

Sprawa T-199/08

Ziegler SA przeciwko Komisji Europejskiej

Konkurencja — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Rynek usług w zakresie przewodzących międzynarodowych w Belgii — Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 81 WE — Ustalanie cen — Podział rynku — Manipulowanie postępowaniami przetargowymi — Odczuwalny wpływ na handel — Grzywny — Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien z 2006 r.

Wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 16 czerwca 2011 r. II - 3514

Streszczenie wyroku

1. *Konkurencja — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Wytyczenie granic rynku — Przedmiot*
(art. 81 WE; komunikat Komisji 2004/C 101/07)
2. *Akty instytucji — Wytyczne dotyczące pojęcia wpływu na handel — Akt o charakterze wiążącym*
(komunikat Komisji 2004/C 101/07)
3. *Konkurencja — Grzywny — Decyzja nakładająca grzywny — Obowiązek uzasadnienia — Zakres*
(art. 253 WE; komunikat Komisji 2006/C 210/02)
4. *Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Poszanowanie prawa do obrony — Dostęp do akt — Zakres*

5. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Waga naruszenia — Ocena uzależniona od charakteru naruszenia*
(komunikat Komisji 2006/C 210/02, pkt 19, 21–23)
6. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Okoliczności łagodzące — Zaprzestanie naruszenia przed interwencją ze strony Komisji — Wylączenie*
(komunikat Komisji 2006/C 210/02, pkt 29 tiret pierwsze)
7. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Okoliczności łagodzące — Zachowanie antykonkurencyjne wynikające z udzielenia upoważnienia lub zachęty przez organy władzy publicznej*
(komunikat Komisji 2006/C 210/02, pkt 29 tiret ostatnie)
8. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Obniżenie grzywny ze względu na trudności gospodarcze — Przesłanki*
(komunikat Komisji 2006/C 210/02, pkt 35)

1. Artykuł 81 ust. 1 WE nie znajduje zastosowania, jeżeli wpływ kartelu na handel wewnątrzspółnotowy lub na konkurencję nie jest „odczuwalny”. Porozumienie wymyka się bowiem spod zakazu przewidzianego w art. 81 ust. 1 WE, jeżeli nie ogranicza konkurencji lub wpływa na handel między państwami członkowskimi w sposób nieznaczny. W konsekwencji na Komisji ciąży obowiązek określenia w decyzji wydanej na podstawie art. 81 WE zakresu rynku, o ile bez takiego określenia zakresu rynku nie jest możliwe stwierdzenie, czy porozumienie lub uzgodniona praktyka mogą wpływać

na handel między państwami członkowskimi i czy ich celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku.

A zatem, gdyby każda transakcja transgraniczna mogła automatycznie w sposób odczuwalny wpływać na handel pomiędzy państwami członkowskimi, pojęcie odczuwalnego charakteru,

które jest przesłanką stosowania art. 81 ust. 1 WE, byłyby pozbawione wszelkiego znaczenia. Nawet w przypadku naruszenia ze względu na cel konieczne jest, by naruszenie mogło wpływać na handel wewnątrzspółnotowy w odczuwalny sposób. Wynika to z wytycznych dotyczących pojęcia wpływu na handel zawartego w art. 81 i 82 traktatu, ponieważ domniemanie przewidziane w ich pkt 53 ma zastosowanie wyłącznie do porozumień i praktyk, które ze swej natury mogą wpływać na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Fakt, że przedsiębiorstwo nie zakwestionowało istnienia kartelu, nie prowadzi w sposób konieczny do stwierdzenia odczuwalnego wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Brak takiego wpływu, warunkującego stosowanie art. 81 ust. 1 WE, pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej kartelu ze względu na brak uprawnień Komisji.

Niemniej w przypadku gdy Komisja w wystarczającym stopniu wykazała, że została spełniona druga z dwóch równoważnych przesłanek przewidzianych w domniemaniu z pkt 53 wspomnianych wytycznych, przedstawiając między innymi dostatecznie szczegółowy opis rozpatrywanego sektora, obejmujący ofertę, popyt i zakres geograficzny rynku, oznacza to, że w sposób precyzyjny ujęła ona dane usługi, jak również ich rynek. Taki opis sektora może być wystarczający, jeśli jest on na tyle szczegółowy, by umożliwić Sądowi ocenę podstawowych twierdzeń Komisji, a oceniony na tej podstawie łączny udział w rynku zaangażowanych w kartel przedsiębiorstw zdecydowanie przekracza wedle wszelkich dowodów próg 5%. A zatem tytułem wyjątku Komisja może oprzeć się na drugiej

równoważnej przesłance określonej w pkt 53 wspomnianych wytycznych, nie określając wyraźnie rynku w rozumieniu ich pkt 55.

W ramach domniemania przewidzianego w pkt 53 wspomnianych wytycznych wystarczy bowiem, by jedna z dwóch równoważnych przesłanek została spełniona w celu wykazania odczuwalnego charakteru wpływu naruszenia na handel pomiędzy państwami członkowskimi.

(por. pkt 44, 45, 50, 53, 69, 70, 72, 73)

2. Komisja, stanowiąc normy postępowania, jakimi są wytyczne dotyczące pojęcia wpływu na handel zawartego w art. 81 i 82 traktatu, i podając do publicznej wiadomości poprzez publikację, że od tej pory będzie ona je stosować do przypadków w nich przewidzianych, sama wyznacza sobie granice swobodnego uznania i nie może odejść od tych norm bez narażania się w danym przypadku na sankcję za naruszenie ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań.

(por. pkt 67)

3. Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1/2003 wprowadziły fundamentalną zmianę w metodologii obliczania grzywien. W szczególności podział naruszeń na trzy kategorie („mniej poważne”, „poważne” i „bardzo poważne”) został zniesiony i wprowadzono skalę od 0 do 30%, umożliwiając uwzględnienie bardziej subtelnych różnic. Poza tym podstawowa kwota grzywiny jest odtąd związana z „częścią” wartości sprzedaży, której wielkość uzależniona jest od wagi naruszenia, [...] pomnożon[ej] przez liczbę lat, w ciągu których dokonywano naruszenia” (pkt 19 wspomnianych wytycznych). Co do zasady „część uwzględnianej wartości sprzedaży będzie ustalana na poziomie do 30% wartości sprzedaży” (pkt 21). Jeśli chodzi natomiast o porozumienia horyzontalne dotyczące ustalania cen, podziału rynku i ograniczenia produkcji, które „zaliczają się ze względu na swój charakter do najpoważniejszych ograniczeń konkurencji”, część sprzedaży, która brana jest pod uwagę w wypadku naruszeń tego rodzaju, znajdować się będzie zazwyczaj „w górnym przedziale powyższej skali” (pkt 23).

uzasadnienia, który pozwala podmiotom prawa na zapoznanie się z podstawami zastosowania danego środka, a Sądowi na wykonywanie kontroli.

Jeżeli Komisja ustaliła stawkę na poziomie nieco wyższym niż połowa skali, mianowicie 17%, uzasadniając swój wybór wyłącznie „bardzo poważnym” charakterem naruszenia, nie wyjaśniając jednak w sposób bardziej szczegółowy, jak uznanie naruszenia za „bardzo poważne” skłoniło ją do ustalenia stawki na poziomie 17%, a nie na poziomie wyraźnie „w górnym przedziale skali”, to takie uzasadnienie może być wystarczające wyłącznie w sytuacji, w której Komisja stosuje stawkę bardzo bliską dolnej wartości widełek przewidzianych za bardziej poważne ograniczenia konkurencji, co jest zresztą bardzo korzystne dla przedsiębiorstwa. W tym przypadku dodatkowe uzasadnienie, wykraczające poza uzasadnienie przewidziane w wytycznych, nie jest bowiem konieczne. Jeżeli natomiast Komisja zamierzałaby zastosować stawkę wyższą, powinna byłaby przedstawić bardziej szczegółowe uzasadnienie.

(por. pkt 91–93)

W tych okolicznościach co do zasady Komisja nie może dłużej zadowalać się wyłącznie uzasadnieniem kwalifikacji naruszenia jako „bardzo poważnego”, nie uzasadniając wyboru uwzględnionej części sprzedaży. Konsekwencją uznania, jakie przysługuje Komisji w zakresie stosowania grzywien, jest bowiem obowiązek

4. Pojedyncze przedsiębiorstwo, którego sprawa dotyczy, nie ma żadnej możliwości sprawdzenia, wyłącznie na podstawie

pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, czy obroty wzięte pod uwagę w celu wykazania odczuwalnego wpływu na handel pomiędzy państwami członowymi i łączne udziały w rynku wszystkich uczestników kartelu przekraczają próg 40 mln EUR lub 5%. Każde przedsiębiorstwo może zakwestionować z całkowitą pewnością wyłącznie własne dane liczbowe. Stąd też do zakwestionowania ustaleń dotyczących rozmiaru rynku i udziałów w rynku innych spółek, których sprawa dotyczy, oraz do wysunięcia własnych argumentów dotyczących danych liczbowych konieczne jest posiadanie wiedzy na temat wartości składników obrotu innych spółek, w której braku dane przedsiębiorstwo nie jest w stanie skutecznie przedstawić swego punktu widzenia w przedmiocie prawdziwości i znaczenia faktów, zarzutów i okoliczności, na które powołuje się Komisja.

(por. pkt 118)

Naruszenie, które ma na celu ustalenie cen i podział rynku, jest ze względu na swój charakter szczególnie poważne.

Ponadto pkt 20 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1/2003 przewiduje, że „ocena wagi naruszenia będzie dokonywana osobno dla każdego przypadku, dla każdego rodzaju naruszenia przepisów, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności istotnych dla danego przypadku”. Wspomniane wytyczne wprowadziły skalę od 0 do 30%, pozwalającą na uwzględnienie bardziej subtelnych różnic. I tak, zgodnie z pkt 19 owych wytycznych podstawowa kwota grzywiny powinna być ustalana w oparciu o „część wartości sprzedaży, której wielkość uzależniona jest od wagi naruszenia”. Co do zasady, zgodnie z pkt 21 wspomnianych wytycznych, „część uwzględnianej wartości sprzedaży będzie ustalana na poziomie do 30% wartości sprzedaży”.

5. Ocena wagi naruszenia winna zostać dokonana z uwzględnieniem w szczególności charakteru ograniczeń konkurencji. Waga naruszenia może zostać ustalona na podstawie charakteru i celu zachowań noszących znamiona nadużycia. Cel zachowania może mieć zatem większe znaczenie w kontekście ustalenia kwoty grzywiny niż jego skutki.

Dlatego też Komisja nie może skorzystać z przysługującego jej w dziedzinie nakładania grzywien zakresu uznania i ustalić w ten sposób precyzyjnej stawki grzywiny pomiędzy 0 a 30%, nie uwzględniając przy tym szczególnych okoliczności danej sprawy. Punkt 22 wspomnianych wytycznych przewiduje, że „w celu podjęcia decyzji w kwestii, czy wartość sprzedaży,

która ma zostać uwzględniona w danym przypadku, znajdować się będzie w niższej, czy wyższej części tej trzydziesto-procentowej skali, Komisja rozważy takie czynniki jak: charakter naruszenia, wielkość skumulowanej części rynku, jaką dysponują dane przedsiębiorstwa, zakres geograficzny naruszenia oraz fakt, czy naruszenie zostało wprowadzone w życie, czy też nie”.

Trudność polegająca na precyzyjnym określeniu odsetka jest w pewien sposób ograniczona w przypadku tajnych porozumień horyzontalnych, polegających na ustalaniu cen i podziale rynku, w odniesieniu do których na podstawie pkt 23 wspomnianych wytycznych brana pod uwagę część sprzedaży znajdować się będzie zazwyczaj „w górnym przedziale skali”. Z punktu tego wynika, że dla najpoważniejszych ograniczeń stawka powinna przekraczać przynajmniej 15%.

W konsekwencji nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z tego względu, że stawka 17% została ustalona wyłącznie na podstawie samego bardzo poważnego charakteru naruszenia. W sytuacji bowiem gdy Komisja ogranicza się do zastosowania jednolitej lub niemalże jednolitej stawki na najniższym przewidzianym poziomie w stosunku do najpoważniejszych ograniczeń konkurencji, uwzględnianie dodatkowych informacji lub okoliczności nie jest konieczne. Konieczność taka zachodzi

wyłącznie w sytuacji, gdy należy zastosować wyższą stawkę.

(por. pkt 136, 137, 139–142)

6. Zaprzestanie praktyki noszącej znamiona naruszenia nie stanowi okoliczności łagodzącej uzasadniającej obniżenie grzywny, jeżeli objęta zarzutami spółka zaprzestała udziału w naruszeniu dopiero w kilka dni po kontrolach przeprowadzonych przez Komisję.

Punkt 29 tiret pierwsze wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1/2003 przewiduje, że o ile podstawowa kwota grzywny może zostać obniżona, jeżeli dane przedsiębiorstwo dostarczy dowód, iż położyło kres naruszeniu przepisów po pierwszej interwencji Komisji, o tyle „nie odnosi się to jednak do tajnych porozumień lub praktyk (w szczególności karteli)”. Ponadto możliwość uwzględnienia takiej okoliczności łagodzącej jest ograniczona do przypadków, w których położono kres naruszeniu w następstwie pierwszej interwencji Komisji.

(por. pkt 151, 152)

7. Zakładając nawet, że fakty znane osobie świadczącej pracę na rzecz Komisji można uznać za fakty znane Komisji jako instytucji, należy zwrócić uwagę, iż

sama wiedza o antykonkurencyjnym zachowaniu niekoniecznie oznacza, że Komisja milcząco „upoważniła” do takiego zachowania lub że do niego „zachęcała” w rozumieniu pkt 29 tiret ostatnie wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1/2003. Nie sposób bowiem utożsamiać bezczynności, na którą powołuje się zainteresowane przedsiębiorstwo, z czynnym zachowaniem, takim jak upoważnienie lub zachęcanie. Ponadto w przypadku gdy naruszenie reguł jest tak oczywiste, rozważny przedsiębiorca nie może powoływać się na uzasadnione przekonanie o zgodności z prawem tej praktyki.

(por. pkt 157, 158)

8. Aby skorzystać z wyjątkowego obniżenia grzywny z powodu trudności gospodarczych zgodnie z pkt 35 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1/2003, poza wnioskiem

(por. pkt 165, 167)

muszą zostać łącznie spełnione dwie przesłanki, mianowicie po pierwsze – musi zaistnieć niemożliwa do przezwyciężenia trudność w zapłacie grzywny, a po drugie – musi wystąpić „szczególny kontekst społeczno-gospodarczy”.

Ocena pierwszej z tych przesłanek musi opierać się na uwzględnieniu konkretnej sytuacji danego przedsiębiorstwa. Zwykle obliczenie odsetka, który stanowi grzywna w stosunku do obrotu zrealizowanego przez przedsiębiorstwo na rynkach światowych, nie może samo w sobie stanowić podstawy wniosku, że grzywna ta nie jest w stanie nieodwracalnie zagrozić jego rentowności. Gdyby tak bowiem było, można by było określić konkretne progi na potrzeby stosowania pkt 35 wspomnianych wytycznych.