej sytuacji Jungbunzlauer przyznaje na wstępie, że zasada *ne bis in idem* nie ma zastosowania jako taka w niniejszym przypadku, albowiem chodzi tu z jednej strony o przepisy karne prawa wspólnotowego, a z drugiej strony o przepisy prawa krajowego. Natomiast w opinii Jungbunzlauer na podstawie ogólnej zasady słuszności, która została jako taka uznana przez sąd wspólnotowy (wyroki Trybunału z dnia 13 lutego 1969 r. w sprawie 14/68 Wilhelm i in., Rec. str. 1, pkt 11 i Sądu z dnia 6 kwietnia 1995 r. w sprawie T-149/89 Sotralentz przeciwko Komisji, Rec. str. II-1127, pkt 29), Komisja powinna była uwzględnić w niniejszym przypadku wartość, która leży u podstaw zasady *ne bis in idem*. Jungbunzlauer podkreśla, że w niniejszym przypadku chodzi o rynek światowy, na którym porozumienia kartelu miały konsekwencje w wielu państwach, i że organy Stanów Zjednoczonych i Kanady nałożyły grzywny za te same czyny co Komisja. Jej zdaniem sankcja nałożona przez organy państwa trzeciego powinna mieć wpływ na obliczenie grzywny przez Komisję przynajmniej wtedy, gdy Komisja i organy państwa trzeciego uwzględniają te same czyny. W literaturze ten pogląd podziela wielu autorów, w tym niektórzy dawni urzędnicy Komisji. Poza tym zdaniem Jungbunzlauer w wyroku z dnia 14 grudnia 1972 r. w sprawie 7/72 Boehringer przeciwko Komisji, Rec. str. 1281, pkt 3 Trybunał rozważył ewentualność zaliczenia grzywien nałożonych w kraju trzecim, w sytuacji gdy zarzucane czyny są identyczne. W tym wyroku Trybunał orzekł, że grzywny nałożone w innych krajach nie mogą być uwzględnione przy ustalaniu kwoty grzywien wyłącznie z tego powodu, że czyny nie są identyczne. Dowodzi to, że gdy czyny są identyczne, należy te grzywny uwzględnić.

282 Następnie Jungbunzlauer podnosi, że kilka celów, którym służyło nałożenie grzywny, w tym w szczególności odstraszenie i zlikwidowanie wzbogacenia, zostały już osiągnięte poprzez nałożenie grzywny w krajach trzecich. W tej sytuacji Jungbunzlauer podkreśla szczególnie fakt, że w ramach postępowań w sprawie

grzywien w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie rozłożono zapłatę grzywiny na kilka lat z uwagi na ograniczone zasoby, jakimi ona dysponowała. Wysokie grzywiny, które zostały na nią nałożone w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, i tak miały już duży wpływ na możliwości gospodarcze grupy Jungbunzlauer. W konsekwencji grzywiny, które zostały już nałożone, powinny zostać uwzględnione przynajmniej z punktu widzenia celów, którym służy grzywina.

283 Wreszcie zdaniem Jungbunzlauer Komisja niesłusznie podnosi, że organy w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie nie mają kompetencji do nakładania grzywien za ograniczenia konkurencji na terytorium Wspólnoty, albowiem z tekstu umowy zawartej z organami amerykańskimi wynika, że nie uwzględnili one konsekwencji tych ograniczeń wyłącznie na rynku tego państwa.

284 Komisja wnosi o oddalenie tego zarzutu.

## B — Ocena Sądu

285 Należy przypomnieć, że zasada *ne bis in idem* zabrania karania tej samej osoby więcej niż jeden raz za to samo bezprawne zachowanie się w celu ochrony tego samego interesu prawnego. Zastosowanie tej zasady jest uzależnione od spełnienia trzech kumulatywnych warunków, czyli identyczności okoliczności faktycznych, identyczności podmiotu, który popełnił naruszenia, oraz identyczności chronionego interesu prawnego (zob. podobnie wyrok w sprawie Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 132 powyżej, pkt 338).

286 Orzecznictwo wspólnotowe dopuściło możliwość, że w stosunku do przedsiębiorstwa mogą toczyć się równoległe dwa postępowania z powodu tego samego



bezprawnego zachowania, a zatem że mogą zostać na nie nałożone dwie sankcje, jedna przez właściwe władze zainteresowanego państwa członkowskiego, a druga przez władze wspólnotowe, w zakresie, w jakim te postępowania realizują odrębne cele, a naruszone normy nie są identyczne (wyrok w sprawie *Wilhelm i in.*, przywołany w pkt 281 powyżej, pkt 11, wyroki Sądu z dnia 6 kwietnia 1995 r. w sprawie T-141/89 *Tréfileurope* przeciwko Komisji, Rec. str. II-791, pkt 191 i w sprawie *Sotralentz* przeciwko Komisji, przywołany w pkt 281 powyżej, pkt 29).

287 Wynika z tego, że zasada *ne bis in idem* tym bardziej nie może znaleźć zastosowania w sytuacji takiej jak w niniejszym przypadku, w którym z jednej strony cele postępowania przeprowadzonego przez Komisję i kar przez nią nałożonych i z drugiej strony cele postępowań przeprowadzonych przez władze amerykańskie i kanadyjskie oraz kar przez nie nałożonych w oczywisty sposób nie są identyczne. O ile bowiem w tym pierwszym przypadku chodzi o ochronę niezakłóconej konkurencji na terytorium Unii Europejskiej czy EOG, o tyle w drugim przypadku celem jest ochrona rynku amerykańskiego czy kanadyjskiego (zob. podobnie wyrok w sprawie *Tokai Carbon i in.* przeciwko Komisji, przywołany w pkt 252 powyżej, pkt 134 oraz przytoczone orzecznictwo). W tym przypadku warunek identyczności chronionego interesu prawnego, który jest konieczny do zastosowania zasady *ne bis in idem*, nie został spełniony.

288 W związku z powyższym Sąd jest zdania, że zasada *ne bis in idem* nie ma zastosowania w niniejszym przypadku. Jest to zgodne z oceną *Jungbunzlauer*, o której mowa w pkt 281 powyżej.

289 *Jungbunzlauer* uważa jednak, że pomimo niestosowania zasady *ne bis in idem* przy obliczaniu kwoty grzywny Komisja powinna była uwzględnić grzywny nałożone przez organy amerykańskie i kanadyjskie, które rozpoznawały te same czyny. W opinii *Jungbunzlauer* tak wynika zarówno z zasady słuszności, jak i z celów grzywny, które polegają na odstraszeniu i zlikwidowaniu wzbogacenia.

- 290 W odniesieniu do zasady słuszności Sąd przypomina, że możliwość kumulacji sankcji wspólnotowej i krajowej będącej rezultatem dwóch równoległych postępowań, których dopuszczalność wynika ze szczególnego systemu podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotą i państwami członkowskimi w dziedzinie karteli, z uwagi na odrębne cele poddana jest wymogowi słuszności. Wymóg słuszności oznacza, że ustalając kwotę grzywnien, Komisja ma obowiązek uwzględnić sankcje, które zostały już zastosowane wobec tego samego przedsiębiorstwa za ten sam czyn, jeżeli chodzi o sankcje za naruszenia prawa kartelowego państwa członkowskiego, to jest popełnione na terytorium wspólnotowym (wyroki w sprawie Wilhelm i in., przywołany w pkt 281 powyżej, pkt 11, w sprawie Tréfileurope przeciwko Komisji, przywołany w pkt 286 powyżej, pkt 191 oraz w sprawie Sotralentz przeciwko Komisji, przywołany pkt 281 powyżej, pkt 29).
- 291 Jednak zgodnie z tym orzecznictwem obowiązek uwzględnienia wymogu słuszności wynika z jednej strony ze ścisłej wzajemnej zależności krajowych rynków państw członkowskich i wspólnego rynku oraz z drugiej strony ze szczególnego systemu podziału pomiędzy Wspólnotę i państwa członkowskie kompetencji w zakresie postępowania w przedmiocie karteli na tym samym terytorium.
- 292 Tymczasem skoro w niniejszym przypadku taka sytuacja nie ma miejsca, nie można zarzucać Komisji naruszenia tego obowiązku.
- 293 Wyrok w sprawie Boehringer przeciwko Komisji, przywołany w pkt 281 powyżej, nie podważa tego wniosku. W tej sprawie Trybunał nie orzekł, że Komisja ma obowiązek zaliczyć sankcję nałożoną przez organ państwa trzeciego, jeżeli czyny zarzucone przedsiębiorstwu przez Komisję i przez wspomniany organ są identyczne, ale wskazał jedynie, że gdy ta kwestia się pojawi, będzie musiała być rozstrzygnięta (wyrok w sprawie Boehringer przeciwko Komisji, przywołany w pkt 281 powyżej, pkt 3)

- 294 Nawet gdyby należało przyjąć, że Komisja ma obowiązek uwzględnić sankcje nałożone przez organy państw trzecich, jeśli czyny zarzucone przedsiębiorstwu przez Komisję i organ państwa trzeciego wobec tego samego przedsiębiorstwa są identyczne, należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku Jungbunzlauer nie dowiodła, że organy amerykańskie i kanadyjskie wzięły pod uwagę stosowanie lub skutki kartelu na innym terytorium.
- 295 Jedynie nawiązanie w ugodzie zawartej z organami amerykańskimi, że kartel miał zasięg „w Stanach Zjednoczonych i gdzie indziej”, nie dowodzi, że przy obliczaniu kwoty grzywny władze amerykańskie uwzględniły stosowanie i skutki kartelu poza terytorium amerykańskim, a w szczególności w EOG (zob. podobnie wyrok w sprawie Tokai Carbon i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 252 powyżej, pkt 143). Takie stosowanie prawa mogłoby bowiem naruszyć właściwość terytorialną Komisji.
- 296 Jeśli chodzi także o ugodę zawartą z organami kanadyjskimi, Jungbunzlauer nie przedstawiła dowodu na okoliczność, że przy obliczaniu kwoty grzywny wspomniane organy wzięły pod uwagę nie tylko stosowanie lub skutki kartelu na terytorium kanadyjskim, ale także na innym terytorium, w szczególności w EOG.
- 297 Jeśli chodzi o odstraszący skutek grzywien, które zostały już nałożone, i zlikwidowanie wzbogacenia wskutek nałożonych już grzywien, Sąd przypomina, że uprawnienie Komisji do nakładania grzywien na przedsiębiorstwa, które rozmyślnie lub przez zaniedbanie dopuściły się naruszenia postanowień art. 81 ust. 1 WE lub art. 82 WE, stanowi jeden z instrumentów przyznanych Komisji, aby umożliwić spełnienie nadanej jej przez prawo wspólnotowe misji nadzorczej. Misja ta obejmuje w sposób oczywisty obowiązek realizacji ogólnej polityki, mającej na celu stosowanie w dziedzinie konkurencji reguł ustalonych w traktacie

i doprowadzenie do tego, ażeby zachowania przedsiębiorstw były z nimi zgodne (wyrok w sprawie *Musique diffusion française i in.* przeciwko Komisji, przywołany w pkt 199 powyżej, pkt 105).

- 298 Wynika z tego, że Komisja jest uprawniona do określenia poziomu wysokości grzywien, tak aby wzmocnić ich działanie odstrasżające, w przypadku gdy naruszenia określonego rodzaju, mimo że ich niezgodność z prawem była stwierdzona od początku kształtowania wspólnotowej polityki w dziedzinie konkurencji, są wciąż stosunkowo częste ze względu na korzyści, jakie zainteresowane przedsiębiorstwa mogą z nich czerpać (wyrok w sprawie *Musique diffusion française i in.* przeciwko Komisji, przywołany w pkt 199 powyżej pkt 108).
- 299 Jungbunzlauer nie może skutecznie podnosić, że zlikwidowanie wzbogacenia przedsiębiorstwa wskutek nałożonych już grzywien koniecznie uzasadnia obniżenie grzywiny na poziomie wspólnotowym, skoro obowiązkiem Komisji jest zapewnienie odstrasżającego skutku nałożonym grzywnom.
- 300 Ponadto Jungbunzlauer nie może skutecznie podnosić, że w jej przypadku odstraszenie nie było konieczne, ponieważ została już osądzona za te same czyny przez sądy państw trzecich. Odstraszenie, które jest celem Komisji, dotyczy bowiem zachowania przedsiębiorstw we Wspólnocie lub w EOG. W konsekwencji odstrasżające działanie grzywiny, która została nałożona na Jungbunzlauer z powodu naruszenia przez nią wspólnotowych reguł konkurencji, nie może być ustalone jedynie w zależności od szczególnej sytuacji Jungbunzlauer ani w zależności od przestrzegania przez nią reguł konkurencji ustanowionych w państwach trzecich znajdujących się poza EOG (zob. podobnie wyrok w sprawie *Tokai Carbon i in.* przeciwko Komisji, przywołany w pkt 252, pkt 146 i 147).
- 301 Z tego względu należy oddalić zarzut oparty na nieuwzględnieniu grzywien nałożonych w innych państwach.

VI — *W przedmiocie górnej granicy kwoty grzywien, która jest przewidziana w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17*

A — *Wstęp*

- 302 Jungbunzlauer wskazuje, że w motywie 293 decyzji Komisja obniżyła kwotę grzywien Cerestar i H&R w celu zachowania górnej granicy grzywien przewidzianych w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17. W opinii Jungbunzlauer w tej sytuacji Komisja popełniła błędy w ocenie oraz naruszyła zasadę równości traktowania oraz obowiązek uzasadnienia.
- 303 Jungbunzlauer dzieli swoje zarzuty na trzy części, w których podnosi, że w obliczeniach górnej granicy kwoty grzywien, przewidzianej w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17, Komisja w pierwszej kolejności odmówiła uwzględnienia grzywien nałożonych w tak zwanej sprawie „Glukonianu potasu”, w drugiej kolejności uwzględniła obrót Jungbunzlauer Holding AG, a w trzeciej kolejności nie uwzględniła grzywien nałożonych w innych państwach.

B — *W przedmiocie odmowy uwzględnienia grzywien nałożonych w tak zwanej sprawie „Glukonianu potasu”*

1. Argumenty stron

- 304 Jungbunzlauer uważa, że Komisja naruszyła art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17, ponieważ w celu zachowania górnej granicy kwoty grzywien, którą przewiduje ten przepis, nie uwzględniła grzywiny, która została na nią nałożona około dwóch

miesiący przed wydaniem decyzji w sprawie „Glukonianu potasu”. Podnosi ona, że gdyby Komisja dodała te dwie grzywny, zastosowanie górnej granicy grzywien przewidzianej w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 doprowadziłoby do obniżenia nałożonej grzywny.

305 Jungbunzlauer jest zdania, że Komisja sztucznie rozdzieliła te sprawy. Jungbunzlauer uważa, że kwas cytrynowy i glukonian potasu są pokrewnymi produktami i należą do tej samej rodziny produktów, ponieważ surowiec jest ten sam w przypadku obu produktów, procesy produkcji są w dużej mierze identyczne i produkty te są sprzedawane za pośrednictwem tych samych kanałów dystrybucji, a odbiorcy kwasu cytrynowego i glukonianu potasu są również identyczni.

306 Istnienie różnicy pomiędzy kręgami uczestników w dwóch sprawach nie jest przekonujące, gdyż połączenie dwóch sytuacji faktycznych nie może zależeć od indywidualnej decyzji przedsiębiorstwa dotyczącej tego, czy produkować określony produkt, czy też go nie produkować. Poza tym wbrew twierdzeniom Komisji porównanie okresów trwania naruszenia w dwóch sprawach przemawia za wydaniem jednej decyzji w tych dwóch sprawach. Jungbunzlauer dodaje, że właściwe organy w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie połączyły te sprawy w ramach jednego postępowania i nałożyły jedną grzywnę za naruszenia dotyczące dwóch produktów. Wreszcie Jungbunzlauer uważa, że decyzja w sprawie „Witamin”, w której Komisja rozpatrywała osiem karteli w jednej decyzji, dowodzi, że połączenie w jednym postępowaniu niezależnych zarzutów opierających się na prawie kartelowym odpowiada powszechnej praktyce.

307 Komisja nie zgadza się z argumentacją skarżącej.

## 2. Ocena Sądu

- 308 Zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 Komisja może nałożyć na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw grzywny w wysokości do dziesięciu procent wartości osiągniętego w poprzednim roku gospodarczym obrotu każdego z przedsiębiorstw uczestniczących w naruszeniu.
- 309 W niniejszym przypadku skarżąca zarzuca Komisji, że sztucznie rozłączyła niniejszy przypadek oraz przypadek, w którym została wydana decyzja w sprawie „Glukonianu potasu”.
- 310 Tymczasem z wielu motywów decyzji oraz z decyzji w sprawie „Glukonianu potasu” wynika, że w 2001 r. Komisja nałożyła na skarżącą dwie grzywny, ponieważ naruszyła ona reguły konkurencji, uczestnicząc w dwóch kartelach dotyczących różnych produktów, które pomimo podobieństwa ze względu na ich zastosowanie stanowiły dwa odrębne rynki właściwe. Tak jak wynika bowiem z motywów 34–39 decyzji w sprawie „Glukonianu potasu”, kwas cytrynowy nie stanowi ogólnie produktu substytucyjnego, ale jest jedynie częściowo produktem substytucyjnym w stosunku do glukonianu potasu, w zależności od dziedziny, w której znajduje zastosowanie. W opinii Sądu ta ocena Komisji nie jest błędna i dlatego w takiej sytuacji nie ze sztucznych — jak twierdzi skarżąca — ale z obiektywnych powodów wszczęła dwa odrębne postępowania, ustaliła dwa odrębne naruszenia i nałożyła niezależnie dwie odrębne grzywny dotyczące tych dwóch naruszeń.
- 311 Z tego punktu widzenia, wbrew twierdzeniom skarżącej, Komisja nie postąpiła inaczej aniżeli w postępowaniu w sprawie „Witamin”. Wprawdzie w tamtej sprawie Komisja połączyła postępowania dotyczące karteli na rynku witamin i wydała jedną decyzję, jednak ustaliła dwa odrębne naruszenia w odniesieniu do każdej

z rozpatrywanych witamin i ukarała przedsiębiorstwa, których dotyczyło naruszenie, ośmioma autonomicznymi grzywnami.

- 312 Poza tym należy stwierdzić, że spośród pięciu producentów kwasu cytrynowego, którzy byli adresatami decyzji, jedynie dwóch uczestniczyło w kartelu w sektorze glukonianu potasu, to jest skarżąca i ADM. Poza tym kartel w sektorze glukonianu potasu istniał od 1987 r. do czerwca 1995 r., natomiast kartel w sektorze kwasu cytrynowego istniał jedynie od marca 1991 r. do maja/czerwca 1995 r., a uczestnicy tych dwóch karteli nie mieli ani wspólnego planu, ani wspólnego celu, który polegałby na skoordynowanym i całkowitym wykluczeniu konkurencji na tych dwóch rynkach właściwych.
- 313 Wreszcie wskazany przez skarżącą fakt, że organy właściwe w dziedzinie konkurencji Stanów Zjednoczonych i Kanady połączyły sprawy dotyczące kwasu cytrynowego i glukonianu potasu, jest pozbawiony znaczenia przy ocenie legalności postępowania Komisji w odniesieniu do granicy przewidzianej w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17.
- 314 W konsekwencji należy oddalić pierwszą część tego zarzutu, która jest oparta na odmowie uwzględnienia grzywien nałożonych w decyzji „w sprawie „Glukonianu potasu” w związku z granicą przewidzianą w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17.

## C — W przedmiocie uwzględnienia obrotu Jungbunzlauer Holding AG

### I. Wstęp

- 315 W odniesieniu do uwzględnienia obrotu Jungbunzlauer Holding AG skarżąca podnosi zarzuty oparte w pierwszej kolejności na naruszeniu zasady równości traktowania, w drugiej kolejności na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, a w trzeciej kolejności na błędzie w ocenie.



## 2. W przedmiocie naruszenia zasady równości traktowania

## Argumenty stron

- <sup>316</sup> Jungbunzlauer podnosi, że Komisja naruszyła zasadę równości traktowania, ponieważ w celu zachowania górnej granicy kwoty grzywien przewidzianej w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 uwzględniła obrót grupy Jungbunzlauer, chociaż w przypadku innych adresatów decyzji, to jest H&R i Cerestar, nie uwzględniła ona obrotu uzyskanego przez ich spółki dominujące ani udziałów tych spółek.
- <sup>317</sup> Jungbunzlauer podkreśla, że nie podważa zasadności obliczeń dokonanych przez Komisję w przypadku H&R i Cerestar, nawet jeśli jej zdaniem Komisja, postępując w ten sposób, odeszła od metody obliczeń, którą dotychczas stosowała. Nawiązując bowiem do decyzji w sprawie „Glukonianu potasu” i w sprawie „Witamin”, Jungbunzlauer jest zdania, że wcześniejsza praktyka decyzyjna Komisji polegała na włączeniu do obliczeń granicy kwoty grzywiny na podstawie całkowitego obrotu zainteresowanych przedsiębiorstw przewidzianej w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17, obrotu osiągniętego przez grupę, to jest przez spółkę dominującą lub spółki dominujące oraz jej lub ich spółki zależne. Jungbunzlauer podnosi, że Komisja powinna była również ją potraktować bardziej korzystnie.
- <sup>318</sup> Jeśli chodzi o traktowanie H&R, Jungbunzlauer zwraca uwagę, że z motywów 292 i 293 decyzji wynika, iż Komisja oparła się wyłącznie na obrocie osiągniętym z udziałów H&R i obniżyła grzywnę z 122,5 miliona do 20,31 miliona EUR. Tymczasem zdaniem Jungbunzlauer jeśliby Komisja postąpiła zgodnie ze swoją wcześniejszą praktyką, nie byłoby konieczne dokonanie takiej obniżki. Na podstawie

motywów 25 i następnym, 50, 183 i 243 decyzji Jungbunzlauer wyprowadza wnioszek, że w 2000 r. H&R należała do grupy Bayer, która wtedy osiągnęła obrót w wysokości 30 971 milionów EUR.

319 Natomiast jeśli chodzi o traktowanie Cerestar, Jungbunzlauer zwraca uwagę, że nie podając szczególnych powodów, Komisja obniżyła grzywnę z 4,55 miliona EUR do 1,75 miliona EUR. Jungbunzlauer przypuszcza, że Komisja oparła się w tym względzie na obrocie osiągniętym przez Cerestar, który został wskazany w motywie 21 decyzji. Tymczasem zdaniem Jungbunzlauer w 2000 r. Cerestar należała do grupy Eridania-Béghin-Say, która w tym samym roku osiągnęła obrót rzędu 98 053 milionów EUR (motyw 19).

320 Natomiast Jungbunzlauer przypomina, że jeśli o nią chodzi, to Komisja uwzględniła obrót osiągnięty przez grupę Jungbunzlauer (motywy 50, 185 i 293 decyzji). Tymczasem zdaniem Jungbunzlauer, gdyby Komisja zastosowała w jej przypadku taką samą metodę obliczeń jak w przypadku H&R i Cerestar, to powinna była wziąć pod uwagę jedynie obrót Jungbunzlauer, która jako spółka zarządzająca osiągnęła tylko mały obrót (około 3,5 miliona EUR). Doprowadziłoby to do znacznego obniżenia grzywny (około 0,35 miliona EUR) po zastosowaniu górnej granicy 10%. Jungbunzlauer dodaje, że jeśliby Komisja uwzględniła obrót Jungbunzlauer GmbH — w 2000 r. obrót Jungbunzlauer GmbH wynosił jedynie 197,3 miliona EUR — która, jej zdaniem, powinna była być adresatem decyzji, ostateczna kwota zmniejszyłaby się z 29,4 miliona do 19,73 miliona EUR.

321 Komisja nie zgadza się z argumentacją Jungbunzlauer.

## Ocena Sądu

322 Należy przypomnieć, że zasada równości traktowania zabrania różnego traktowania porównywalnych sytuacji oraz takiego samego traktowania różnych sytuacji, chyba

że takie podejście jest obiektywnie uzasadnione (zob. wyrok w sprawie BPB de Eendracht przeciwko Komisji, przywołany w pkt 88 powyżej, pkt 309 i przytoczone orzecznictwo).

- 323 W niniejszym przypadku z motywów 30, 34 i 187 decyzji wynika — czego Jungbunzlauer nie zakwestionowała — że naruszenie zostało popełnione przez przedsiębiorstwa, które były odpowiedzialne za zarządzanie całą grupą, to jest Jungbunzlauer GmbH, a po restrukturyzacji grupy — Jungbunzlauer. Kadra kierownicza grupy Jungbunzlauer brała udział w spotkaniach kartelu i podejmowała decyzje dotyczące udziału grupy i jej zachowania w ramach kartelu.
- 324 Natomiast Jungbunzlauer nie stara się nawet udowodnić, że sytuacja dwóch innych spółek, to jest H&R i Cerestar, była porównywalna z jej własną sytuacją. Zatem nie dowiodła ona, że w niniejszym przypadku sytuacja, w której znalazły się wspomniane dwa inne przedsiębiorstwa, jest porównywalna z jej sytuacją.
- 325 W konsekwencji zarzut oparty na naruszeniu zasady równości traktowania należy oddalić.

### 3. W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia

- 326 Jungbunzlauer zarzuca Komisji, że wystarczająco nie wyjaśniła ona, z jakich powodów nie obniżyła kwoty jej grzywny przy zastosowaniu górnej granicy przewidzianej w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17. Jej zdaniem Komisja dopiero w odpowiedzi na skargę wyjaśniła, dlaczego różnie potraktowała Jungbunzlauer w porównaniu z H&R oraz Cerestar.

- 327 Komisja wnosi o oddalenie tego zarzutu.
- 328 Sąd podkreśla, że w motywach 30–34, 187 i 188 Komisja wyjaśniła, z jakich powodów przypisała naruszenie przedsiębiorstwu zarządzającemu, czyli Jungbunzlauer. Lektura wszystkich motywów decyzji pozwala bez problemów zrozumieć, dlaczego Komisja, inaczej aniżeli w przypadku H&R i Cerestar, nie obniżyła kwoty grzywny, stosując górną granicę ustanowioną w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17. Z tego względu Komisja nie miała wcale obowiązku ponownie przedstawiać tych powodów w części decyzji poświęconej zastosowaniu tej górnej granicy.
- 329 W konsekwencji należy również oddalić zarzut oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia.
4. W przedmiocie istnienia błędu w ocenie opartego na odmowie przez Komisję uwzględnienia grzywien nałożonych w innych państwach
- 330 Jungbunzlauer utrzymuje, że w celu obliczenia górnej granicy grzywien na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 należy dodać kwoty grzywien, które zostały nałożone na grupę Jungbunzlauer w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie (10,9 miliona EUR) oraz przez Komisję (29,4 miliona EUR przed zastosowaniem komunikatu w sprawie współpracy). W ten sposób uzyskalibyśmy kwotę w wysokości 40,3 miliona EUR, która znacznie przekraczałaby granicę, o której mowa.
- 331 Komisja nie zgadza się z tą argumentacją.

- 332 W opinii Sądu z art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 wynika, że ustalona tam górna granica ma zastosowanie wyłącznie do grzywien nałożonych przez Komisję za naruszenia wspólnotowych reguł konkurencji. Taka interpretacja przepisów art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 jest również zgodna z wywodami Sądu zawartymi w pkt 285–301 powyżej, w których stwierdził on, że Komisja nie naruszyła zasady *ne bis in idem*, nakładając na Jungbunzlauer grzywnę bez uwzględnienia grzywny, która została już zapłacona przez nią w ramach postępowań w państwach trzecich.
- 333 Z tego względu Jungbunzlauer niesłusznie zarzuca Komisji nieuwzględnienie grzywien nałożonych na Jungbunzlauer w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie przy obliczaniu górnej granicy grzywien, którą przewiduje art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17.
- 334 W konsekwencji zarówno ta część zarzutu, jak i cały ten zarzut należą w całości oddalić.

## VII — *W przedmiocie naruszenia prawa dostępu do akt*

### A — *Argumenty stron*

- 335 W opinii Jungbunzlauer Komisja naruszyła jej prawo dostępu do całości akt, ponieważ oparła swoją decyzję na niektórych dokumentach, w stosunku do których Jungbunzlauer nie została wysłuchana. Z uwagi na naruszenie przepisów postępowania należy jej zdaniem stwierdzić nieważność decyzji lub w każdym razie tę część decyzji, która odnosi się do dokumentów, do których skarżąca nie miała dostępu.

- 336 Zdaniem Jungbunzlauer Komisja ma obowiązek udostępnić zainteresowanym przedsiębiorstwom całość akt dochodzenia, aby mogły one odpowiednio się bronić przed zarzutami postawionymi im w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów (wyrok Trybunału z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-51/92 P Hercules Chemicals przeciwko Komisji, Rec. str. I-4235, pkt 54 oraz wyrok w sprawie Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 141 powyżej, pkt 144). Prawo dostępu do akt obejmuje również dostęp do odpowiedzi innych zainteresowanych przedsiębiorstw na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów (wyrok w sprawie Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 141 powyżej, pkt 384 i następne). Prawo dostępu do całości akt dotyczy nie tylko dokumentów obciążających, ale także dokumentów odciążających. Jungbunzlauer jest zdania, że jeśli nie można wykluczyć, iż możliwość obrony zainteresowanych przedsiębiorstw została ograniczona przez niepełny dostęp do akt dochodzenia, należy stwierdzić nieważność decyzji (wyrok w sprawie Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 141 powyżej, pkt 156 i następne). Nawiązując do opinii rzecznika generalnego P. Légera do wyroku Trybunału z dnia 6 kwietnia 1995 r. w sprawie C-310/93 P BPB Industries i British Gypsum przeciwko Komisji, Rec. str. I-865, I-987, pkt 119 i 120 oraz do postanowienia Prezesa Sądu z dnia 4 kwietnia 2002 r. w sprawie T-198/01 R Technische Glaswerke Illmenau przeciwko Komisji, Rec. str. II-2153, pkt 85 i następne, Jungbunzlauer uważa, że należy nie stawiać zbyt wygórowanych wymogów dowodowi na okoliczność ograniczenia możliwości obrony przedsiębiorstwa z powodu niepełnego dostępu do akt.
- 337 W niniejszym przypadku Jungbunzlauer zarzuca Komisji, że nie podała do jej wiadomości odpowiedzi Cerestar, H&R, HLR oraz ADM na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów. Jungbunzlauer wskazuje, że w przypisach nr 113 (motyw 217), nr 118 (motyw 220) oraz nr 119 (motyw 223), które zostały umieszczone w decyzji na dole strony, Komisja przytoczyła fragmenty tych dokumentów, które w szczególności dotyczyły faktycznego wykonania porozumień.
- 338 Natomiast te dokumenty przede wszystkim mogłyby być użyteczne w jej obronie, ponieważ umacniały jej twierdzenia.

339 Następnie Jungbunzlauer podnosi, że w motywach 279 i 281 decyzji Komisja wykorzystwała na jej niekorzyść niektóre fragmenty odpowiedzi H&R i HLR na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów dotyczące pójścia Jungbunzlauer GmbH w ślad za liderem w naruszeniu.

340 Jungbunzlauer dodaje, że w trakcie postępowania administracyjnego Komisja zażądała od stron przekazania jej nieujawnionych wersji ich odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów. Z tego względu Komisja mogłaby udzielić zainteresowanym stronom dostęp do tych dokumentów bez dodatkowych kosztów administracyjnych.

341 Komisja wnosi o oddalenie tego zarzutu.

## B — Ocena Sądu

### 1. Wstęp

342 Skarżąca zarzuca Komisji, że nie udzieliła jej dostępu do odpowiedzi innych zainteresowanych stron na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, pomimo że w decyzji Komisja wykorzystwała niektóre informacje zawarte w odpowiedziach jako obciążające skarżącą, a niektóre informacje jako odciążające skarżącą.

## 2. W przedmiocie informacji obciążających

- 343 Jeśli Komisja zamierza oprzeć się na fragmencie tekstu odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów lub na dokumencie załączonym do tej odpowiedzi w celu ustalenia istnienia naruszenia w postępowaniu mającym na celu zastosowanie art. 81 ust. 1 WE, inne strony uczestniczące w tym postępowaniu muszą mieć możliwość zajęcia stanowiska w kwestii tego środka dowodowego. W takich okolicznościach wspomniany fragment odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów lub dokument załączony do odpowiedzi stanowią materiał obciążający różnych uczestników naruszenia (zob. wyrok w sprawie Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 141 powyżej, pkt 386 i przytoczone orzecznictwo).
- 344 Zainteresowane przedsiębiorstwo musi wykazać, że wniosek, do jakiego doszła Komisja w decyzji, byłby inny, gdyby należało wyłączyć obciążający je środek dowodowy w postaci dokumentu, który nie został podany do wiadomości i na którym Komisja oparła swoje zarzuty wobec tego przedsiębiorstwa (wyrok w sprawie Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 132 powyżej, pkt 71–73).
- 345 W niniejszym przypadku skarżąca podnosi, że w motywach 279 i 281 decyzji Komisja wykorzystała wobec skarżącej niektóre fragmenty odpowiedzi H&R i HLR na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów dotyczące roli Jungbunzlauer GmbH w kartelu.
- 346 W tej kwestii należy stwierdzić, że po dokonaniu streszczenia argumentów skarżącej dotyczących okoliczności łagodzących, które w jej opinii miała prawo podnosić z uwagi na wyłącznie bierną rolę lub pójście w ślad za liderem w realizacji naruszenia (motywy od 275 do 278 decyzji), i przed udzieleniem odpowiedzi na te argumenty (motywy 282 i 284 decyzji) Komisja streściła oświadczenia H&R i HLR wyrażone



w ich odpowiedziach na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów (motywy 279 do 281). W tych oświadczeniach zakwestionowały one zasadniczo, jakoby skarżąca odegrała wyłącznie bierną rolę w kartelu lub poszła w ślad za liderem kartelu.

347 Jednak bez potrzeby badania, czy zasady opisane w pkt 343 i 344 powyżej mają zastosowanie nie tylko do analizy dotyczącej istnienia kartelu i udziału w nim, ale także do ustalenia kwoty grzywien, należy podkreślić, że w celu odrzucenia argumentów skarżące dotyczących możliwości skorzystania z okoliczności łagodzących z uwagi na wyłącznie bierną rolę lub pójście w ślad za liderem w realizacji naruszenia Komisja mogła słusznie oprzeć się wyłącznie na informacjach, które ta strona sama przedstawiła jej w trakcie postępowania administracyjnego.

348 W istocie w motywie 284 decyzji Komisja w celu wyprowadzenia swojego wniosku oparła się jedynie fakcie, że „od 1994 r. ta spółka przejęła zadanie zbierania danych o sprzedaży i że jej [przewodniczący zarządu] kierował spotkaniami kartelu, [co] wystarcz[owało] do wykazania, że odgrywała ona o wiele aktywniejszą rolę aniżeli ta, do której się przyznaje”. Tymczasem skarżąca sama przedstawiła te informacje Komisji w swoim piśmie z dnia 29 kwietnia 1999 r. i w piśmie z dnia 21 maja 1999 r.

349 Z tego względu Komisja nie doszłaby w swojej decyzji do innego rezultatu, gdyby odpowiedzi H&R i HLR na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów miały zostać wyłączone z akt.

350 W konsekwencji należy oddalić tę część zarzutu.

## 3. W przedmiocie okoliczności odciążających

- 351 Jeśli chodzi o niepodanie do wiadomości dokumentu odciążającego, to zainteresowane przedsiębiorstwo musi tylko wykazać, że jego nieujawnienie mogło mieć wpływ na przebieg postępowania i treść decyzji Komisji na jego niekorzyść. Wystarczy, że przedsiębiorstwo wykaże, że mogło wykorzystać ten dokument w obronie na swoją korzyść, to znaczy że jeśli miałoby możliwość powołać się na niego w postępowaniu administracyjnym, to mogło wskazać elementy, które nie były zgodne z wnioskami wyprowadzonymi na tym etapie przez Komisję, i w konsekwencji mogło w jakikolwiek sposób wpłynąć na ocenę dokonaną przez Komisję w decyzji — przynajmniej jeśli chodzi o wagę i czas trwania zachowania, które jest mu zarzucane — a w konsekwencji na wysokość grzywny. W tej sytuacji istnienie możliwości, że nieujawniony dokument mógł mieć wpływ na przebieg postępowania administracyjnego i treść decyzji Komisji, może być wykazane dopiero po wstępnym zbadaniu niektórych środków dowodowych, które wskazują, że w świetle tych środków dowodowych nieujawnione dokumenty mogły mieć znaczenie, którego nie należało lekceważyć (wyrok w sprawie Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, przywołany w pkt 132 powyżej, pkt 74–76).
- 352 Skarżąca twierdzi po pierwsze, że w przypisie nr 113 (motyw 217), który w decyzji został umieszczony na dole strony, Komisja nawiązała do fragmentu odpowiedzi Cerestar na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, który dotyczył faktycznego wprowadzenia w życie kartelu i związanego z tym oświadczenia o odmowie przystąpienia do pewnych porozumień dotyczących ustalenia cen i stosowania przez nią od stycznia 1992 r. cen niższych od cen innych producentów. Zdaniem skarżącej te oświadczenia Cerestar mogły być wykorzystane w jej obronie, ponieważ wspierały jej własną argumentację dotyczącą braku konkretnego wpływu kartelu na rynek.
- 353 Tymczasem jedynie fakt, że Cerestar wysunęła zasadniczo te same argumenty co skarżąca, które odnosiły się do nieprzestrzegania ustalonych reguł, nie ma charakteru odciążającego.

- 354 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że w motywie 218 decyzji Komisja odrzuciła argumentację przedstawioną przez Cerestar i przez skarżącą, opierając się w szczególności na oświadczeniu ADM, które zostało załączone do pisma w sprawie przedstawienia zarzutów. Zgodnie z tym oświadczeniem skarżąca odgrywała aktywną rolę w kartelu i dążyła do uzyskania pewnej stabilności na rynku. Poza tym w motywie 219 decyzji Komisja przytoczyła orzecznictwo Sądu, który uznał, że przedsiębiorstwo, które pomimo porozumienia zawartego z podmiotami konkurującymi realizuje w mniejszym lub większym stopniu niezależną politykę rynkową, może po prostu wykorzystać kartel do swoich celów. Tymczasem samo przytoczenie orzecznictwa nie może mieć charakteru obciążającego, ponieważ niezależnie od zawartości poszczególnych akt urzędowych jest ono jawne i ogólnie dostępne.
- 355 W drugiej kolejności sam fakt, że ADM, Cerestar i skarżąca wysunęły identyczne argumenty i że jedna z nich wykorzystwała większe środki na swoją obronę, nie wystarcza do uznania tych argumentów jako „elementów odciążających”.
- 356 Wynika z tego, że nawet jeśli skarżąca mogła powołać się na fragment odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów Cerestar w postępowaniu administracyjnym, nie mogłoby to mieć wpływu na ocenę Komisji.
- 357 Po drugie skarżąca przytacza fakt, że w przypisach nr 118 (motyw 220) i nr 119 (motyw 223), które zostały umieszczone w decyzji na dole strony, Komisja nawiązała do odpowiedzi na pismo H&R w sprawie przedstawienia zarzutów i do raportu ekspertów, który został przedłożony przez ADM. Zdaniem skarżącej wymienione dwa dokumenty mogły także pozwolić jej na dokładniejsze wyjaśnienie, dlaczego kartel nie miał konkretnego wpływu na rynek.

- 358 Tymczasem, tak jak Sąd stwierdził powyżej, Komisja oparła się na wielu elementach, w tym pewnych dowodach z dokumentów, i mogła słusznie uznać w motywie 226 decyzji, że chociaż przedstawione w tych dokumentach argumenty miały pewną wartość, nie dowodziły, że kartel nie miał wpływu na rynek.
- 359 Zatem wprowadzie skarżąca mogła powołać się na te dokumenty w postępowaniu administracyjnym, jednak nie mogły one wpłynąć na ocenę dokonaną przez Komisję.
- 360 Mając na względzie powyższe rozważania, należy oddalić zarzut oparty na prawie dostępu do akt.

VIII — *W przedmiocie wpływu czasu trwania postępowania administracyjnego na kwoty grzywny*

A — *Wstęp*

- 361 Jungbunzlauer wskazuje, że decyzja została wydana prawie sześć i pół roku po zakończeniu naruszenia. W szczególności czas, który upłynął pomiędzy zakończeniem naruszenia a formalnym wszczęciem postępowania w dniu 28 marca 2000 r., był zbyt długi. Jej zdaniem ta okoliczność miała dwojaki wpływ na kwotę grzywny.

*B — W przedmiocie uwzględnienia przez Komisję obrotu osiągniętego przez zainteresowane przedsiębiorstwa w 2000 r.*

## 1. Argumenty stron

362 Nawiązując do tabeli znajdującej się w motywie 50 decyzji, Jungbunzlauer podkreśla, że w celu uwzględnienia w ramach obliczeń kwoty grzywny wielkości zainteresowanych przedsiębiorstw i grup, do których one należały, Komisja nie uwzględniła wysokości obrotu osiągniętego w okresie istnienia kartelu (1991–1995 r.), ale oparła się w tym względzie na obrocie z 2000 r. Tymczasem Jungbunzlauer zwraca uwagę, że od zakończenia naruszenia w 1995 r. jej obrót znacząco wzrósł: w 1995 r. grupa Jungbunzlauer osiągnęła tylko 76,3% aktualnego obrotu, a w okresie 1999–2000 r. obrót grupy wzrósł o 13,5%.

363 Jungbunzlauer podnosi, że w wytycznych Komisja zaznaczyła, iż będzie uwzględniać „rzeczywiste ekonomiczne możliwości [sprawcy naruszenia] spowodowania znaczących szkód innym podmiotom działającym na rynku” (pkt I A, akapit czwarty). W tej sytuacji Komisja może wyłącznie uwzględnić wielkość zainteresowanych przedsiębiorstw w chwili naruszenia, ponieważ jedynie ta informacja pozwala na udzielenie odpowiedzi na to pytanie i ponieważ wielkość obrotu osiągniętego przez nią w dużo późniejszym okresie nie ma żadnej wartości poznawczej.

364 Ponadto przedsiębiorstwa, które odniosły korzyść z kartelu i których obrót po zakończeniu kartelu znacznie się zmniejszył, niesłusznie zostały lepiej potraktowane w wyniku zastosowania metody obliczeń przyjętej przez Komisję. Natomiast przedsiębiorstwa, których obrót, tak jak w przypadku Jungbunzlauer, zwiększył się od zakończenia kartelu, zostały potraktowane mniej korzystnie, co jest absurdalne.

365 W opinii Jungbunzlauer Komisja niesłusznie odpiera ten argument, twierdząc, że gdyby wcześniej nałożyła na nią grzywnę, Jungbunzlauer jeszcze bardziej by ją odczuła. Jej zdaniem, jeśli Komisja wydałaby decyzję przed 2001 r., grzywna byłaby o wiele niższa.

366 Komisja nie zgadza się z argumentacją skarżącej.

## 2. Ocena Sądu

367 Należy przypomnieć, że zastosowanie współczynnika mnożenia ma na celu zapewnienie grzywnie odstrasżającego skutku. Pozwala to na uwzględnienie wielkości i całkowitych zasobów zainteresowanych przedsiębiorstw w chwili nałożenia grzywny.

368 Nawet jeśli przyjąć, podobnie jak skarżąca, że całkowity obrót zainteresowanych przedsiębiorstw podlegał ewolucji w okresie od zakończenia kartelu do 2000 r., to należy jednak zauważyć, że stosując współczynnik mnożenia wynoszący odpowiednio 2 i 2,5 w celu obliczenia grzywien ADM, HLR i H&R, Komisja nie oparła się na bardzo dokładnych obliczeniach obrotu, ale uwzględniła istniejące pomiędzy tymi obrotami różnice pod względem wielkości. Tymczasem skarżąca nie podnosi nawet, że ta zasadnicza różnica pod względem wielkości uległa zmianie pomiędzy 1995 a 2000 r.

369 Dlatego wbrew twierdzeniom skarżącej, opierając się na obrocie osiągniętym przez zainteresowane przedsiębiorstwa w 2000 r. w celu odpowiedniego dostosowania grzywien, Komisja nie naruszyła ani wytycznych, ani zasady równości traktowania.

370 W konsekwencji należy oddalić zarzuty podniesione przez skarżącą.

*C — W przedmiocie zaostrożenia polityki Komisji w dziedzinie grzywien*

1. Argumenty stron

371 Jungbunzlauer podnosi, że Komisja bardzo zaostrzyła swoją politykę w dziedzinie grzywien, wydając decyzję, a bardziej ogólnie w 2001 r. Tymczasem, zdaniem Jungbunzlauer, z powodu niezwykle długiego czasu trwania postępowania w niniejszym przypadku Komisja nałożyła na nią grzywnę odpowiadającą ostrzejszej praktyce. Natomiast gdyby postępowanie zostało zakończone wcześniej, skorzystałaby ona z wcześniejszej praktyki decyzyjnej, która była korzystniejsza dla zainteresowanych przedsiębiorstw.

372 Jungbunzlauer uważa, że porównanie z decyzjami w sprawie „Aminokwasów” i w sprawie „Witamin” potwierdza niezwykle długi czas trwania postępowania. Jungbunzlauer sądzi, że te dwie sprawy zostały rozpatrzone szybciej od niniejszej sprawy: w postępowaniu w sprawie „Aminokwasów” kartel zakończył się w połowie 1995 r., a decyzja została wydana prawie pięć lat później; w postępowaniu w sprawie „Witamin” kartel zakończył się na wiosnę 1999 r., a decyzja została wydana jedynie dwa lata i dziewięć miesięcy później. Natomiast w niniejszej sprawie decyzja została wydana dopiero sześć i pół roku po ostatecznym zakończeniu porozumień. Jest to tym bardziej zdumiewające, że w porównaniu z wymienionymi sprawami niniejsza sprawa była o wiele mniej skomplikowana zarówno z punktu widzenia materialnego, jak i proceduralnego.

373 Jungbunzlauer jest zdania, że postępowanie w niniejszej sprawie mogło całkiem realistycznie zakończyć się pod dwóch lub trzech latach. Poza tym twierdzi ona, że

jeśli postępowanie zakończyłoby się wcześniej, uwzględnione kryteria byłyby o wiele mniej surowe od kryteriów zastosowanych przy wydawaniu decyzji oraz że decyzja mogłaby nawet zostać wydana przed publikacją wytycznych, wskutek czego poprzednia metoda obliczania miałaby zastosowanie.

374 W przekonaniu Jungbunzlauer różny czas rozpatrywania tych spraw daje się jedynie wytłumaczyć przyznaniem innego priorytetu tym sprawom. Choć Jungbunzlauer nie kwestionuje, że Komisja może wyznaczyć sobie priorytety w zależności od znaczenia przyznanego sprawom pod kątem polityki konkurencji, jednak twierdzi, że nie może to prowadzić do nałożenia wyższej grzywny na przedsiębiorstwa, których sprawy są mniej priorytetowe w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami, których sprawy mają większy priorytet. Poza tym taki sposób postępowania jest kontrproduktywny z uwagi na odstraszaćony cel grzywnien.

375 Komisja nie zgadza się z argumentacją skarżącą.

## 2. Ocena Sądu

376 Skarżąca sądzi, że jeśli postępowanie administracyjne zakończyłoby się wcześniej, wcześniejsza praktyka decyzyjna i kryteria zastosowane przy ustalaniu kwoty grzywny byłyby o wiele mniej surowe. Twierdzi, że decyzja mogłaby nawet zostać wydana przed publikacją wytycznych, wskutek czego mogłaby ona skorzystać z poprzedniej metody obliczania grzywnien.



377 W tym względzie Sąd przypomina, że fakt, iż Komisja wymierzała już w przeszłości grzywny w określonej wysokości za określone rodzaje naruszeń, nie może pozbawić jej możliwości podwyższenia tej wysokości w granicach wyznaczonych w rozporządzeniu nr 17, jeśli jest to konieczne, aby zapewnić realizację wspólnotowej polityki konkurencji. Natomiast skuteczne stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji wymaga, aby Komisja mogła w każdej chwili dostosować wysokość grzywien do potrzeb tej polityki (zob. wyrok w sprawie LR AF 1998 przeciwko Komisji, przywołany w pkt 88 powyżej, pkt 237 i przytoczone orzecznictwo). W konsekwencji skarżąca nie może domagać się korzystania z wcześniejszej polityki decyzyjnej, wskazując, że decyzja, która jej dotyczy, powinna być zostać wydana wcześniej.

378 Sąd stwierdza w każdym razie, że praktyka decyzyjna Komisji, która jest istotna dla ustalenia w decyzji kwoty grzywny, opiera się na kryteriach określonych w wytycznych.

379 Sąd przypomina ponadto, że w sierpniu 1995 r. Komisja została poinformowana przez amerykańskie ministerstwo sprawiedliwości o prowadzeniu przez nie dochodzenia dotyczącego rynku kwasu cytrynowego. W kwietniu 1997 r. Komisja została poinformowana przez amerykańskie ministerstwo sprawiedliwości o udziale skarżącej w kartelu w Stanach Zjednoczonych. Wreszcie w 1997 r. Komisja skierowała żądanie przedstawienia informacji do czterech największych producentów kwasu cytrynowego we Wspólnocie, w tym do Jungbunzlauer.

380 W związku z powyższym Sąd jest zdania, że poinformowanie Komisji przez organy właściwe w dziedzinie konkurencji państw trzecich nie zobowiązuje Komisji do wszczęcia dochodzenia. Ogólne zadanie nadzoru w dziedzinie konkurencji, które zostało powierzone Komisji na mocy art. 85 WE, nie oznacza, że Komisja ma obowiązek wszcząć postępowania w celu stwierdzenia ewentualnych naruszeń prawa wspólnotowego (wyrok Trybunału z dnia 15 października 2002 r. w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P,

C-252/99 P i C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-8375, pkt 447 i 448 oraz wyrok Sądu z dnia 18 września 1992 r. w sprawie T-24/90 Automec przeciwko Komisji, Rec. str. II-2223, pkt 74). Wynika z tego, że Komisja nie jest zobowiązana do wszczęcia postępowania na podstawie informacji przedstawionych przez amerykańskie ministerstwo sprawiedliwości.

381 Nawet jeśli Komisja nie ma obowiązku wszczęcia postępowania z powodu przekazanych jej informacji przez organy właściwe w dziedzinie konkurencji państw trzecich, może z własnej inicjatywy wszcząć postępowanie w wyniku takich informacji. W niniejszym przypadku Komisja wszczęła postępowanie zaraz po przekazaniu jej informacji, według której skarżąca uczestniczyła w kartelu w Stanach Zjednoczonych. Z tego względu Sąd uważa, że w niniejszym przypadku nie można zarzucać Komisji, że postępowanie nie zostało wszczęte przed sierpniem 1997 r.

382 Sąd wskazuje także, że według skarżącej przeprowadzenie postępowania przez Komisję w niniejszej sprawie w ciągu dwóch lub trzech lat jest całkowicie realne.

383 W związku z tym wytyczne, które zostały opublikowane w dniu 14 stycznia 1998 r., najprawdopodobniej zostałyby uwzględnione przez Komisję przy obliczaniu kwoty grzywny skarżącej, nawet gdyby przyjąć, tak jak skarżąca, że w niniejszym przypadku Komisja nie mogła prowadzić postępowania dłużej niż trzy lata.

384 W konsekwencji Sąd stoi na stanowisku, że skarżąca nie dowiodła, że bez rzekomego opóźnienia przy badaniu niniejszej sprawy skorzystałaby z kryteriów określania kwoty grzywny i z praktyki decyzyjnej, które były stosowane przed obowiązywaniem wytycznych.

385 Dlatego nie można się zgodzić z argumentem skarżącej, że z powodu rzekomego opóźnienia przy badaniu sprawy przez Komisję w jej przypadku zostały zastosowane surowsze zasady i praktyka określania kwoty grzywny.

386 Ponieważ żaden z zarzutów podniesionych wobec decyzji nie został uwzględniony, nie należy obniżyć kwoty grzywny w ramach nieograniczonego prawa Sądu do orzekania. W związku z tym skargę należy oddalić w całości.

### **W przedmiocie kosztów**

387 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem pozwanej należy obciążyć ją kosztami postępowania.

388 Ponadto art. 87 § 4 regulaminu przewiduje, że instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. W związku z tym Rada jako interwenient pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.
- 2) Jungbunzlauer AG zostaje obciążona kosztami postępowania.
- 3) Rada pokrywa własne koszty.

Azizi

Jaeger

Dehousse

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 27 września 2006 r.

Sekretarz

E. Coulon

Prezes

J. Azizi

## Spis treści

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu .....	II - 3450
Przebieg postępowania i żądania stron .....	II - 3457
Co do prawa .....	II - 3459
I — W przedmiocie naruszenia zasady legalności .....	II - 3459
A — W przedmiocie zarzutu bezprawności podniesionego wobec art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 .....	II - 3459
1. Argumenty stron .....	II - 3459
2. Ocena Sądu .....	II - 3469
B — W przedmiocie prawidłowej wykładni art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 .....	II - 3477
II — W przedmiocie adresata decyzji .....	II - 3478
A — W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia .....	II - 3478
B — W przedmiocie zarzutu opartego na błędach dotyczących adresata decyzji .....	II - 3481
1. Argumenty stron .....	II - 3481
2. Ocena Sądu .....	II - 3485
III — W przedmiocie wagi naruszenia .....	II - 3489
A — W przedmiocie rzeczywistego wpływu kartelu na rynek .....	II - 3489
1. Wstęp .....	II - 3489
2. W przedmiocie błędów w ocenie .....	II - 3490
a) W przedmiocie wyboru przez Komisję błędnego sposobu do wykazania rzeczywistego wpływu kartelu na rynek .....	II - 3490
Argumenty stron .....	II - 3490
Ocena Sądu .....	II - 3492
— Streszczenie analizy dokonanej przez Komisję .....	II - 3492
— Ocena .....	II - 3494

JUNGBUNZLAUER PRZECIWKO KOMISJI

b)	W odniesieniu do oceny ewolucji cen kwasu cytrynowego . . . .	II - 3498
	Argumenty stron . . . . .	II - 3498
	Ocena Sądu . . . . .	II - 3502
3.	W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia . . . . .	II - 3506
B —	W przedmiocie dostosowania kwoty grzywny do wielkości zainteresowanych przedsiębiorstw . . . . .	II - 3508
1.	Argumenty stron . . . . .	II - 3508
2.	Ocena Sądu . . . . .	II - 3513
a)	Wstęp . . . . .	II - 3513
b)	W przedmiocie zarzutów opartych na naruszeniu „zasady indywidualnego wymierzania grzywien” i wytycznych . . . . .	II - 3516
c)	W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności . . . . .	II - 3517
d)	W przedmiocie naruszenia zasady równości traktowania . . . . .	II - 3520
IV —	W przedmiocie okoliczności łagodzących . . . . .	II - 3521
A —	W przedmiocie naruszenia wytycznych . . . . .	II - 3522
1.	W przedmiocie pójścia Jungbunzlauer GmbH wyłącznie w ślad za liderem w realizacji naruszenia . . . . .	II - 3522
a)	Argumenty stron . . . . .	II - 3522
b)	Ocena Sądu . . . . .	II - 3525
2.	W przedmiocie faktycznego niewykonania porozumień kartelu przez Jungbunzlauer GmbH . . . . .	II - 3528
a)	Argumenty stron . . . . .	II - 3528
b)	Ocena Sądu . . . . .	II - 3530
B —	W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia . . . . .	II - 3532
V —	W przedmiocie nieuwzględnienia grzywien nałożonych w innych państwach . .	II - 3533
A —	Argumenty stron . . . . .	II - 3533
B —	Ocena Sądu . . . . .	II - 3535
		II - 3565

VI — W przedmiocie górnej granicy kwoty grzywien, która jest przewidziana w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 .....	II - 3540
A — Wstęp .....	II - 3540
B — W przedmiocie odmowy uwzględnienia grzywien nałożonych w tak zwanej sprawie „Glukonianu potasu” .....	II - 3540
1. Argumenty stron .....	II - 3540
2. Ocena Sądu .....	II - 3542
C — W przedmiocie uwzględnienia obrotu Jungbunzlauer Holding AG ....	II - 3543
1. Wstęp .....	II - 3543
2. W przedmiocie naruszenia zasady równości traktowania .....	II - 3544
Argumenty stron .....	II - 3544
Ocena Sądu .....	II - 3545
3. W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia .....	II - 3546
4. W przedmiocie istnienia błędu w ocenie opartego na odmowie przez Komisję uwzględnienia grzywien nałożonych w innych państwach .....	II - 3547
VII — W przedmiocie naruszenia prawa dostępu do akt .....	II - 3548
A — Argumenty stron .....	II - 3548
B — Ocena Sądu .....	II - 3550
1. Wstęp .....	II - 3550
2. W przedmiocie informacji obciążających .....	II - 3551
3. W przedmiocie okoliczności odciążających .....	II - 3553
VIII — W przedmiocie wpływu czasu trwania postępowania administracyjnego na kwoty grzywiny .....	II - 3555
A — Wstęp .....	II - 3555
B — W przedmiocie uwzględnienia przez Komisję obrotu osiągniętego przez zainteresowane przedsiębiorstwa w 2000 r. ....	II - 3556
1. Argumenty stron .....	II - 3556
2. Ocena Sądu .....	II - 3557
C — W przedmiocie zaostrożenia polityki Komisji w dziedzinie grzywien ...	II - 3558
1. Argumenty stron .....	II - 3558
2. Ocena Sądu .....	II - 3559
W przedmiocie kosztów .....	II - 3562