

Sprawa T-322/01

Roquette Frères SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich

Konkurencja — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Glukonian sodu —
Artykuł 81 WE — Grzywna — Artykuł 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 — Wytyczne
w sprawie metody ustalania grzywien — Komunikat w sprawie współpracy —
Równość traktowania — Zasada ne bis in idem

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (trzecia izba) z dnia 27 września 2006 r. . . . II - 3145

Streszczenie wyroku

- 1. 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)*

2. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Waga naruszenia*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15)

3. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Waga naruszenia*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03)

4. *Konkurencja — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Naruszenie konkurencji — Kryteria oceny*
(art. 81 ust. 1 WE)

5. *Postępowanie — Skarga wszczynająca postępowanie — Wymogi formalne*
(regulamin Sądu, art. 44 § 1 lit. c)

6. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 96/C 207/04)

7. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Nienałożenie lub obniżenie grzywny w zamian za współpracę przedsiębiorstwa, któremu zarzucono naruszenie*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 96/C 207/04, pkt B lit. b) i pkt C)

8. *Konkurencja — Grzywny — Sankcje wspólnotowe i sankcje nałożone w państwie członkowskim lub w państwie trzecim za naruszenie krajowego prawa konkurencji*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15)

9. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Obrót przedsiębiorstwa dopuszczającego się naruszenia*
(rozporządzenie Rady nr 17)

10. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie*
(art. 81 ust. 1 WE; rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03, pkt 1 A)

11. Postępowanie — Wniosek o otwarcie procedury ustnej na nowo (regulamin Sądu, art. 62)

12. Konkurencja — Grzywny — Kwota — Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji — Nieograniczone prawo orzekania przez Sąd (art. 229 WE; rozporządzenie Rady nr 17, art. 17)

1. Zgodnie z pkt 1 A akapit pierwszy wytycznych w sprawie metody ustalania grzywnien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 EWWiS przy obliczaniu kwoty grzywny na podstawie wagi naruszenia Komisja uwzględni między innymi rzeczywisty wpływ tego naruszenia na rynek, tam gdzie może to być zmierzone. Ten mierzalny wpływ kartelu na rynek należy uznać za dostatecznie wykazany, jeżeli Komisja jest w stanie przedstawić konkretne i wiarygodne dane, które wskazują z rozsądnym prawdopodobieństwem, że kartel miał wpływ na rynek.

konkurowania 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.

Analiza wpływu kartelu na rynek musi bowiem 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

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

(por. pkt 71–75)

2. W kwestii nakładania kar za zabronione kartele rzeczywiste zachowanie zamierzone przez przedsiębiorstwo jest bez znaczenia dla oceny wpływu kartelu na rynek, ponieważ wpływ, jaki podlega uwzględnieniu, wynika z całości naruszenia, w jakim przedsiębiorstwo to brało udział.

Podobnie wpływ danego kartelu na rynek nie jest koniecznie powiązany z czasem jego trwania. Nie można zatem wykluczyć, że jeżeli wpływ danego kartelu na rynek jest zerowy w długim okresie, a bardzo duży w krótkim okresie, to wpływ tego kartelu na rynek jest tak samo duży jak wpływ kartelu mającego pewien wpływ na rynek w całym okresie jego trwania. W konsekwencji brak wpływu lub występowanie ograniczonego wpływu kartelu na rynek w niektórych okresach, nawet udowodnione, niekoniecznie świadczą o mniejszym wpływie tego kartelu na rynek niż w przypadku wpływu kartelu na rynek przez cały okres jego trwania.

(por. pkt 89, 90, 121,
128, 141, 179)

3. Na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 kwota grzywny jest określana na podstawie wagi naruszenia i czasu jego trwania. Ponadto zgodnie z wytycznymi w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz

art. 65 ust. 5 EWWiS Komisja określa kwotę wyjściową grzywny w zależności od wagi naruszenia, przy uwzględnieniu charakteru naruszenia, jego rzeczywistego wpływu na rynek oraz rozmiaru rynku geograficznego.

Ramy prawne nie nakładają więc same w sobie na Komisję obowiązku uwzględnienia bardzo małego rozmiaru rynku produktów.

Jednakże przy ocenie wagi naruszenia Komisja musi uwzględnić liczne elementy, których charakter i znaczenie różnią się w zależności od rodzaju spornego naruszenia i szczególnych okoliczności tego naruszenia. Nie można wykluczyć, że wśród wspomnianych elementów świadczących o wadze naruszenia może w pewnych przypadkach znajdować się wartość produktu będącego przedmiotem naruszenia, rozmiar właściwego rynku produktowego oraz pozycja nabywców.

W konsekwencji o ile rozmiar rynku może stanowić element, który należy

wziąć pod uwagę w celu ustalenia wagi naruszenia, to jego znaczenie różni się w zależności od szczególnych okoliczności spornego naruszenia.

na których się ona opiera, wynikały przynajmniej skrótowo, lecz w sposób spójny i zrozumiały, z treści samej skargi, tak by gwarantowały pewność prawa i dobre administrowanie wymiarem sprawiedliwości.

(por. pkt 147–150)

4. W celu zbadania zastosowania art. 81 ust. 1 WE do porozumienia lub uzgodnionej praktyki uwzględnienie rzeczywistych skutków porozumienia jest zbędne, jeżeli okazuje się, że jego celem jest zapobieżenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku, jej ograniczenie lub zakłócenie.

W tym zakresie Sąd nie ma obowiązku rozważenia, czy wśród wszystkich okoliczności przywołanych na poparcie zarzutu pierwszego są takie, które można wykorzystać również dla poparcia zarzutu drugiego. Twierdzenia tego nie podważa fakt, że Komisja podjęła szczególną próbę zidentyfikowania, mimo rażącej nieprecyzyjności zarzutu, możliwych zarzutów skarżącej przywołanych w ramach argumentacji dotyczącej zarzutu pierwszego, które w razie konieczności mogły zostać powtórzone dla poparcia zarzutu drugiego, jak również udzielenia na nie w tym kontekście odpowiedzi. Takie stanowisko Komisji stanowi bowiem jedynie hipotezę dotyczącą dokładnego zakresu zarzutu podniesionego przez stronę skarżącą. Nie umożliwia ono pewnego określenia dokładnego zakresu zarzutu drugiego.

(por. pkt 201)

5. Na podstawie art. 44 § 1 lit. c) i d) regulaminu Sądu skarga powinna zawierać w szczególności zwięzłe przedstawienie stawianych zarzutów. Ponadto niezależnie od kwestii terminologicznych, przedstawienie zarzutów musi być wystarczająco jasne i precyzyjne, tak by umożliwiło stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi, w stosownym wypadku bez potrzeby żądania innych informacji. Aby skarga była dopuszczalna, konieczne jest bowiem, by istotne okoliczności faktyczne i prawne,

(por. pkt 208, 209)

6. Treść komunikatu dotyczącego nienakładania grzywien lub obniżenia ich

kwoty w sprawach dotyczących karteli wypływa z wykonywania przez Komisję przysługującego jej uznania i pociąga za sobą jedynie samoograniczenie uprawnień Komisji zgodnie z zasadą równego traktowania. Komunikat ten wywołał uzasadnione oczekiwania, na których opierają się przedsiębiorstwa pragnące poinformować Komisję o istnieniu kartelu. Biorąc pod uwagę poszanowanie zasady równego traktowania i ochronę uzasadnionych oczekiwań, które przedsiębiorstwa pragnące współpracować z Komisją mogą wywnioskować z tego komunikatu, Komisja jest więc zobowiązana do dostosowania się do niego podczas oceny współpracy przedsiębiorstwa w ramach określania kwoty grzywny na nie nałożonej.

podstawie pkt C komunikatu dotyczącego nienakładania grzywien lub obniżenia ich kwoty w sprawach dotyczących karteli, tenże komunikat wymaga w pkt B, do którego odsyła pkt C lit. b), aby jako pierwsze dostarczyło ono dane, które mają decydujące znaczenie dla udowodnienia istnienia kartelu. Komunikat nie przewiduje, że w celu spełnienia tej przesłanki przedsiębiorstwo, które ujawnia Komisji istnienie tajnego kartelu, powinno dostarczyć jej wszystkie dowody, które mają decydujące znaczenie dla opracowania pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, a tym bardziej wydania decyzji stwierdzającej naruszenie.

(por. pkt 237–239)

W tym zakresie ani projekt nowego komunikatu, nawet jeśli został on opublikowany przed wydaniem decyzji nakładającej grzywnę za naruszenie reguł konkurencji, ani nowy komunikat opublikowany po wydaniu takiej decyzji nie mogą prowadzić do skutku samoograniczenia w wykonywaniu uznania przez Komisję w takim przypadku.

(por. pkt 223, 224)

7. Aby dane przedsiębiorstwo mogło skorzystać z istotnego obniżenia grzywny na

8. Zasada *ne bis in idem* zakazuje ponownego karania tego samego podmiotu za to samo bezprawne zachowanie i w celu ochrony tego samego interesu prawnego. Stosowanie tej zasady wymaga kumulatywnego spełnienia następujących trzech przesłanek: identyczność okoliczności faktycznych, identyczność podmiotu popełniającego naruszenie oraz identyczność chronionego interesu prawnego.

Tak więc w stosunku do przedsiębiorstwa mogą toczyć się równoległe dwa postępowania z powodu tego samego bezprawnego zachowania, a zatem 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.

reguły konkurencji, zostanie popełniony błąd w zakresie obrotu, jaki należy uwzględnić, wykazanie tego błędu powinno skutkować skorygowaniem kwoty grzywny i to nawet wtedy, gdy błąd można przypisać przedsiębiorstwu.

(por. pkt 293)

Wynika z tego, że zasada *ne bis in idem* tym bardziej nie może znaleźć zastosowania w przypadku, w którym z jednej strony cele postępowania przeprowadzonego przez Komisję i kar przez nią nałożonych i, z drugiej strony cele postępowania przeprowadzonych przez władze państw trzecich oraz kar przez nie nałożonych w oczywisty sposób nie są identyczne. O ile bowiem w pierwszym przypadku chodzi o ochronę niezakłóconej konkurencji na terytorium Unii Europejskiej czy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, o tyle w drugim przypadku celem jest ochrona rynku państwa trzeciego. Warunek identyczności chronionego interesu prawnego, który jest konieczny dla zastosowania zasady *ne bis in idem*, nie został w tym przypadku spełniony.

10. Jeśli dla potrzeb określenia kwoty grzywny Komisja dzieli przedsiębiorstwa naruszające art. 81 ust. 1 WE na kategorie, określenie progów dla poszczególnych kategorii powinno być spójne i obiektywnie uzasadnione.

(por. pkt 295)

(por. pkt 277–281)

9. Jeśli przy określaniu kwoty grzywny, która ma zostać nałożona na przedsiębiorstwo, które naruszyło wspólnotowe

11. Sąd ma obowiązek przychylić się do wniosku o otwarcie procedury ustnej na nowo w celu uwzględnienia wskazanych nowych okoliczności faktycznych jedynie w przypadku, gdy zainteresowana strona opiera się na okolicznościach faktycznych mogących mieć decydujący wpływ na rozstrzygnięcie sporu, na które nie mogła się ona przywołać przed zamknięciem procedury ustnej.

Wydanie po decyzji nakładającej grzywnę na przedsiębiorstwo, które dopuściło się naruszenia reguł konkurencji, decyzji dotyczącej innych przedsiębiorstw, które uczestniczyły w tym naruszeniu, nie stanowi nowej okoliczności faktycznej mogącej mieć decydujący wpływ na zgodność z prawem pierwszej decyzji i nie pociąga za sobą otwarcia procedury ustnej na nowo na tej podstawie.

Zgodność aktu wspólnotowego z prawem należy bowiem oceniać na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejących w chwili wydania tego aktu. W konsekwencji przy ocenie zgodności tego aktu z prawem wyłączona jest możliwość uwzględnienia okoliczności późniejszych w stosunku do daty wydania aktu wspólnotowego. Badanie zgodności danej decyzji z prawem musi zresztą w zasadzie opierać się na okolicznościach faktycznych i prawnych wymienionych przez strony w trakcie postępowania administracyjnego lub zawartych w tej decyzji. Przeciwnie rozwiązanie podważałoby równoległość postępowania: wcześniejszego — administracyjnego — i późniejszego postępowania kontrolnego, czyli sądowego, opierających się na identyczności okoliczności faktycznych i prawnych.

(por. pkt 323–326)

12. Jeśli chodzi o określenie kwoty grzywnien nakładanych za naruszenie reguł konkurencji, to Sąd może na podstawie nieograniczonego prawa orzekania uwzględnić, w świetle zarzutów przywołanych przez stronę skarżącą, dodatkowe informacje, które nie zostały wymienione w zaskarżonej decyzji. Jednakże w świetle zasady pewności prawa możliwość ta powinna co do zasady być ograniczona do uwzględnienia informacji wcześniejszych od zaskarżonej decyzji, które Komisja mogła znać w chwili wydania decyzji. Odmienne podejście prowadziłyby do zastąpienia administracji przez Sąd w dokonywaniu oceny kwestii, której jej jeszcze nie przedstawiono do zbadania, co spowodowałoby wkroczenie w zakres jej kompetencji oraz bardziej ogólnie naruszenie podziału zadań i równowagi instytucjonalnej między władzami sądowniczymi i administracyjnymi.

(por. pkt 327)