

**Sprawy połączone C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P
i C-137/07 P**

**Erste Group Bank AG, dawniej Erste Bank der österreichischen
Sparkassen AG, i in.**

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich

Odwołanie — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Ustalanie przez austriackie banki stóp oprocentowania kredytów i lokat — „Klub Lombard” — Wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi — Metoda ustalania grzywien — Sukcesja przedsiębiorstw — Rzeczywisty wpływ na rynek — Wprowadzenie kartelu w życie

Opinia rzecznika generalnego Y. Bota przedstawiona w dniu 26 marca 2009 r. I - 8691
Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 24 września 2009 r. I - 8821

Streszczenie wyroku

1. *Konkurencja — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Porozumienia między przedsiębiorstwami — Wpływ na handel między państwami członkowskimi — Kryteria — Praktyki ograniczające rozciągające się na całe terytorium danego państwa członkowskiego — Istnienie silnego domniemania wpływu na handel (art. 81 ust. 1 WE)*

2. *Konkurencja — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Wpływ na handel między państwami członkowskimi — Kryteria oceny — Ogólny kartel obejmujący niemal wszystkie instytucje bankowe danego państwa członkowskiego i dotyczący szerokiej gamy produktów i usług bankowych*
(art. 81 ust. 1 WE)
3. *Konkurencja — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Wytyczenie granic rynku — Przedmiot*
(art. 81 ust. 1 WE, art. 82 WE)
4. *Konkurencja — Reguły wspólnotowe — Naruszenia — Przepisanie — Osoba prawna odpowiedzialna za prowadzenie przedsiębiorstwa w trakcie naruszenia — Zniknięcie*
5. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Waga naruszenia*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03)
6. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Rzeczywisty wpływ na rynek*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03, pkt 1 A akapit pierwszy)
7. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Waga naruszenia — Porozumienie horyzontalne w sprawie cen — Bardzo poważne naruszenie*
(art. 81 ust. 1 WE, komunikat Komisji 98/C 9/03)
8. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Podział zainteresowanych przedsiębiorstw na kategorie — Przesłanki*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03, pkt 1 A akapity czwarty i szósty)
9. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Podział zainteresowanych przedsiębiorstw na kategorie — Przesłanki*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03, pkt 1 A)
10. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Okoliczności łagodzące*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03, pkt 3)

11. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Nienależenie lub obniżenie grzywny w zamian za współpracę przedsiębiorstwa, któremu zarzucono naruszenie — Konieczność zaistnienia zachowania, które ułatwiło Komisji stwierdzenie wystąpienia naruszenia (rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 96/C 207/04)*
12. *Odwołanie — Właściwość Trybunału — Wyrok Sądu dotyczący ustalenia grzywny w dziedzinie konkurencji (art. 81 WE; rozporządzenie Rady nr 17, art. 15)*
13. *Prawo wspólnotowe — Zasady — Prawo do obrony — Przestrzeganie w ramach postępowania administracyjnego — Konkurencja (rozporządzenie Rady nr 17, art. 11 ust. 2, 5)*
14. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Nienależenie lub obniżenie grzywny w zamian za współpracę przedsiębiorstwa, któremu zarzucono naruszenie — Konieczność zaistnienia zachowania, które ułatwiło Komisji stwierdzenie wystąpienia naruszenia (rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 96/C 207/04)*
15. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Pismo w sprawie przedstawienia zarzutów — Charakter prawny — Charakter przygotowawczy (rozporządzenie Rady nr 17)*

1. Aby decyzja, porozumienie lub praktyka były w stanie wpłynąć na handel między państwami członkowskimi, muszą one pozwolić — na podstawie całokształtu obiektywnych okoliczności prawnych lub faktycznych — na przewidzenie z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa, że mogą one wyrzec wpływ bezpośredni lub pośredni, rzeczywisty lub potencjalny na przepływy handlowe między państwami członkowskimi i to w taki sposób, iż budzą obawy, że mogą one przeszkodzić w realizacji jednolitego rynku między państwami członkowskimi. Ponadto konieczne jest, by wpływ ten nie był nieznaczący. W konsekwencji wpływ na wymianę wewnątrz Wspólnoty wynika zwykle z kombinacji wielu czynników, które wzięte z osobna niekoniecznie byłyby decydujące. W celu zbadania, czy porozumienie ma znaczący wpływ na handel między państwami członkow-

skimi, należy zbadać je w jego kontekście gospodarczym i prawnym.

Fakt, iż porozumienie ma na celu jedynie wprowadzanie do obrotu produktów w jednym państwie członkowskim, nie wystarcza dla wykluczenia możliwości wpłynięcia na handel między państwami członkowskimi. Skutkiem porozumienia rozciągającego się na całe terytorium danego państwa członkowskiego jest bowiem, z samej jego istoty, umacnianie podziałów rynków na poziomie krajowym i tym samym utrudnianie wzajemnej penetracji gospodarczej, której ma służyć traktat WE. W przypadku takiego porozumienia istnieje silne domniemanie wpływu na handel między państwami

członkowskimi, przy czym może ono być obalone tylko wówczas, kiedy analiza cech charakterystycznych porozumienia i warunków gospodarczych, w jakich zostało zawarte, wykaże sytuację przeciwną. Sąd wspólnotowy może zatem, bez przenoszenia ciężaru dowodu, lecz w ramach wykonywania swoich uprawnień do oceny okoliczności faktycznych, stwierdzić, że takie domniemanie nie zostało obalone.

(por. pkt 36–39, 43)

2. Ogólny kartel dotyczący zasadniczej części podmiotów należących do sektora finansowego danego państwa członkowskiego i szerokiej gamy produktów i usług bankowych, oparty na porozumieniu co do zasady, zmierzający do wyeliminowania konkurencji w zakresie cen i wdrażania w ramach spotkań jak również różnych okrągłych stołów, poświęconych poszczególnym produktom, stanowi jedno naruszenie uzasadniające i wymagające przeprowadzenia całościowego badania zdolności całego tego kartelu do wpłynięcia na handel wewnątrzspółnotowy. Nie ma zatem potrzeby zbadania oddzielnie zdolności każdego z okrągłych stołów do wywarcia wpływu na handel między państwami członkowskimi.

(por. pkt 55–56, 59)

3. Definicja rynku nie odgrywa tej samej roli w zależności od tego, czy stosowany jest art. 81 WE, czy art. 82 WE. W związku z tym definicja właściwego rynku jest pozbawiona znaczenia dla sprawy, gdy Komisja dojdzie do wniosku, że rozpatrywane porozumienie zakłóca konkurencję i może znacząco wpłynąć na handel pomiędzy państwami członkowskimi.

(por. pkt 60)

4. Jeżeli przedsiębiorstwo naruszy reguły konkurencji, ponosi za to odpowiedzialność zgodnie z zasadą odpowiedzialności osobistej.

Podmiot, który nie popełnił naruszenia, może jednak zostać ukarany za jego popełnienie, po pierwsze wtedy, gdy podmiot popełniający naruszenie przestaje istnieć pod względem prawnym. W istocie jeżeli podmiot, który popełnił naruszenie reguł konkurencji, podlega zmianom prawnym lub organizacyjnym, skutkiem tych zmian niekoniecznie jest utworzenie nowego przedsiębiorstwa, zwolnionego z odpowiedzialności za działania sprzeczne z regułami konkurencji poprzedniego podmiotu, jeżeli między tymi podmiotami zachodzi tożsamość z gospodarczego punktu widzenia.

Po drugie niezgodne z zasadami konkurencji zachowanie przedsiębiorstwa można przypisać innemu przedsiębiorstwu wtedy, gdy zachowanie tego pierwszego przedsiębiorstwa na rynku nie jest wynikiem autonomicznej decyzji, ale zasadniczo zastosowania wytycznych wydanych przez to drugie przedsiębiorstwo ze względu na istniejące między nimi powiązania natury ekonomicznej i prawnej. Zatem okoliczność, że spółka zależna ma odrębną osobowość prawną, nie wystarcza, by wykluczyć możliwość przypisania jej zachowania spółce dominującej.

W tym względzie Komisja ma wybór, czy sankcję nałożyć na spółkę zależną uczestniczącą w naruszeniu, czy na spółkę dominującą, która ją kontrolowała w okresie, o którym mowa w decyzji. Komisja nie jest zobowiązana do sprawdzenia w pierwszej kolejności, czy zostały spełnione przesłanki do przypisania odpowiedzialności za naruszenie spółce dominującej kontrolującej przedsiębiorstwo, które popełniło rozpatrywane naruszenie. W istocie co do zasady, Komisja nie może bowiem być zobowiązana do dokonania takiej weryfikacji przed rozważeniem wystąpienia przeciwko przedsiębiorstwu będącemu sprawcą naruszenia, nawet jeżeli przedsiębiorstwo to zmieniło się istotnie jako podmiot prawny. Zasada odpowiedzialności osobistej w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja rozważyła najpierw nałożenie sankcji na tę ostatnią, przed ewentualnym zbadaniem, czy naruszenie może być przypisane spółce dominującej. Ponadto, w przeciwnym razie dochodzenia prowadzone przez Komisję byłyby znacznie obciążone koniecznością ustalenia, w przypadku każdej zmiany w kontroli przedsiębiorstwa, w jakim zakresie działania danego przedsiębior-

stwa mogą być przypisane dawnej spółce dominującej.

Ponadto w sytuacji gdy przedsiębiorstwo należące do kartelu przejmuje kontrolę nad innym także należącym do kartelu przedsiębiorstwem, należy podkreślić, iż pierwsze z przedsiębiorstw wie w chwili przejścia działalności drugiego przedsiębiorstwa, że to ostatnie mogło być przedmiotem postępowania w sprawie naruszenia art. 81 WE i że jako następcą prawnym tej spółki naraża się więc na poniesienie konsekwencji takiego postępowania w postaci nałożonej grzywny.

(por. pkt 76–83)

5. W celu określenia wysokości grzywnien z tytułu naruszeń wspólnotowych reguł konkurencji należy uwzględnić czas trwania i wszystkie elementy mogące wpłynąć na ocenę wagi naruszeń. Wagę naruszeń należy ustalić na podstawie licznych elementów, do których należą szczególnie okoliczności sprawy, jej kontekst i odstrasżające działanie grzywnien, przy czym nie ma potrzeby ustalania wiążącej lub wyczerpującej listy kryteriów, które należy obowiązkowo uwzględnić. Do Sądu należy kontrolowanie sposobu wykorzystania przez Komisję uprawnień w zakresie swobodnej oceny tych elementów. Sąd nie przeczy sobie, ani orzekając, że Komisja może dokonać oceny wagi naruszenia w sposób całościowy, z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy, w tym również elementów, które nie zostały wyraźnie wymienione w wytycznych w sprawie metody ustalania grzywnien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5

EWWiS, ani orzekając, że horyzontalne porozumienie cenowe obejmujące tak znaczący sektor gospodarki nie może uniknąć jego kwalifikacji jako „bardzo poważnego” naruszenia.

(por. pkt 90–93)

6. Stwierdzając w celu dokonania oceny wagi naruszenia na potrzeby ustalenia kwoty grzywny, iż kartel miał rzeczywisty wpływ na rynek, wskazując na liczne przykłady wprowadzania w życie danych porozumień antykonkurencyjnych i doprecyzowując, że nawet jeśli owe porozumienia nie były zawsze przestrzegane, nie wystarczy to do obalenia stwierdzenia, że zostały one wprowadzone w życie i że miały wpływ na rynek, sąd wspólnotowy nie ogranicza się do stwierdzenia wprowadzenia kartelu w życie. Nie można mu zatem zarzucić oparcia się jedynie na wprowadzeniu w życie porozumienia dla stwierdzenia jego rzeczywistego wpływu na rynek.

(por. pkt 116–118)

7. Horyzontalne porozumienie cenowe należy zaliczyć do bardzo poważnych naruszeń w rozumieniu wytycznych w sprawie metody ustalania grzywnen nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 EWWiS, nawet w przypadku, gdy nie towarzyszyły mu inne ograniczenia kon-

kurencji, takie jak podział rynku. Taki kartel, dotyczący tak istotnego sektora, jak sektor bankowy, obejmujący szeroką gamę produktów bankowych i obejmujący większość podmiotów gospodarczych, nie powinien, co do zasady, uniknąć uznania go za bardzo poważne naruszenie bez względu na jego kontekst.

(por. pkt 141)

8. W ramach określania wysokości grzywnen z tytułu naruszeń art. 81 WE w sektorze bankowym uwzględnienie przez Komisję — celem dokonania podziału na różne grupy spółek wiodących w ramach grupy bankowej — udziałów w rynku banków sektora zdecentralizowanego nie jest przypisaniem stanowiącego naruszenie zachowania tych banków spółkom wiodącym. Jest to działanie zmierzające do zapewnienia, aby wysokość grzywnen nałożonych na spółki wiodące odzwierciedlała we właściwy sposób wagę ich własnego stanowiącego naruszenie zachowania. W celu dokonania oceny wagi tego postępowania należy, zgodnie z pkt 1A akapity czwarty i szósty wytycznych w sprawie metody ustalania grzywnen nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 EWWiS, uwzględnić rzeczywiste ekonomiczne możliwości zakłócenia konkurencji przez te banki, ich właściwe znaczenie i tym samym rzeczywisty wpływ zachowania — stanowiącego naruszenie — na konkurencję. Tymczasem wymaga to uwzględnienia trwałych więzi strukturalnych wiążących

spółki wiodące z bankami sektora zdecentralizowanego, szczególnie w zakresie przedstawicielstwa i wymiany informacji, ponieważ, z uwagi na te więzi, rzeczywiste możliwości ekonomiczne wymienionych spółek, a zatem ich zdolność do naruszenia reguł konkurencji może być znacznie większa niż zdolność, na którą wskazywałaby wielkość ich obrotu. Jeżeli nie uwzględniono by udziałów w rynku jednostek zdecentralizowanych, to zachodziłoby ryzyko, że odstraszący charakter grzywny mógłby nie zostać zapewniony. Takie kryterium dotyczące gospodarczych możliwości banków różni się od kryterium związanego z częstotliwością udziału w najważniejszych spotkaniach, które Komisja może zastosować dla podjęcia decyzji co do tego, które banki powinny być adresatami decyzji końcowej.

(por. pkt 172–177, 214, 215)

9. Dokonując podziału członków kartelu na różne kategorie, w celu ustalenia początkowej kwoty grzywnien nałożonych z tytułu naruszenia wspólnotowych reguł konkurencji, Komisja może wstrzymać się od ustalania precyzyjnych progów dla utworzonych kategorii oraz zastosować „wartości wytyczne”, wokół których sytuują się udziały rynkowe przedsiębiorstw zaliczonych do tej samej kategorii. Różnice pomiędzy poszczegól-

nymi wartościami wytycznymi winny być spójne i obiektywnie uzasadnione.

(por. pkt 189, 191)

10. Chociaż w pewnych okolicznościach nie jest wykluczone, że prawo krajowe lub zachowanie organów krajowych mogą stanowić okoliczności łagodzące, to przyzwolenie lub tolerowanie naruszenia przez organy krajowe nie powinny być brane pod uwagę, gdy dane przedsiębiorstwa dysponują niezbędnymi środkami, aby zdobyć precyzyjne i prawidłowe informacje prawne.

(por. pkt 228, 230)

11. Komisja korzysta ze swobodnego uznania w celu ustalenia, czy informacje lub dokumenty dobrowolnie dostarczone przez przedsiębiorstwa ułatwiły jej zadanie i czy należy przyznać przedsiębiorstwu obniżkę grzywny na podstawie przepisów części D pkt 2 komunikatu

dotyczącego nienakładania grzywien lub obniżenia ich kwoty w sprawach dotyczących karteli. Taka ocena Komisji stanowi przedmiot jedynie ograniczonej kontroli sądowej.

(por. pkt 248, 249)

12. Przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez Trybunał w ramach odwołania od wyroku Sądu w sprawie grzywien z tytułu naruszeń wspólnotowych reguł konkurencji jest, z jednej strony, zbadanie, w jakim stopniu Sąd uwzględnił, w sposób prawnie właściwy, wszystkie czynniki istotne dla oceny wagi określonego zachowania w świetle art. 81 WE i art. 15 rozporządzenia nr 17 oraz, z drugiej strony, zweryfikowanie, czy Sąd odniósł się w stopniu wymaganym przez prawo do wszystkich argumentów powołanych przez stronę wnoszącą odwołanie w celu uchylecia lub obniżenia grzywiny. Natomiast jeśli chodzi o wysokość obniżki grzywiny, Trybunał nie może zastąpić swą oceną oceny Sądu, który orzeka w ramach nieograniczonego prawa orzekania.

W tym zakresie gdy Sąd przeprowadził analizę, a następnie stwierdził, że wartość dodana dokumentów przedstawionych przez stronę wnoszącą odwołanie w ramach komunikatu dotyczącego nienakładania grzywien lub obniżenia ich kwoty w sprawach dotyczących karteli nie uzasadnia większej obniżki kwoty grzywien, taka ocena okoliczności faktycznych należy bowiem do wyłącznej właściwości Sądu, w związku z czym

Trybunał nie może zastąpić swą oceną oceny Sądu.

Ponadto gdy Sąd stwierdził, że strona miała możliwość przedstawienia swego punktu widzenia, podnosząc zarzuty zmierzające do obniżenia grzywiny i dotyczące w szczególności dokonanej przez Komisję oceny w zakresie kwalifikacji naruszenia, w zakresie istnienia okoliczności łagodzących oraz jej współpracy w toku postępowania administracyjnego, Trybunał nie jest zobowiązany w ramach odwołania do wypowiedziania się, czy Sąd przed skorzystaniem z przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania miał obowiązek wezwania strony wnoszącej odwołanie do przedstawienia swych uwag w przedmiocie ewentualnej zmiany wysokości kwoty grzywiny.

(por. pkt 254–256, 328–330)

13. Poszanowanie prawa do obrony we wszelkich postępowaniach, które mogą doprowadzić do nałożenia sankcji, w szczególności grzywiny lub okresowej kary pieniężnej, stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, którą należy respektować także w postępowaniu administracyjnym. Choć dla zapewnienia skuteczności art. 11 ust. 2 i 5 rozporządzenia nr 17 Komisja jest uprawniona do zobowiązania przedsiębiorstwa do dostarczenia wszelkich niezbędnych informacji dotyczących okoliczności faktycznych, o których może ono wiedzieć, i w razie konieczności, do przedstawienia jej posiadanych dokumentów dotyczących tych okoliczności,

nawet jeśli tego rodzaju informacje i dokumenty mogą służyć do ustalenia względem tego lub innego przedsiębiorstwa, że miało miejsce zachowanie antykonkurencyjne, to nie może jednak ona w ramach decyzji w zakresie żądania o udzielenie informacji naruszać prawa do obrony przyznanego przedsiębiorstwu. Rozwiązanie to stosuje się jedynie, gdy Komisja przyjęła „decyzję” w rozumieniu art. 11 ust. 2 i 5 rozporządzenia nr 17.

kary lub nie uzasadniają jej przyznania, to do przedsiębiorstw zamierzających kwestionować decyzję Komisji w tym zakresie należy wykazanie, że Komisja, nie posiadając takich informacji dostarczonych dobrowolnie przez przedsiębiorstwa, nie byłaby w stanie udowodnić istoty naruszenia, a zatem — wydać decyzji o nałożeniu grzywny.

(por. pkt 281, 283, 297, 305)

(por. pkt 270–273, 327)

14. Obniżenie grzywny na podstawie komunikatu dotyczącego nienakładania grzywien lub obniżenia ich kwoty w sprawach dotyczących karteli może być uzasadnione tylko wtedy, gdy udzielone informacje, czy, bardziej ogólnie, zachowanie danego przedsiębiorstwa, mogłyby świadczyć w tym względzie o rzeczywistej współpracy z jego strony. Przedsiębiorstwo, przedstawiając niekompletne, potwierdzające i niewnoszące „wartości dodanej” okoliczności faktyczne, nie może zatem przypisać sobie takiego zachowania.
15. Pismo w sprawie przedstawienia zarzutów jest dokumentem o charakterze procesowym i przygotowawczym, które w celu zapewnienia skutecznego korzystania z prawa do obrony określa zakres postępowania administracyjnego wszczętego przez Komisję, uniemożliwiając jej w ten sposób uwzględnienie innych zarzutów w decyzji kończącej postępowanie w danej sprawie. Zatem cechą charakterystyczną tego pisma jest jego tymczasowy charakter i możliwość wprowadzania zmian w trakcie oceny, którą przeprowadza później Komisja, na podstawie stanowisk przedstawionych jej w odpowiedzi przez strony oraz dalszych ustaleń faktycznych. Komisja powinna bowiem uwzględnić informacje wynikające z całego postępowania administracyjnego, aby odstąpić od zarzutów nieuzasadnionych albo w celu dopracowania i uzupełnienia pod względem faktycznym oraz prawnym argumentacji służącej do poparcia zarzutów, które podtrzymuje. W związku z tym pismo

O ile Komisja jest zobowiązana do uzasadnienia powodów, ze względu na które ocenia, iż dowody dostarczone przez przedsiębiorstwa w ramach komunikatu w sprawie współpracy stanowią wkład uzasadniający obniżenie nałożonej

w sprawie przedstawienia zarzutów w żadnym stopniu nie uniemożliwia Komisji zmiany stanowiska na korzyść przedsiębiorstw planujących koncentrację. Ponadto nie jest wykluczone, że przedsiębiorstwa mogą, po wystosowaniu pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, a szczególnie w odpowiedzi na to pismo, dostarczyć Komisji informacji o rozstrzygającym znaczeniu uzasadniających przyznanie im przez Komisję

obniżki grzywny na podstawie komunikatu dotyczącego nienakładania grzywien lub obniżenia ich kwoty w sprawach dotyczących karteli.

(por. pkt 310–313)