

WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (piąta izba)
z dnia 14 października 2004 r. *

W sprawie T-56/02

Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG z siedzibą w Monachium (Niemcy),
reprezentowany przez adwokatów W. Knappa, T. Müllera-Ibolda oraz
B. Bergmanna, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wnioszek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2000/25/WE z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania wszczętego na podstawie art. 81 WE [sprawa COMP/E-1/37.919 (ex 37.391) — Opłaty bankowe za konwersję walut strefy euro — Niemcy] (Dz.U. 2003, L 15, str. 1),

* Język postępowania: niemiecki.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
(piąta izba),

w składzie: P. Lindh, prezes, R. García-Valdecasas i J. D. Cooke, sędziowie,
sekretarz: H. Jung,

uwzględniając procedurę pisemną,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności leżące u podstaw sporu

Ramy prawne

1 Artykuł 109 L ust. 4 traktatu WE (obecnie art. 123 ust. 4 WE) przewiduje, że z dniem rozpoczęcia trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej (UGiW) Rada uchwała kursy wymiany, po jakich waluty państw członkowskich, które wprowadzą euro jako jedną walutę zgodnie z traktatem WE (zwane dalej „uczestniczącymi państwami członkowskimi”), są nieodwołalnie powiązane oraz po których euro nieodwołalnie zastępuje te waluty.

- 2 Artykuł 52 protokołu w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (EBC), załączonego do traktatu WE (zwanego dalej „statutem ESBC”), stanowi:

„Wymiana banknotów w walucie wspólnotowej

Po nieodwołalnym ustaleniu kursów walut Rada Prezesów podejmie konieczne środki w celu zapewnienia, że banknoty w walutach o nieodwołalnie ustalonym kursie walut są wymieniane przez krajowe banki centralne według wartości nominalnej”.

- 3 Podczas spotkania w Madrycie w dniach 15 i 16 grudnia 1995 r. Rada Europejska potwierdziła, że trzeci etap unii gospodarczej i walutowej rozpocznie się w dniu 1 stycznia 1999 r., zgodnie z art. 109 J ust. 4 traktatu WE (obecnie art. 121 ust. 4 WE).

- 4 Zasadnicze elementy prawne dotyczące wprowadzenia i używania euro są określone w:

— rozporządzeniu Rady (WE) nr 1103/97 z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie niektórych przepisów odnoszących się do wprowadzenia euro (Dz.U. L 162, str. 1) oraz

— rozporządzeniu Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro (Dz.U. L 139, str. 1).

5 Artykuł 4 rozporządzenia Rady nr 1103/97 określa zasady, które znajdują zastosowanie do konwersji jednostek monetarnych uczestniczących państw członkowskich na euro. Stanowi on w ust. 3, że „kursy wymiany będą używane do wymiany pomiędzy jednostką euro i krajową jednostką pieniężną i vice versa. Kursy odwrotne ustalane na podstawie kursów wymiany nie będą stosowane”.

6 Z art. 2 i 3 rozporządzenia Rady nr 974/98 wynika, że począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. walutą uczestniczących państw członkowskich jest euro, które zastępuje walutę każdego z uczestniczących państw członkowskich po kursie wymiany.

7 Artykuły 10 i 11 rozporządzenia Rady nr 974/98 określają na dzień 1 stycznia 2002 r. datę wprowadzenia do obiegu i emisji banknotów oraz monet denominowanych w euro.

8 Artykuły 5-9 rozporządzenia Rady nr 974/98 zawierają przepisy przejściowe znajdujące zastosowanie w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 1 stycznia 2002 r. (zwanym dalej „okresem przejściowym”).

9 Należy ponadto wskazać, że w dniu 15 maja 1997 r. Komisja zwołała okrągły stół przedstawicieli sektora bankowego, władz publicznych i konsumentów w sprawie praktycznych aspektów przejścia na euro (motyw 40 zaskarżonej decyzji). Jak wynika w szczególności z dokumentu końcowego sporządzonego w wyniku obrad okrągłego stołu („Komisja, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, okrągły stół dotyczący praktycznych aspektów przejścia na euro: synteza i wnioski”, dokument II/301/97 z dnia 11 czerwca 1997 r.), przedstawiciele sektora bankowego „wyrazili życzenie, aby operacje wymiany banknotów krajowych uczestniczących państw członkowskich mogły być w okresie przejściowym obciążane opłatami: zniknie wprawdzie ryzyko kursowe, co zmniejszy koszty o około 20 %, ale pozostałe koszty wymiany pozostaną identyczne”. Życzeniu temu sprzeciwiły się organizacje

konsumentów. Podczas okrągłego stołu Deutsche Bank oznajmił, że w okresie przejściowym w przypadku osób nieposiadających rachunku zamierza obciążać opłatami wymianę gotówki, natomiast swoim klientom usługę tę oferować bezpłatnie.

- 10 W wyniku okrągłego stołu z dnia 15 maja 1997 r. Komisja powierzyła grupie ekspertów zbadanie, czy i jak banki mogłyby żądać wynagrodzenia za usługi konwersji walut uczestniczących państw członkowskich.

- 11 Odpowiednie wnioski grupy ekspertów dotyczące okresu przejściowego są następujące (raport grupy ekspertów w przedmiocie opłat bankowych za konwersję na euro, 20 listopada 1997 r.; dokument przywołany w motywie 137 zaskarżonej decyzji, przypis 56):
 - przy wymianie banknotów walut uczestniczących państw członkowskich, art. 52 statutu ESBC zobowiązuje banki centralne strefy euro do wymiany po nieodwołalnych kursach wymiany banknotów walut innych uczestniczących państw członkowskich, lecz żaden przepis nie zakazuje bankom komercyjnym obciążania opłatami tego rodzaju usług;

 - co się tyczy przejrzystości, to z obowiązku używania nieodwołalnych kursów wymiany przy wszystkich operacjach wymiany wynika, że wszystkie prowizje muszą być ustalone oddzielnie od nieodwołalnych kursów wymiany i nie można ich ukrywać pod widełkami kursowymi.

12 W notatce zamieszczonej w załączniku A do raportu z dnia 20 listopada 1997 r. grupa ekspertów stwierdza:

„19. Żaden przepis prawa wspólnotowego lub krajowego nie zabrania bankom komercyjnym, kantorom wymiany i innym przedsiębiorstwom odzyskiwania kosztów wymiany banknotów. Z punktu widzenia ekonomicznego wymiana ta stanowi niezaprzeczalnie »usługę«, w ramach której dokonywana jest wymiana dwóch elementów różnych pod względem prawnym, odmiennie niż to ma miejsce podczas konwersji pieniądza księgowego.

[...]

Przejrzystość

23. Wszelkie ustalenia stwierdzające możliwość pobierania opłat (na przykład w przypadku wymiany monet i banknotów krajowych na inne monety i banknoty krajowe) są podporządkowane wymogowi przejrzystości wynagrodzenia za wymianę. Obecnie banki i kantory wymiany w niektórych państwach członkowskich pobierają prowizję za wymianę w postaci ogólnej »marży« pomiędzy kursem kupna a kursem sprzedaży tej samej waluty. Po wprowadzeniu euro stosowanie takich marż nie może być już uznawane za prawidłowe stosowanie kursu wymiany w świetle rozporządzenia wydanego na podstawie art. 109 L ust. 4 traktatu. Marże takie (odpowiadające widełkom pomiędzy jednostkami różnych walut) będą prawdopodobnie uważane za niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego i/lub krajowego regulującego ochronę konsumentów. Wymóg przejrzystości znajduje zastosowanie we wszystkich przypadkach, gdzie konwersja obciążana jest opłatami: opłaty te powinny być wyraźnie wskazane, a nie ukryte.

[...]

Wnioski

[...]

- Wymiana banknotów i monet podczas okresu przejściowego może być obciążana opłatami, jednakże opłaty te winny być wyrażane w sposób przejrzysty, tak jak opłaty manipulacyjne”.
- 13 W kwestii zamiaru pobierania przez banki opłat za wymianę banknotów uczestniczących państw członkowskich raport ekspertów z dnia 20 listopada 1997 r. wskazuje, że większość banków miało zamiar pobierać takie opłaty, które jednak powinny być niższe od dotychczas stosowanych ze względu na zniknięcie ryzyka kursowego.
- 14 Podzielając stanowisko wyrażone przez stowarzyszenia konsumentów grupa ekspertów oceniła, że przejście na euro zostanie łatwiej zaakceptowane, jeżeli banki zaprzestaną żądania wynagrodzenia za konwersję. Grupa ekspertów wypowiedziała się za „zasadą dobrej praktyki” ustanawiającą nieodpłatność konwersji.
- 15 Te same elementy zostały wskazane w numerze 21 *Zeszytów euro* opublikowanych przez Komisję w 1998 r. w nieokreślonej bliżej dacie.

16

W wyniku konsultacji wydane zostało zalecenie Komisji 98/286/WE z dnia 23 kwietnia 1998 r. dotyczące opłat bankowych za konwersję na euro (Dz.U. L 130, str. 22, zwane dalej „zaleceniem Komisji z dnia 23 kwietnia 1998 r.”). Artykuł 2 zawiera przeznaczone dla banków wyliczenie wielu zasad dobrej praktyki w dziedzinie konwersji bez opłat. Zasady te nie dotyczą usług wymiany banknotów i monet w walutach strefy euro podczas okresu przejściowego. Artykuł 3 zalecenia z dnia 23 kwietnia 1998 r. brzmi następująco:

„Artykuł 3 — Przejrzystość

1. W przypadku każdej konwersji krajowej jednostki monetarnej na jednostkę euro i vice versa, a także każdej wymiany banknotów i monet uczestniczących państw członkowskich, banki powinny wskazywać jasno, że stosują kursy wymiany zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1103/97 i przedstawiać oddzielnie wszystkie rodzaje ewentualnie pobieranych opłat.

2. W przypadku gdy banki pobierają od konwersji i wymiany opłaty nieprzewidziane w art. 2 lub gdy nie stosują jednego lub kilku przepisów art. 2 lit. b), winny przekazać jasne i przejrzyste informacje dotyczące opłat za konwersję i wymianę, podając klientom:

a) uprzednie pisemne informacje dotyczące opłat za konwersję i wymianę, którymi zamierzają ich obciążyć,

a także

- b) szczegółowe informacje a posteriori dotyczące wszystkich opłat za konwersję i wymianę, które zostały pobrane, powinny figurować na wyciągu z konta lub karty bankowej lub zostać podane za pomocą jakiegokolwiek innego sposobu komunikacji z klientem. Powinno jasno wynikać z tych informacji, że kurs wymiany został zastosowany zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1103/97; opłaty za konwersję i wymianę ewentualnie pobierane winny być wskazane oddzielnie od kursu wymiany, jak również wszystkich innych ewentualnie pobranych opłat” [tłumaczenie nieoficjalne].

Zaskarżona decyzja

- 17 Sprawa niniejsza dotyczy decyzji Komisji 2000/25/WE z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania wszczętego na podstawie art. 81 WE [sprawa COMP/E-1/37.919 (ex 37.391) — Opłaty bankowe za konwersję walut strefy euro — Niemcy] (Dz.U. 2003, L 15, str. 1) (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 18 Wśród usług wymiany dewiz należy wyróżnić konwersję pieniądza księgowego, a z drugiej strony wymianę banknotów i monet lub „wymianę gotówki.” Ten ostatni rodzaj usług, jedyny istotny w niniejszym postępowaniu, można jeszcze podzielić na dwie kategorie: z jednej strony usługi wymiany gotówki w hurcie, pozwalające bankom na wymianę dużych ilości banknotów (zwane dalej „międzybankowymi usługami wymiany gotówki”), a z drugiej strony usługi wymiany gotówki w detalu przeznaczone dla podmiotów indywidualnych i mające za przedmiot małe ilości banknotów.
- 19 Przed wprowadzeniem euro wynagrodzenie za usługi wymiany gotówki zasadniczo nie wiązało się w Niemczech z odrębnym obciążaniem opłatami; ceny usług były wliczone do kursów, po których instytucje kredytowe i kantory wymiany kupowały i sprzedawały dewizy swoim klientom. Przy kupnie stosowany kurs był w praktyce

niższy od rynkowego kursu referencyjnego, a przy sprzedaży — wyższy od niego (motyw 38 zaskarżonej decyzji). To odchylenie w stosunku do rynkowego kursu referencyjnego jest czasem nazywane „widełkami kursowymi”.

20 Adresaci zaskarżonej decyzji to pięć banków z siedzibą w Niemczech:

— Commerzbank;

— Dresdner Bank;

— Bayerische Hypo- und Vereinsbank (zwany dalej „HVB” lub „skarżącym”);

— Deutsche Verkehrsbank (DVB);

— Vereins- und Westbank (VUW).

21 Skarżący wykonuje głównie działalność banku uniwersalnego w Niemczech. Powstał on w wyniku fuzji Bayerische Hypotheken- und Wechselbank z Bayerische Vereinsbank AG, która miała miejsce w dniu 1 września 1998 r. Skarżący jest większościowym akcjonariuszem VUW.

- 22 Z początkiem roku 1999 Komisja wszczęła postępowanie dochodzeniowe dotyczące około 150 banków, wśród których był skarżący, mających siedziby w siedmiu państwach członkowskich, to jest w: Belgii, Niemczech, Irlandii, Niderlandach, Austrii, Portugalii i Finlandii. Podejrzała ona te banki o to, że porozumiały się one co do ustalenia w okresie przejściowym cen usług wymiany gotówki dla walut niektórych uczestniczących państw członkowskich. Mimo że początkowo dochodzenie było prowadzone pod jednym numerem sprawy, Komisja kontynuowała je, wszczynając odrębne postępowania dotyczące istnienia karteli w poszczególnych państwach członkowskich.
- 23 Począwszy od dnia 8 lutego 1999 r. Komisja zażądała informacji od trzech niemieckich stowarzyszeń banków 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) dotyczącego przede wszystkim wynagrodzenia za usługi wymiany gotówki.
- 24 W dniach 16 i 17 lutego 1999 r. Komisja przeprowadziła kontrole w siedzibach Dresdner Bank i Deutsche Bank we Frankfurcie nad Menem.
- 25 W dniu 19 października 1999 r. Komisja wysłała kwestionariusz do około 240 banków strefy euro, żądając od nich na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 17 przesłania danych dotyczących stosowanych przez nie przed oraz po wprowadzeniu euro prowizji za wymianę. Kwestionariusz ten został wysłany do 42 banków niemieckich, w tym do adresatów zaskarżonej decyzji (motyw 22 zaskarżonej decyzji).
- 26 W dniach 20 i 21 października 1999 r. Komisja przeprowadziła kontrole w Niderlandach, w siedzibie GWK Bank (zwanej dalej „GWK”) (motywy 20 i 21 zaskarżonej decyzji).

27 Pismami z dnia 3 i 10 sierpnia 2000 r. Komisja przesłała pismo w sprawie przedstawienia zarzutów do następujących banków:

- Commerzbank;
- DVB;
- HVB;
- Reisebank;
- Dresdner Bank;
- VUW;
- Bayerische Landesbank Girozentrale;
- SEB Bank (dawniej występujący pod nazwą BfG);
- Hamburgische Landesbank Girozentrale;
- Westdeutsche Landesbank Girozentrale;
- Landesbank Hessen Thüringen Girozentrale;
- GWK i jego spółek-matek: Fortis NV, Fortis Services Nederland NV oraz Fortis Bank Nederland NV.

- 28 W dniach 1 i 2 lutego 2001 r. funkcjonariusz ds. przesłuchań przesłuchał adresatów pisma w sprawie przedstawienia zarzutów.
- 29 W dniu 11 grudnia 2001 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję.
- 30 Zgodnie z zaskarżoną decyzją (motyw 2) banki uczestniczące w spotkaniu w dniu 15 października 1997 r. w pomieszczeniach DVB we Frankfurcie nad Menem (zwanego dalej „spotkaniem z dnia 15 października 1997 r.”) zawarły porozumienie o pobieraniu prowizji w wysokości około 3 % od zakupu i sprzedaży banknotów strefy euro w okresie przejściowym.
- 31 Inicjatywę zorganizowania spotkania przypisano GWK. Zaskarżona decyzja wskazuje bowiem, że bank ten skłonił Reisebank podczas spotkania w dniu 29 kwietnia 1997 r. do rozpoczęcia rozmów z innymi bankami niemieckimi przede wszystkim w celu upewnienia się, że niemiecki bank centralny nie zaoferuje konsumentom nieodpłatnie usługi wymiany gotówki (motyw 60 zaskarżonej decyzji).
- 32 Dowody z dokumentów na popełnienie naruszenia znajdują się zgodnie z zaskarżoną decyzją (motyw 62) w sprawozdaniach ze spotkań i rozmów telefonicznych, które zostały znalezione podczas kontroli w pomieszczeniach GWK, w szczególności w sprawozdaniach ze spotkania z dnia 15 października 1997 r.: sporządzonego przez pana A, pracownika GWK (zwanego dalej „sprawozdaniem A”) oraz przez pana B, pracownika Commerzbanku (zwanego dalej „sprawozdaniem B”).

- 33 W zaskarżonej decyzji Komisja zauważyła po pierwsze, że uczestnicy porozumieli się, iż poinformują Bundesbank (bank centralny Niemiec), że począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. będą prowadzić „wymianę banknotów strefy euro po ustalonych kursach oraz będą obciążać prowizją w sposób wyraźnie wskazany” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej] (motyw 88 zaskarżonej decyzji).
- 34 Następnie Komisja wskazała (motyw 89 zaskarżonej decyzji), że uczestnicy spotkania z dnia 15 października 1997 r., nie mogąc uzgodnić jednolitej taryfy, „ustalili jako wspólny cel zastąpienie widełek [kursowych] przez prowizje procentowe w ten sposób, aby odzyskać 90 % ogólnych przychodów z wymiany, co oznaczałoby ogólną prowizję w wysokości około 3 %”. Na podstawie sprawozdania B Komisja twierdzi w związku z tym, że „istnieje zgoda co do stosowania ustalonych kursów wymiany dla walut strefy euro (to znaczy, że nie mają zastosowania kursy sprzedaży i kupna) wraz z opłatami, które zostaną obliczone w formie prowizji wyrażonej w procentach” (motyw 95 zaskarżonej decyzji).
- 35 Komisja stwierdziła wreszcie, że oba sprawozdania A i B świadczą o porozumieniu co do wynagrodzenia za usługi wymiany gotówki w formie prowizji wyrażonej jako odsetek wymienianej kwoty. Sprawozdanie B nie wspomina o wysokości tej prowizji, odmiennie od sprawozdania A, które wskazuje poziom około 3 %. Niemniej jednak Komisja wzięła pod uwagę okoliczność, że podczas przesłuchań w dniach 1 i 2 lutego 2001 r. Bayerische Landesbank oświadczył, że jego przedstawiciel na spotkaniu z dnia 15 października 1997 r. przypomniał, że „niektórzy przedstawiciele pewnych banków wspominali o liczbach sytuujących się między 2 a 4 %”, mimo że ten ostatni nie przypominał sobie liczby 3 % (motyw 96 zaskarżonej decyzji).
- 36 Na podstawie tych dowodów Komisja oceniła, że „banki, które uczestniczyły w spotkaniu z dnia 15 października 1997 r., porozumiały się w sprawie wprowadzenia ogólnej prowizji w wysokości około 3 % (aby odzyskać 90 % ich przychodów) po dniu 1 stycznia 1999 r.” oraz że porozumienie to „miało

jednocześnie za cel i za skutek ograniczenie konkurencji we Wspólnocie” (motywy 120 i 128 zaskarżonej decyzji). Porozumienie to zostało zawarte na czas trwania okresu przejściowego (motyw 173 zaskarżonej decyzji).

- 37 Zgodnie z art. 1 zaskarżonej decyzji Commerzbank, Dresdner Bank, HVB, DVB i VUW naruszyły art. 81 WE „uczestnicząc w porozumieniu, które miało na celu określenie a) sposobów pobierania opłat za operacje wymiany banknotów w walutach strefy euro (to znaczy prowizję wyrażoną w procentach) oraz b) poziomu docelowego opłat w wysokości około 3 % (aby odzyskać 90 % przychodów wynikających z widełek kursowych) na okres przejściowy rozpoczynający się z dniem 1 stycznia 1999 r.”.
- 38 Oceniając, że było to ciężkie naruszenie trwające około czterech lat, Komisja nałożyła następujące grzywny (art. 3 zaskarżonej decyzji):

Commerzbank	28 000 000 euro
Dresdner Bank	28 000 000 euro
HVB	28 000 000 euro
DVB	14 000 000 euro
VUW	2 800 000 euro

- 39 Skarżący otrzymał zaskarżoną decyzję w dniu 19 grudnia 2001 r.

Przebieg postępowania

- 40 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 lutego 2002 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.
- 41 Po doręczeniu skargi Komisja nie złożyła odpowiedzi na skargę w wyznaczonym terminie. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 czerwca 2002 r. skarżący wystąpił do Sądu o wydanie wyroku zaocznego na podstawie art. 122 § 1 regulaminu Sądu. Sekretarz doręczył ten wniosek Komisji.
- 42 Sąd musi zatem wydać wyrok zaoczny. Ponieważ dopuszczalność skargi nie budzi żadnych wątpliwości, a wymogi formalne zostały spełnione, zgodnie z art. 122 § 2 regulaminu do Sądu należy zbadać, czy żądania skarżącego są zasadne.

Żądania strony skarżącej

- 43 Skarżący wnosi do Sądu:

- o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim go dotyczy;
- ewentualnie o uchylenie grzywny lub jej obniżenie;

- o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

Co do prawa

- 44 Głównie zarzuty podniesione w skardze odnoszą się do następujących elementów:
- licznych naruszeń prawa do obrony w trakcie postępowania administracyjnego;
 - naruszenia art. 81 WE w związku z nieprawidłowym zastosowaniem prawa i błędami w ustaleniach faktycznych;
 - uczestnictwa skarżącego w naruszeniu;
 - przypisania naruszenia;
 - uzasadnienia zaskarżonej decyzji;
 - nadużycia władzy;
 - określenia kwoty grzywny.

45 Celem wydania wyroku zaocznego w niniejszej sprawie należy przede wszystkim zbadać zarzuty, w których skarżąca zaprzecza istnieniu porozumienia, podważając prawdziwość ustaleń Komisji co do okoliczności faktycznych.

W przedmiocie ustaleń faktycznych

46 Skarżący podnosi w istocie, że podczas spotkania dnia 15 października 1997 r. nie zostało zawarte żadne porozumienie w sprawie sposobów obciążania prowizjami za wymianę oraz ich kwot. Komisja nie wykazała w sposób wymagany prawem faktów, na podstawie których stwierdziła istnienie naruszenia.

W przedmiocie porozumienia dotyczącego sposobów pobierania prowizji za wymianę

Argumenty skarżącego

47 Na wstępie skarżący wskazuje na naruszenie obowiązku uzasadnienia decyzji. W zakresie dotyczącym porozumienia w sprawie sposobów pobierania prowizji za wymianę zaskarżona decyzja jest jego zdaniem niejasna i niejednoznaczna do tego stopnia, że skarżący miał trudności z przygotowaniem obrony.

48 Treść rzekomego porozumienia nie wynikała jego zdaniem jasno z zaskarżonej decyzji. Jej brzmienie pozwala na dwojaką interpretację. Zgodnie z pierwszą, to rzekome porozumienie miało za cel jedynie zezwolenie na pobieranie wynagrodzenia procentowego, z wyłączeniem wynagrodzenia ryczałtowego. Zgodnie z drugą

interpretacją, rzekome porozumienie zmierzało do odejścia od systemu widełek kursowych i jego zastąpienia przez pobieranie prowizji odrębnej od kursów wymiany i proporcjonalnej do kwoty podlegającej wymianie.

- 49 Jednakże jakiej by nie przyjąć interpretacji, skarżący podnosi co do istoty, że fakt obciążania prowizjami za wymianę proporcjonalnymi do wymienianej kwoty było wyłącznie konsekwencją wprowadzenia nieodwołalnych kursów konwersji. To właśnie było przyczyną odejścia od systemu widełek kursowych i przejrzystości, której życzyła sobie Komisja oraz Bundesbank. Tak więc żadna z interpretacji nie pozwala na wyciągnięcie wniosku o istnieniu niedozwolonego porozumienia.
- 50 Jeśli chodzi o interpretację, zgodnie z którą zaskarżona decyzja opiera się na tezie o istnieniu porozumienia w sprawie odejścia od systemu widełek kursowych, skarżący przyznaje istnienie takiego porozumienia, ale kwestionuje, jakoby mogło ono ograniczać konkurencję.
- 51 Po pierwsze, odejście od systemu widełek kursowych wynikało bezpośrednio z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1103/97, tak jak to sama Komisja przyznała w zaskarżonej decyzji (motywy 37 i następane oraz 139 i następane zaskarżonej decyzji).
- 52 Poza tym odejście od systemu widełek kursowych było zgodne z zaleceniem Komisji z dnia 23 kwietnia 1998 r., które miało to właśnie na celu. W związku z tym rzekome porozumienie, w którym banki wyraziły swoją wolę zastosowania się do zalecenia Komisji, nie mogło mieć znaczącego wpływu na konkurencję, a poza tym winno zostać wyłączone. Okoliczność, że Bundesverband deutscher Banken stwierdziło w 1997 r., że widełki kursowe nie są ipso iure nielegalne, nie miało w tej sytuacji

znaczenia. W istocie stowarzyszenie to zaakceptowało następnie zalecenie Komisji z dnia 23 kwietnia 1998 r.

53 Wreszcie też Komisja nie wyjaśniła, na czym polegało rzekome porozumienie w sprawie sposobów pobierania prowizji za wymianę. Motyw 113 zaskarżonej decyzji wskazuje wprawdzie, że Landesbank Hessen Thüringen przystąpił do porozumienia zawartego w dniu 15 października 1997 r. w sprawie „sposobów pobierania opłat”, niemniej wydaje się, iż Landesbank Hessen Thüringen sprecyzował po prostu, że „trudno” byłoby przewidzieć inną niż proporcjonalna strukturę, odwołując się prawdopodobnie do odstąpienia od systemu widełek kursowych. Komisja uznała (motyw 114 zaskarżonej decyzji), bez podania szerszego wytłumaczenia, że każdy bank powinien określać sposoby pobierania opłat za usługi w sposób niezależny.

54 W odniesieniu do interpretacji, zgodnie z którą zaskarżona decyzja odnosi się do porozumienia dotyczącego proporcjonalnej prowizji wykluczającego jakikolwiek składnik ryczałtowy, skarżący uważa, że takie porozumienie nigdy nie istniało. Uczestnicy spotkania z dnia 15 października 1997 r. dyskutowali nad formą, jaką mogłaby przybrać przyszła prowizja, która miałaby zastąpić system widełek kursowych. Uczestnicy nie zdołali wypracować formuły, która wykraczałaby poza to, co było już dobrze znane w sektorze (prowizja proporcjonalna połączona lub nie z minimalną kwotą lub prowizja ryczałtowa).

55 To właśnie z tej przyczyny pan C, pracownik VUW, który był również obecny na spotkaniu, ocenił je jako mało owocne. Z tej samej przyczyny sprawozdanie B wskazywało, że doszło do „konsensusu” w sprawie pobierania za operacje wymiany „stałej ceny” (to znaczy wynikającej z nieodwołalnego kursu wymiany), „plus-minus” odrębnie wykazana prowizja. Stwierdzenie to, zgodnie z którym prowizja miałaby być obliczana jako odsetek, miało za cel odejście od systemu widełek kursowych, lecz nie wykluczenie prowizji ryczałtowych.

- 56 Sprawozdanie A (motyw 88 zaskarżonej decyzji) potwierdzała również to twierdzenie:

„Po nadzwyczaj krótkiej wymianie myśli, grupa obecnych osób wyraziła przekonanie, że widełki kursowe dla walut strefy euro zanikną, a nadto, że wartość wymienianych pieniędzy, jak i pobierana prowizja powinny być jasno wskazane”.

- 57 Tak samo, zgodnie ze sprawozdaniem B:

„Dla podmiotów indywidualnych kurs wymiany będzie ustalony dla walut państw strefy euro, a opłaty/prowizje będą obliczane odrębnie.

Opłaty/prowizje będą obliczane w formie odsetka od wymienianej kwoty”.

- 58 Skarżący podnosi ponadto, że nigdy nie doszło do porozumienia w sprawie zasady prowizji wyłącznie proporcjonalnej. Skarżący, podobnie jak większość uczestników spotkania z dnia 15 października 1997 r., w efekcie wymagał wynagrodzenia ryczałtowego w około 70 % operacji wymiany. Takie porozumienie na piętnaście miesięcy przed początkiem okresu przejściowego byłoby pozbawione sensu.

Ocena Sądu

- 59 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem dla istnienia porozumienia w rozumieniu art. 81 ust. 1 WE wystarczy, aby przedsiębiorstwa wyraziły wspólną wolę postępowania na rynku w określony sposób (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1970 r. w sprawie 41/69 ACF Chemiefarma przeciwko Komisji, Rec. str. 661, pkt 112 oraz z dnia 29 października 1980 r. w sprawach od 209/78 do 215/78 i 218/78 Van Landewyck i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 3125, pkt 86; wyroki Sądu z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie T-7/89 Hercules Chemicals przeciwko Komisji, Rec. str. II-1711, pkt 256 oraz z dnia 26 października 2000 r. w sprawie T-41/96 Bayer przeciwko Komisji, Rec. str. II-3383, pkt 67).
- 60 Co się tyczy formy wyrażenia wspólnej woli, wystarczy, że postanowienie stanowi wyraz woli stron postępowania na rynku zgodnie z jego treścią (zob. podobnie ww. wyroki w sprawach: ACF Chemiefarma przeciwko Komisji, pkt 112, Van Landewyck i in. przeciwko Komisji, pkt 86 oraz Bayer przeciwko Komisji, pkt 68).
- 61 Wynika z tego, że pojęcie porozumienia w rozumieniu art. 81 ust. 1 WE, tak jak zostało ono zinterpretowane przez orzecznictwo, jest oparte na istnieniu zgodności oświadczeń woli co najmniej dwóch stron, których forma nie jest ważna, o ile stanowi ona wierne odzwierciedlenie woli stron (ww. wyrok w sprawie Bayer przeciwko Komisji, pkt 69).
- 62 Należy zbadać, czy skarżący wykazał w sposób wymagany prawem istnienie okoliczności, które podważają prawidłowość ustaleń, na podstawie których Komisja stwierdziła istnienie zgodności oświadczeń woli między uczestnikami spotkania z dnia 15 października 1997 r. w przedmiocie ustalenia sposobów pobierania prowizji za wymianę gotówki.

- 63 Ten ostatni aspekt zarzucanego porozumienia został wskazany w motywach 95, 96, 114, 115, 132 i 184 zaskarżonej decyzji, jako że Komisja poświęciła zasadniczą część swojej analizy kwestii ustalenia wysokości prowizji.
- 64 Należy stwierdzić, że interpretacja sugerowana przez skarżącego, zgodnie z którą naruszenie, o którym mowa w art. 1 zaskarżonej decyzji, dotyczące porozumienia w sprawie sposobów pobierania prowizji za wymianę mogłoby się odnosić do odejścia od systemu widełek kursowych, jest nie do przyjęcia. Motywy 38 i 139 zaskarżonej decyzji, z których wynika, że odejście od systemu widełek kursowych było konsekwencją wejścia w życie nieodwoławnych kursów wymiany, zaprzeczają bowiem wprost, aby takie porozumienie miało charakter naruszenia.
- 65 Komisja wskazała bowiem, że „nieodwoławne ustalenie kursów wymiany od dnia 1 stycznia 1999 r. oznaczało zakaz stosowania różnych kursów sprzedaży i kupna, to znaczy również widełek [kursowych] jako sposobu wyrażania opłat za wymianę banknotów w strefie euro” (motyw 38 zaskarżonej decyzji). Ponadto Komisja odrzuciła argumenty, które zmierzały do wykazania, że spotkanie z dnia 15 października 1997 r. miało na celu zbadanie kwestii utrzymania widełek kursowych podczas okresu przejściowego. Stwierdziła przy tym, że „od 1995 r. wszyscy wiedzieli, że kursy wymiany zostaną ustalone w sposób nieodwoławny i będzie się można posługiwać wyłącznie tymi ustalonymi kursami” a także, że „bezpośrednią konsekwencją tego jest, że odwołanie się do »widełek [kursowych]« nie będzie już dozwolone oraz to, że wszystkie pobierane opłaty będą musiały być wskazane w sposób jednoznaczny i przejrzysty” (motyw 139 zaskarżonej decyzji).
- 66 Komisja ponadto podnosi, że wejście w życie nieodwoławnych kursów wymiany leżało u podstaw części naruszenia związanego z ustaleniem kwoty prowizji za wymianę. Również w części zaskarżonej decyzji poświęconej ocenie prawnej Komisja uznała, że porozumienie w sprawie cen zostało zawarte „w celu odzyskania około 90 % przychodów utraconych na skutek zniesienia [widełek kursowych] z dniem 1 stycznia 1999 r.” (motyw 116 zaskarżonej decyzji; zob. również motyw 130).

67 Co się tyczy dowodów na istnienie porozumienia w sprawie zasady wynagrodzenia wyłącznie proporcjonalnego, to Komisja wskazała (motyw 95 zaskarżonej decyzji):

„Jeśli chodzi o operacje wymiany, sprawozdanie B zauważa, że istnieje konsensus w sprawie posługiwania się stałymi kursami wymiany dla walut strefy euro (to znaczy, że nie mają zastosowania kursy sprzedaży i kupna) z opłatami, które będą obliczane w formie prowizji wyrażonej w procentach. Metoda obliczania dla konwersji walut będzie przyjęta przez każdy bank indywidualnie: »[...] Co zaś do kwestii ustalenia kursów/cen operacji wymiany podczas fazy 3a (to znaczy od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 1 stycznia 2002 r.) UGiW, to uczestnicy zawarli porozumienie w następujących kwestiach:

1) Operacje z podmiotami indywidualnymi

[...]

— opłaty/prowizje będą obliczane w formie odsetka od wymienianej kwoty [...]«”.

68 Komisja zauważa, że „[sprawozdania B i A] zbieżne są co do okoliczności, że opłaty, którymi mają być obciążeni klienci, zostaną wyrażone w formie odsetka” (motyw 96 zaskarżonej decyzji).

- 69 Elementy te, wzięte z osobna, nie wydają się jednakże wystarczające dla wykazania istnienia zgodności woli w sprawie zasady prowizji wyłącznie proporcjonalnej do wymienianej kwoty. Fragment sprawozdania B, na którym oparła się Komisja (motyw 95 zaskarżonej decyzji), nie wskazuje w sposób przekonujący na istnienie porozumienia mającego za przedmiot przyjęcie wspólnego dla wszystkich uczestników spotkania z dnia 15 października 1997 r. standardu wyrażania prowizji za wymianę, z trzech mianowicie powodów.
- 70 Po pierwsze, interpretacja sprawozdania B przedstawiona przez Komisję jako dowód istnienia porozumienia w sprawie sposobów pobierania opłat za usługi wymiany została zakwestionowana w trakcie postępowania administracyjnego przez uczestników spotkania z dnia 15 października 1997 r. (motyw 112 zaskarżonej decyzji). W związku z tym sprawozdanie B, bez poparcia innymi środkami dowodowymi, nie może stanowić niezbitego dowodu na istnienie porozumienia w tym przedmiocie (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie T-337/94 Enso-Gutzeit przeciwko Komisji, Rec. str. II-1571, pkt 91).
- 71 Po drugie, sprawozdanie B nie zawiera dowodów lub decydujących poszlak pozwalających wnioskować o istnieniu porozumienia o „ujednoczeniu sposobów pobierania opłat”, które to wyrażenie użyte zostało przez Komisję w motywie 114 zaskarżonej decyzji. Przeciwnie, w kontekście niniejszej sprawy fragment sprawozdania B, na którym oparła się Komisja, pozwala na różne inne interpretacje, które na pierwszy rzut oka wydają się wiarygodne w świetle argumentów skarżącego.
- 72 Z jednej strony fragment ten może równie dobrze być rozumiany jako wyrażający konsensus między bankami w sprawie konieczności rezygnacji z systemu widełek kursowych ze względu na zmianę przepisów związanych z euro. Jak to już zostało wcześniej przypomniane, konsekwencją obowiązku posługiwania się nieodwołalnymi kursami konwersji było to, że stało się konieczne posługiwanie się mechanizmem obwieszczania ceny usług wymiany odrębnie od tych kursów.

73 Z drugiej strony sprawozdanie A zawiera informacje tego rodzaju, że budzą one poważną wątpliwość, a nawet bezpośrednio zaprzeczają interpretacji, w oparciu o którą Komisja wywnioskowała istnienie porozumienia o „ujednoczeniu sposobów pobierania opłat” za usługi wymiany. W szczególności ze sprawozdania A wynika, że w trakcie spotkania dnia 15 października 1997 r. banki stawiały sobie pytanie, czy obowiązek posługiwania się nieodwołalnymi kursami wymiany powodowałby dla banków obowiązek stosowania prowizji na tym samym poziomie za wymianę wszystkich dewiz krajowych, czy też przeciwnie, byłoby możliwe przyjęcie poziomu prowizji właściwego dla każdej z tych dewiz. Komisja wskutek tego uznała, że ponieważ uczestnicy „nie mogli zawrzeć porozumienia w sprawie okoliczności, czy ta prowizja miałaby być jedna dla wszystkich walut, czy też różna dla tych czy innych walut, postanowili zawiadomić Bundesbank, że [...] »każdy z obecnych banków zdecyduje samodzielnie o formie, jaką przyjmie jego przyszły sposób pobierania [prowizji]«” (motywy 89 i 103 zaskarżonej decyzji). Ten ostatni urywek sprawozdania A obala zatem tezę o istnieniu porozumienia w sprawie sposobów pobierania opłat.

74 Po trzecie, należy podnieść za skarżącym, że rodzaj prowizji „wyrażony w formie odsetka” (motyw 115 zaskarżonej decyzji) wydaje się na pierwszy rzut oka naturalnym sposobem wyrażenia ceny za usługi wymiany. W tym względzie można stwierdzić, że w zaskarżonej decyzji Komisja sama odwołała się do takiego sposobu jej wyrażenia, jako że w przypisie 43 (motyw 102 zaskarżonej decyzji) wskazała poziom cen praktykowanych pod rządami systemu widełek kursowych. Ponadto system proporcjonalnego wynagrodzenia wydaje się tym bardziej zrozumiały, że ponoszone przez banki koszty świadczenia usług wymiany (transport, administracja, przechowanie) wzrastają ze wzrostem wymienianych kwot. Przyjęcie sposobu wyrażania ceny w formie odsetka kwoty wymienianej wydaje się na pierwszy rzut oka bardziej związane z naturą usług, niż z jakąkolwiek zgodnością woli.

75 Komisja odrzuciła sprzeciwy, w których banki podnosiły te argumenty, uzasadniając, że nie było „ani naturalne, ani logiczne, aby każdy z banków indywidualnie decydował o zmianie [systemu widełek kursowych] na prowizję wyrażoną w formie odsetka”, a także że „w istocie wydawało się, że Deutsche Bank zamierzał

początkowo świadczyć usługę nieodpłatnie” (motyw 115 zaskarżonej decyzji). Niemniej należy stwierdzić, że odrzucenie tych sprzeciwów nie jest ani zasadne, ani poparte argumentami. Co do odwołania się do polityki Deutsche Bank, to jest ono nietrafne o tyle, że nie dotyczy ona sposobów pobierania opłat za usługi wymiany, ale możliwości rezygnacji przez konkurenta z wynagrodzenia za swoje usługi w okresie przejściowym.

- 76 Ponadto zaskarżonej decyzji nie można odczytywać w ten sposób, że dotyczy ona porozumienia, przez które banki zdecydowały przyjąć sposób pobierania opłat ściśle proporcjonalny do kwoty wymienianej z wyłączeniem jakiegokolwiek stałego składnika. W istocie zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego jednoznacznego stwierdzenia w tym względzie. Wynika za to bezpośrednio z jej motywu 147, że Komisji wiadome było stosowanie przez niektóre banki sposobu wynagrodzenia łączącego stały składnik (wyrażony w formie kwot minimalnych) ze składnikiem obliczanym jako odsetek kwoty wymienianej. Skoro zatem Komisja wydała zaskarżoną decyzję dnia 11 grudnia 2001 r., to znaczy na kilka dni przed rozpoczęciem okresu przejściowego, nie mogła nie być świadoma, że kilka banków odwoływało się do sposobów wynagrodzenia łączących jednocześnie część proporcjonalną do wymienianej kwoty i część stałą.

- 77 W takich okolicznościach należy przyjąć w świetle skargi, że skarżący zdołał wykazać, iż Komisja nie udowodniła w wystarczający w świetle prawa sposób istnienia porozumienia w sprawie sposobów pobierania opłat za usługi wymiany gotówki. W braku dowodów zgodności woli w tym zakresie należy stwierdzić nieważność art. 1 zaskarżonej decyzji w części dotyczącej porozumienia mającego za przedmiot „określenie sposobów pobierania [prowizji] za operacje wymiany banknotów w walutach strefy euro (to znaczy prowizji wyrażonej w procentach)”. Nie ma potrzeby badania pozostałych zarzutów skarżącego, szczególnie tych odnoszących się do braku dowodów na antykonkurencyjny charakter rzekomego porozumienia i uzasadnienia zaskarżonej decyzji w tym zakresie.

W przedmiocie porozumienia dotyczącego wysokości prowizji za wymianę

Przytoczenie zaskarżonej decyzji

78 Celem zrekonstruowania przebiegu dyskusji, które miały miejsce podczas spotkania z dnia 15 października 1997 r., i aby wywieść z nich istnienie porozumienia w sprawie ustalenia cen, Komisja oparła się na sprawozdaniach A i B. Zgodnie z zaskarżoną decyzją z tych dwóch raportów wynika, że uczestnicy rozpatrywali następujące kwestie związane z okresem przejściowym:

- zasada wynagrodzenia za usługi wymiany gotówki (motywy 87 i 95 zaskarżonej decyzji);

- utrzymanie widełek kursowych (motywy 86, 88, 93 i 95 zaskarżonej decyzji);

- stosowanie jednolitej prowizji dla wszystkich podjednostek euro lub stosowanie odrębnej prowizji dla każdej z nich (motywy 89 i 103 zaskarżonej decyzji);

- metoda obliczania (notowanie według stałej lub niestałej stopy) wymiany między podjednostkami euro (motywy 90 i 95 zaskarżonej decyzji);

- międzybankowe usługi wymiany gotówki (motywy 91, 94 i 97 zaskarżonej decyzji).

- 79 Natomiast sprawozdania A i B nie pokrywają się, jeśli chodzi o to, czy miała miejsce dyskusja w sprawie poziomu prowizji za wymianę gotówki w trakcie okresu przejściowego. W konsekwencji zaskarżona decyzja na podstawie sprawozdania A stwierdza, że miały miejsce dyskusje dotyczące ustalenia kwoty około 3 % (motyw 89 zaskarżonej decyzji), a w każdym razie zawierającej się między 2 a 4 %, podczas gdy sprawozdanie B nie zawiera żadnego podobnego zapisu (motywy 96, 106 i 107 zaskarżonej decyzji).
- 80 Komisja jednakże oceniła, że sprawozdanie A zostało poparte oświadczeniami Bayerische Landesbank złożonymi podczas przesłuchania (motywy 96, 107 i 119 zaskarżonej decyzji).
- 81 W ocenie prawnej Komisja uznała, że uczestnicy spotkania z dnia 15 października 1997 r. ustalili na około 3 % poziom prowizji stosowanej przy usługach wymiany pieniędzy podczas okresu przejściowego (motywy 102 i 104 zaskarżonej decyzji).
- 82 Komisja odparła zarzuty niektórych adresatów pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, w tym skarżącego, które wskazywały na niewystarczający charakter dowodów. Oceniła w tym względzie, że sprawozdanie A, pochodzące z okresu, kiedy miało miejsce spotkanie z dnia 15 października 1997 r., zostało poparte oświadczeniami Bayerische Landesbank i Commerzbank (motywy 118–120 zaskarżonej decyzji).
- 83 Przedsiębiorstwa te bezskutecznie podnosiły, że domniemane porozumienie byłoby w każdym razie pozbawione sensu jako przedwczesne, mając na uwadze czas dzielący je od początku okresu przejściowego. Komisja uznała jednak, że sprawozdanie A wskazuje, iż uczestnicy oceniali nadejście okresu przejściowego jako rychle i odrzuciła ich zarzuty (motywy 122–124 zaskarżonej decyzji).

84 Banki podtrzymywały, że w praktyce nie stosowały stawki prowizji około 3 %, lecz określały wysokość swojej prowizji w sposób niezależny. Komisja odrzuciła ten zarzut, uznawszy z jednej strony, że naruszenie zostało udowodnione na podstawie dowodów z dokumentów, a nie na podstawie zbieżnego zachowania przedsiębiorstw na rynku, a z drugiej strony, że porozumienie eliminowało lub znacząco ograniczało niepewność co do zachowania konkurencyjnych banków, czego dowodem było, że żaden z banków nie stosował stawki niższej niż 3 % (motywy 125–127 zaskarżonej decyzji).

85 W końcu Komisja odrzuciła wszystkie argumenty, którymi banki zmierzały do wykazania, że spotkanie z dnia 15 października 1997 r. nie miało na celu zawarcia porozumienia w sprawie horyzontalnego ustalenia cen.

86 Odrzuciła ona również argumenty, zgodnie z którymi spotkanie miało na celu pozwolić przedsiębiorstwom stawić czoła niepewności, jaka otaczała wykładnię art. 52 statutu ESBC. Komisja w konsekwencji oceniła, że spór wokół art. 52 statutu ESBC, do którego mogło dojść między bankami uczestniczącymi a Bundesbankiem, nie dotyczyłby prowizji pobieranych podczas okresu przejściowego (motywy 133–135 zaskarżonej decyzji).

87 Komisja odrzuciła również tezę, zgodnie z którą spotkanie z dnia 15 października 1997 r. zmierzało do zmniejszenia niepewności co do przepisów prawa związanej z przejściem na euro i było zatem kontynuacją okrągłego stołu z dnia 15 maja 1997 r. zorganizowanego przez Komisję. Podkreśliła w skrócie, że okrągły stół nie dotyczył kwestii prowizji, którymi banki obciążają usługi wymiany (zob. raport grupy ekspertów z dnia 20 listopada 1997 r.) (motywy 136 i 137 zaskarżonej decyzji).

88 Komisja nie podzieliła argumentów, zgodnie z którymi spotkanie miało za przedmiot kwestię, czy banki mogą zachować widełki kursowe, jako sposób pobierania opłat w okresie przejściowym. Uznała bowiem, że od 1995 r. „wszyscy wiedzieli, że kursy wymiany zostaną ustalone w sposób nieodwołalny, a także, że

będą mogły być stosowane tylko kursy ustalone”. Bezpośrednią konsekwencją tej sytuacji było zdaniem Komisji, że odwołanie się do widełek kursowych począwszy od otwarcia okresu przejściowego było zabronione. Podniosła ona również tytułem uzupełnienia, że podczas spotkania dnia 15 października 1997 r. Bundesbank rozwiął wszelkie wątpliwości w tym zakresie (motywy 138–140 zaskarżonej decyzji).

- 89 Komisja odrzuciła argumenty, którymi niektóre banki zmierzały do wykazania, że celem spotkania z dnia 15 października 1997 r. były usługi międzybankowe, a nie detaliczne usługi wymiany gotówki. W istocie sprawozdanie B wskazywało bowiem na dyskusje dotyczące tego ostatniego typu usług (motywy 141–143 zaskarżonej decyzji).
- 90 Ponieważ antykonkurencyjny cel został ustalony, Komisja nie uważała za konieczne zbadanie, czy skutkiem zawarcia spornego porozumienia było ograniczenie konkurencji. Tytułem uzupełnienia wskazała ona jednak, że wysokość prowizji pobieranej przez adresatów zaskarżonej decyzji zawierała się między 3 a 4,5 % (motywy 144–148 zaskarżonej decyzji).

Argumenty skarżącego

- 91 Skarżący utrzymuje, że Komisja nie zdołała wykazać faktów, na które się powołuje. W istocie skarżący zaprzecza jakiegokolwiek znowiu w sprawie wysokości prowizji za detaliczną wymianę gotówki w związku ze spotkaniem dnia 15 października 1997 r. Kwestionuje on również wartość dowodów wskazanych przez Komisję. Podnosi w szczególności kilka argumentów celem wykazania, że spotkanie miało za cel usunięcie pewnych niejasności prawnych i technicznych związanych z przejściem na euro i dotyczących zasadniczo międzybankowych usług wymiany pieniędzy. Podtrzymuje on ponadto, że porozumienie zarzucane przez Komisję byłoby pozbawione sensu.

Ocena Sądu

- 92 W zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że dyskusja o wysokości prowizji za wymianę stanowiła porozumienie zabronione przez art. 81 WE, tak że nie ma potrzeby orzekać o legalności dyskusji dotyczących niejasności prawnych i technicznych, które panowały w 1997 r., dotyczących w szczególności zasady wynagrodzenia za usługi wymiany w okresie przejściowym, odejścia od widełek kursowych, metody obliczania wymiany (notowanie według stałej lub niestałej stopy) i używanie jednolitej stawki prowizji dla wszystkich dewiz uczestniczących państw członkowskich.
- 93 Komisja podkreślała, że stwierdzenie naruszenia opiera się na dowodach z dokumentów (motywy 62, 120, 126, 142 i 158 zaskarżonej decyzji). Wydaje się jednak, że dowód na dyskusje dotyczące ustalenia wysokości prowizji za detaliczną wymianę gotówki opiera się na jednym tylko dokumencie, to znaczy na sprawozdaniu A. Żaden inny dowód z dokumentu nie został przytoczony w zaskarżonej decyzji dla wykazania istnienia dyskusji na ten temat.
- 94 Komisja uznała jednak, tytułem uzupełnienia, że sprawozdanie A zostało poparte dwoma innymi dowodami, to znaczy — po pierwsze — oświadczeniami złożonymi podczas przesłuchania przez dwóch uczestników spotkania, a po drugie — zachowaniem uczestników na rynku.
- 95 Mając na uwadze te okoliczności, należy zbadać, czy skarżący zdołał dostarczyć wystarczających w świetle prawa dowodów, które podważałyby prawidłowość ustaleń faktycznych dokonanych przez Komisję co do rzeczywistej zgodności woli uczestników spotkania z dnia 15 października 1997 r. w przedmiocie ustalenia cen rozpatrywanych usług w świetle sprawozdania A, oświadczeń Commerzbank i Bayerische Landesbank, a także zachowania uczestników na rynku.

— W przedmiocie sprawozdania A

- 96 Stwierdzenie naruszenia opiera się na następującym dowodzie z dokumentu, wziętym ze sprawozdania A i przytoczonym w motywie 89 zaskarżonej decyzji:

„Banki obecne na spotkaniu wyraziły zamiar zastąpienia przychodów, które generują obecnie marże, przychodami pochodzącymi z prowizji do wysokości około 90 %. Według banków oznaczałoby to ogólną prowizję około 3 %”.

- 97 Fragment ten jest niejasny i brany odrębnie nie pozwala zrozumieć, jak zmiana systemu obwieszczania prowizji za wymianę mogłaby uderzyć w „przychody” generowane przez te prowizje. Należy więc odwołać się do całego rozdziału, z którego fragment pochodzi. Został on zacytowany w motywie 89 zaskarżonej decyzji i brzmi następująco:

„Różnice cen między walutami strefy euro

Polityka cenowa stosowana obecnie na niemieckim rynku wymiany jest mniej więcej taka sama we wszystkich bankach. Na przykład, austriacki szyling jest kupowany i sprzedawany po korzystnej cenie, podczas gdy lir włoski kosztuje bardzo drogo. Pan [...] z Commerzbank ocenia, że te różnice cen między walutami strefy euro winny nadal istnieć. Argumentuje on, że obecne widełki mogą być uznawane za rezultat wolnej gry mechanizmów rynkowych, a także że w związku z tym taki system ustalania cen powinien zostać zastąpiony konstrukcją, w której pobierane opłaty będą również zróżnicowane. W tym względzie pan [...] (Bayerische Landesbank) oświadczył, że różnice między walutami mogły być uzasadnione nie inaczej jak tylko tym, że różne było napotykanne ryzyko kursowe. Nie będzie to już miało miejsca po dniu 1 stycznia 1999 r., kiedy to wszystkie waluty strefy euro będą uznawane za denominowane w euro. Pan [...] dodał, że to nie mechanizmy rynkowe

były źródłem obecnej polityki w dziedzinie marż, ale że ta polityka była raczej rezultatem milczącego porozumienia w sprawie kursów wymiany. Cytowane przez pana [...] badanie [Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW)], który stwierdził, że koszty niemieckiego systemu bankowego obniżą się z wprowadzeniem euro jedynie o 10 %, wskazuje, że ustalenie cen na rynku wymiany nie było skutkiem mechanizmów rynkowych. Wskazuje to raczej na istnienie oligopolu, niż »polipolu«.

To właśnie dlatego zastąpienie milczącego porozumienia w przedmiocie różnych widełek kursowych milczącym porozumieniem w przedmiocie różnych prowizji nie pociągnęłoby za sobą dużego wstrząsu ani utraty zysków. Pan [...] całkowicie się z tym zgadza.

W braku konsensusu między uczestnikami spotkania co do okoliczności, czy zamierzają oni wprowadzić jednolitą prowizję, czy też różne prowizje dla każdej waluty, wiadomość przekazana Bundesbank byłaby następująca:

»Każdy z obecnych banków zadecyduje sam o formie, jaką przyjmie jej przyszły sposób pobierania opłat«.

Banki obecne na spotkaniu wyraziły zamiar zastąpienia przychodów, które generują obecnie marże, przychodami pochodzącymi z prowizji do wysokości około 90 %. Według banków oznaczałoby to ogólną prowizję około 3 %”.

- 98 Rozdział ten porusza kwestię, czy banki byłyby w stanie w okresie przejściowym kontynuować obciążanie opłatami usług wymiany pieniędzy w sposób odpowiadający właściwej charakterystyce rynku każdej waluty, czy też przewidziane na dzień 1 stycznia 1999 r. pojawienie się w obrocie elektronicznym euro powinno pociągnąć za sobą używanie identycznego poziomu prowizji dla każdej z walut uczestniczących państw członkowskich. Rozdział ten nie dotyczy więc kwestii określenia kwoty prowizji, ale tego, czy poziom prowizji znajdujących zastosowanie do wszystkich dawnych dewiz krajowych ma być jednolity, czy też ma być tyle poziomów, ile dewiz. Powyższy cytat wskazuje, że nie było w tym zakresie porozumienia między stronami.
- 99 Cytat, który został użyty przez Komisję celem udowodnienia istnienia niedozwolonego porozumienia, zasługuje na trzy uwagi.
- 100 Po pierwsze, przez zniknięcie „marż” sprawozdanie A wydaje się rozumieć odejście od systemu widełek kursowych wskutek wejścia w życie nieodwołalnych kursów konwersji z dniem 1 stycznia 1999 r. Uczestnicy są więc przekonani o konieczności zastąpienia tego systemu przez używanie wyraźnych prowizji za wymianę, odrębnych od stosowanych nieodwołalnych kursów konwersji (zob. motywy 88, 93 i 95 zaskarżonej decyzji).
- 101 Następnie, jak podniósł skarżący, odwołanie do utrzymania 90 % „przychodów” generowanych przez system „marż” należy rozpatrywać w kontekście omawianego spotkania. Nie odnosi się to do dyskusji zmierzających do zagwarantowania uczestnikom spotkania danego poziomu „przychodów”, ale do bezpośredniej konsekwencji zniknięcia ryzyka kursowego.
- 102 Zatem ze skargi wynika, że ustalenie nieodwołalnych kursów konwersji miało za skutek zniknięcie ryzyka kursowego z początkiem okresu przejściowego. Wskutek tego, wobec zniknięcia fluktuacji kursów wymiany, podmioty oferujące usługi

wymiany gotówki przestały ponosić koszty, które brały się ze zmienności dotychczas istniejących kursów. W swoim raporcie z dnia 23 kwietnia 1997 r. (motyw 75 zaskarżonej decyzji; zob. załącznik 23 do skargi), EIW ocenił oszczędności wynikające ze zniknięcia ryzyka kursowego. Uznał on również, że koszty usług wymiany walut w Niemczech można by podzielić na cztery kategorie w następujących proporcjach:

- ryzyko kursowe: od 5 do 10 %;

- koszty repatriacji (ubezpieczenie i transport): od 5 do 10 %;

- koszty transakcji (wynagrodzenia, koszty manipulacyjne, administracja): od 70 do 85 %;

- koszty „okazjonalne” (utrzymywanie zapasu pieniędzy w walutach obcych): od 5 do 10 %.

103 EIW ocenił, że zniknięcie ryzyka kursowego mogło spowodować zmniejszenie kosztów — a w konsekwencji także ceny — usług wymiany gotówki o odsetek rządu od 5 do 10 %. Raport ten, mimo że nie był publikowany w Dzienniku Urzędowym, został szeroko rozpowszechniony między reprezentatywnymi podmiotami sektora bankowego, jak to też potwierdzają zapisy motywu 75 zaskarżonej decyzji.

104 Wyniki analizy dokonanej przez EIW nie zostały zakwestionowane, jako że podczas okrągłego stołu zorganizowanego przez Komisję przedstawiciele sektora bankowego podnieśli, że w okresie przejściowym „ryzyko kursowe wprawdzie zniknie, co zredukuje koszty o około 20 %, lecz pozostałe koszty transakcji pozostaną

identyczne” (okrągly stół dotyczący praktycznych aspektów przejścia na euro: synteza i wnioski”, dane zamieszczone w motywie 41 zaskarżonej decyzji).

- 105 Zatem dokonana przez skarżącego interpretacja sprawozdania A jest przekonywająca. Należy przyjąć, że przez 90 %, o których tam mowa, sprawozdanie A ma na myśli redukcję o około 10 % kosztów usług wymiany gotówki wynikającej ze zniknięcia ryzyka kursowego. Mając na uwadze to zmniejszenie, prowizje pobierane w okresie przejściowym powinny również ulec zmniejszeniu o 10 %, tak by pokrywały 90 % obecnych kosztów.
- 106 Co się wreszcie tyczy fragmentu sprawozdania A mówiącego o prowizji około 3 %, to skarżąca podnosi, że nie dotyczy to niczego innego, jak tylko interpretacji stanu rynku zgodnie z danymi EIW.
- 107 Argumentacja ta wydaje się być zasadna. W istocie w swoim raporcie z dnia 23 kwietnia 1997 r. EIW dostarczył wskazówek co do widełek między kursem sprzedaży i kupna, a także wyróżnił trzy grupy dewiz:
- grupa 1 [frank belgijski (BEF), marka niemiecka (DEM), gulden niderlandzki (NLG), szyling austriacki (ATS) i frank francuski (FRF)]: małe widełki, niższe niż 2 %;
 - grupa 2 [funt szterling (GBP), lir włoski (ITL), peseta hiszpańska (ESP), escudo portugalskie (PTE), korona szwedzka (SEK) i funt irlandzki (IEP)]: średnie widełki, między 2 % a 4 %;

— grupa 3 [drachma grecka (GRD) na wszystkie inne waluty]: duże widełki, wyższe niż 5 %.

108 Dowody te wzmacniają twierdzenia skarżącego, zgodnie z którymi wskazanie poziomu prowizji za wymianę „około 3 %”, jeżeli miało rzeczywiście miejsce, to w każdym razie odzwierciedlało raczej stan rynku, niż istnienie porozumienia horyzontalnego w przedmiocie ustalenia cen.

109 Ponadto skarżący przedstawił zeznania osób obecnych podczas spotkania dnia 15 października 1997 r.: panów C (VUW) i D (Hamburgische Landesbank). Wynika z nich, że o ile kwestia poziomu prowizji za wymianę (redukcji wynikającej ze zniknięcia ryzyka kursowego) została podniesiona podczas spotkania, to był to według tych zeznań jedynie mało znaczący punkt, który nie wywołał dyskusji na temat ustalenia jej kwoty.

110 Mając powyższe na uwadze, należy ocenić, że sprawozdanie A nie wydaje się dowodzić w sposób rozstrzygający istnienia dyskusji wiodącej do ustalenia wysokości prowizji za wymianę pieniędzy w okolicy 3 %. Niezbędne jest zatem zbadanie innych dowodów wymienionych przez Komisję w zaskarżonej decyzji, jak również wskazanych przez skarżącego celem określenia, czy porównanie tych dowodów pozwala uznać, że Komisja udowodniła istnienie porozumienia w sprawie ustalenia cen.

— W przedmiocie oświadczeń Commerzbank i Bayerische Landesbank

111 Zgodnie z zaskarżoną decyzją prowadzenie dyskusji o stawkach prowizji, na którą wskazywało sprawozdanie A, zostało potwierdzone stwierdzeniami Commerzbank i Bayerische Landesbank podczas przesłuchania (motywy 96, 107 i 118–120

zaskarżonej decyzji). W przypisie 44 zaskarżonej decyzji Komisja powołuje się również na odpowiedzi skarżącego, Westdeutsche Landesbank i Hamburgische Landesbank na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów.

- 112 Należy po pierwsze stwierdzić, że ocena Komisja, zgodnie z którą oświadczenia te potwierdzają tezę o zgodności woli co do ustalenia cen, jest dyskusyjna. Wprawdzie banki oświadczyły na przykład, że „przedstawiciele pewnych banków wspomnieli liczby, które zawierały się między 2 a 4 %” (motyw 107 zaskarżonej decyzji), jednakże żadne z tych oświadczeń nie potwierdza wyraźnie prowadzenia dyskusji na temat ustalenia stawki prowizji.
- 113 Niewątpliwie ustalenie linii odniesienia lub poziomu cen docelowych może stanowić nielegalny sposób ustalania cen, jako że w takich okolicznościach ceny nie są już rezultatem autonomicznych decyzji podmiotów, lecz zgodności ich woli. Jednak przedstawione liczby („między 2 a 4 %”, „około 3 %”, „między 2 a 6 %”; zob. motyw 107 zaskarżonej decyzji oraz przypis 44) odzwierciedlają — jak już zostało wcześniej wskazane — ceny rynkowe, które, jak mógł stwierdzić EIW, są niestabe i wykazują silne wahania (rozpiętość od jednego do trzech razy). Wskutek tego charakter dowodowy tych danych wydaje się dyskusyjny.

— W przedmiocie zachowania uczestników na rynku

- 114 Tytułem uzupełnienia Komisja uznała, że uczestnicy po spotkaniu dnia 15 października 1997 r. upodobnili swoje praktyki cenowe zgodnie z warunkami rzekomego porozumienia. W motywach 147 i 148 zaskarżonej decyzji przytoczyła ona stawki praktykowane przez Dresdner Bank, Commerzbank, HVB, VUW, GWK i Reisebank. Stawki te zawierają się między 3 a 4,5 %, ponadto niektóre banki pobierały stałą kwotę.

- 115 Skarżący zaprzecza wnioskowi wyciągniętemu przez Komisję z tych danych. Podnosi on w istocie, że Komisja skupiła się jedynie na stawkach prowizji, nie włączając do swojej analizy części ryczałtowej ich wynagrodzenia. Ponadto mając na uwadze małą wysokość wymienianych kwot, część ta miała istotne znaczenie dla stosowanego wynagrodzenia. Prawidłowa analiza stawek praktykowanych między 1998 r. a okresem przejściowym przeczyłaby twierdzeniom Komisji.
- 116 Argumenty te wydają się trafne. Ponieważ znaczna większość rozpatrywanych usług opiewa na kwoty poniżej 200 euro (pismo w sprawie przedstawienia zarzutów wspomina o odsetku 70 %, zob. pkt 9 pisma w sprawie przedstawienia zarzutów), obciążanie wymiany prowizjami ryczałtowymi w wysokości 5 lub 10 DEM lub minimalną kwotą ma znaczny wpływ na kwotę, którą banki rzeczywiście obciążają, gdyby wyrazić ją w procentach. Komisja nie powinna była zatem ograniczyć się do zbadania jedynie stawek stosowanej prowizji, co dało jej tylko częściową wskazówkę co do ceny płaconej przez konsumenta.
- 117 Szczegóły taryf używanych w 1999 r. przez skarżącego i inne banki zamieszczono w pkt 56 pisma w sprawie przedstawienia zarzutów. Z tych różnorodnych danych wynika, że praktykowane prowizje różnią się znacznie w poszczególnych bankach, jeżeli weźmie się pod uwagę całkowity koszt usług wymiany (stawkę prowizji i kwotę ryczałtową lub kwotę minimalną). W odniesieniu do roku 2000 skarżący przedłożył artykuł prasowy przedstawiający poziom stosowanych przez banki prowizji (załącznik 25 do skargi). Z dokumentu tego wynika, że przy wymianie 100 DEM cena usługi wymiany stosowana przez 21 banków niemieckich wynosiła od 0 do 25 DEM. Przy wymianie 1000 DEM, widełki cenowe zawierały się między 0 a 50 DEM. Dane te wyrażone w procentach przeczą prawdziwości twierdzeń Komisji co do okoliczności faktycznych (motywy 147 i 148 zaskarżonej decyzji), zgodnie z którymi adresaci zaskarżonej decyzji równali swoje ceny do widełek zawierających się między 3 a 4,5 %. Nic nie pozwala na wyciągnięcie definitywnego wniosku, że zbliżenie się cen do określonego „pułapu” miało inną przyczynę niż zwykła gra sił rynkowych. W przeciwieństwie do tego należy wskazać, że od początku okresu

przejściowego prowizje znacząco obniżyły się, co można tłumaczyć zniknięciem ryzyka kursowego. Tendencja ta trwała aż do końca okresu przejściowego, co odpowiada zanikaniu rynku usług wymiany dewiz uczestniczących państw członkowskich w gotówce.

- 118 Wskutek tego za nieprzekonywające należy uznać dowody, na podstawie których Komisja oceniła, że sprawozdanie A zostało poparte zbieżnym zachowaniem banków obecnych na rynku.
- 119 Argumenty podniesione w skardze przeanalizowane powyżej pozwalają stwierdzić, że Komisja nie dostarczyła wystarczających w świetle prawa dowodów na istnienie porozumienia, na którego istnienie powoływała się zarówno w odniesieniu do ustalenia cen usług wymiany pieniędzy w walutach strefy euro podczas okresu przejściowego, jak i w odniesieniu do sposobów pobierania tych opłat. Należy zatem uznać za zasadne zarzuty podważające prawdziwość twierdzeń Komisji co do okoliczności faktycznych oraz dotyczące braku charakteru dowodowego poszlak, którym przypisano charakter obciążający.
- 120 Z tych względów należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji bez potrzeby badania pozostałych zarzutów skargi.

W przedmiocie kosztów

- 121 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem skarżącego należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

Sąd Pierwszej Instancji (piąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji 2003/25/WE z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania wszczętego na podstawie art. 81 WE — [sprawa COMP/E-1/37.919 (ex 37.391) — Opłaty bankowe za wymianę walut strefy euro — Niemcy] w zakresie dotyczącym skarżącego.**

- 2) **Komisja pokrywa w całości koszty postępowania.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 października 2004 r.

Sekretarz

Prezes

H. Jung

P. Lindh

Spis treści

Okoliczności leżące u podstaw sporu	II - 3498
Ramy prawne	II - 3498
Zaskarżona decyzja	II - 3505
Przebieg postępowania	II - 3512
Żądania strony skarżącej	II - 3512
Co do prawa	II - 3513
W przedmiocie ustaleń faktycznych	II - 3514
W przedmiocie porozumienia dotyczącego sposobów pobierania prowizji za wymianę	II - 3514
Argumenty skarżącego	II - 3514
Ocena Sądu	II - 3518
W przedmiocie porozumienia dotyczącego wysokości prowizji za wymianę	II - 3524
Przytoczenie zaskarżonej decyzji	II - 3524
Argumenty skarżącego	II - 3527
Ocena Sądu	II - 3528
— W przedmiocie sprawozdania A	II - 3529
— W przedmiocie oświadczeń Commerzbank i Bayerische Landesbank ..	II - 3534
— W przedmiocie zachowania uczestników na rynku	II - 3535
W przedmiocie kosztów	II - 3537