

Sprawa T-241/01

Scandinavian Airlines System AB przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich

Konkurencja — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Transport lotniczy — Rozporządzenie (EWG) nr 3975/87 — Zgłoszone porozumienia — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki wykraczające poza ramy zgłoszenia — Podział rynków — Grzywna — Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien — Waga naruszenia — Komunikat w sprawie niewymierzania grzywien lub ograniczenia ich wysokości — Okoliczności łagodzące — Nieograniczone prawo orzekania

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (trzecia izba) z dnia 18 lipca 2005 r. II - 2926

Streszczenie wyroku

1. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Wytyczne uchwalone przez Komisję — Obowiązek przestrzegania wytycznych przez Komisję (rozporządzenia Rady nr 17, art. 15 ust. 2, oraz nr 3975/87, art. 12 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03)*

2. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Ramy prawne — Artykuł 12 ust. 2 rozporządzenia nr 3975/87 — Zakres swobodnego uznania przysługujący Komisji — Wprowadzenie przez Komisję wytycznych — Zgodność z prawem*
(rozporządzenia Rady nr 17, art. 15 ust. 2, oraz nr 3975/87, art. 12 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03)
3. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Waga naruszenia — Ocena uzależniona od charakteru naruszenia*
(art. 81 ust. 1 WE; rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2)
4. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Waga naruszenia — Obowiązek kwalifikowania jako „bardzo poważne” w rozumieniu wytycznych wyłącznie naruszeń bardzo rozległych geograficznie — Brak — Obowiązek Komisji w zakresie stosowania się do własnej wcześniejszej praktyki decyzyjnej — Brak*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03)
5. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Waga naruszenia — Obowiązek określenia rozpatrywanego rynku geograficznego — Zakres*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03, pkt 1A)
6. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Waga naruszenia — Obowiązek uwzględnienia rzeczywistego wpływu na rynek — Zakres*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03)
7. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Kryteria — Waga naruszenia — Obowiązek stosowania się przez Komisję do własnej wcześniejszej praktyki decyzyjnej — Brak*
(rozporządzenia Rady nr 17, art. 15 ust. 2, oraz nr 3975/87, art. 12 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03)
8. *Konkurencja — Grzywny — Nałożenie — Konieczność zaistnienia korzyści uzyskanej przez przedsiębiorstwo z naruszenia — Brak — Uwzględnienie niedozwolonej korzyści w celu ustalenia wysokości grzywny*
(rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03)

9. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Wprowadzenie przez Komisję wytycznych zmieniających jej wcześniejszą praktykę decyzyjną — Odwołanie się do metody obliczania opartej na samoistnej wadze naruszenia i okresie trwania naruszenia, różniącej się w zależności od okoliczności tego naruszenia — Zgodność z prawem (rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03)*
10. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Obroty, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu grzywien — Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji w zakresie ustalania górnej granicy kwoty grzywny określonej w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 (rozporządzenie Rady nr 17, art. 15 ust. 2; komunikat Komisji 98/C 9/03)*
11. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Ustalenie — Niewymierzanie grzywien lub ograniczanie ich wysokości z tytułu współpracy przedsiębiorstwa, któremu zarzucane jest naruszenie — Konieczność zaistnienia zachowania, które ułatwiło Komisji stwierdzenie wystąpienia naruszenia — Niedostateczny charakter samej woli współpracy (rozporządzenie Rady nr 17, art. 11 ust. 4 i 5 oraz art. 15; komunikat Komisji 96/C 207/04)*
12. *Konkurencja — Grzywny — Kwota — Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji — Nieograniczone prawo orzekania przez Sąd — Kwestie, które mogą zostać uwzględnione przez sąd wspólnotowy w celu zmniejszenia kwoty grzywny — Zachowanie przedsiębiorstwa po wydaniu decyzji — Brak znaczenia dla sprawy, z wyłączeniem zupełnie wyjątkowych okoliczności (art. 229 WE; rozporządzenie Rady nr 17, art. 17)*

1. Artykuł 12 ust. 2 rozporządzenia nr 3975/87 ustanawiającego procedurę stosowania reguł konkurencji do przedsiębiorstw w sektorze transportu lotniczego na wzór art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 przewiduje, że w celu określenia wysokości grzywny należy uwzględnić wagę, a także okres trwania naruszenia. Przepis ten przyznaje Komisji szeroki zakres swobodnego uznania w zakresie ustalania grzywien, od którego zależy w szczególności wykonywanie ogólnej polityki Komisji w dziedzinie

konkurencji. W tych okolicznościach dla zapewnienia przejrzystości i bezstronności swoich decyzji w przedmiocie grzywien Komisja w 1998 r. przyjęła wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 (EWWŚ), które mają na celu uszczegółowienie — z poszanowaniem norm prawnych wyższej rangi — kryteriów, które stosuje ona w ramach wykonywania swych uprawnień dyskrecjonalnych; stąd wynika samoograniczenie jej

uprawnień, w zakresie w jakim Komisja jest zobowiązana zastosować się do reguł inedykatywnych, które sama na siebie nałożyła.

jący przedsiębiorstwom dokładniejsze zorientowanie w polityce konkurencji, jaką zamierza realizować Komisja w celu zapewnienia przejrzystości i bezstronności swoich decyzji dotyczących grzywien.

(por. pkt 64)

(por. pkt 70, 75)

2. W zakresie w jakim wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 (EWWS) przewidują, że ocena wagi naruszenia powinna uwzględniać rzeczywisty charakter naruszenia, jego rzeczywisty wpływ na rynek, tam gdzie można go zmierzyć, i rozmiar właściwego rynku geograficznego, wpisują się one zarazem w ramy ustanowione przez art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 3975/87 ustanawiającego procedurę stosowania reguł konkurencji do przedsiębiorstw w sektorze transportu lotniczego oraz zakres swobodnego uznania przyznany Komisji w zakresie ustalania grzywien.

3. Nawet jeśli należy również uwzględnić rozmiar właściwego rynku geograficznego oraz wpływ na rynek, o ile można go zmierzyć, to charakter naruszeń reguł konkurencji stanowi istotne kryterium dla oceny wagi naruszenia.

Ponadto wytyczne te nie mogą być uznane za bezprawne i nadmiernie ograniczające uprawnienia dyskrecjonalne, jakimi dysponuje Komisja przy ustalaniu grzywien, ale powinny być raczej przeanalizowane jako instrument umożliwiający

W tym zakresie — jak to podkreślono w wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 (EWWS) — „bardzo poważne” naruszenia polegają przede wszystkim na ograniczeniach horyzontalnych, takich jak kartele cenowe i podział rynku lub inne praktyki wymierzone we właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, których można się dopatrzeć również wśród przykładów porozumień wyraźnie uznanych za niezgodne ze wspólnym rynkiem w art. 81 ust. 1 lit. c) WE. W istocie porozumienia te, poza ciężkim zakłóceniem gry rynko-

wej, którą za sobą pociągają z uwagi na to, że zobowiązują strony do zachowania odrębnych rynków, często ograniczonych granicami krajowymi, powodując izolację tych rynków, naruszając w ten sposób fundamentalny cel traktatu WE dotyczący integracji rynku wspólnotowego.

które należy uwzględnić. Co więcej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem praktyka decyzyjna Komisji nie służy sama w sobie jako ramy prawne nakładania grzywien w dziedzinie konkurencji.

(por. pkt 87)

(por. pkt 84, 85)

4. Fakt, że wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 (EWWS) dokonują odniesienia, tytułem prostych przykładów naruszeń kwalifikowanych jako „bardzo poważne”, jedynie do naruszeń dotyczących rzeczywiście większości państw członkowskich, nie może być interpretowany w ten sposób, że tylko naruszenia o takim zakresie geograficznym mogą być tak kwalifikowane. Zakładając nawet, że większość decyzji lub orzeczeń dotyczących naruszeń uznawanych za „bardzo poważne” obejmowała ograniczenia bardzo rozległe geograficznie, to nic nie pozwala w żadnym razie uznać, że jedynie bardzo rozległe geograficznie naruszenia mogą być zakwalifikowane jako „bardzo poważne”. Wręcz przeciwnie, Komisji przysługuje szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych, jeśli chodzi o określenie wagi naruszenia oraz ustalenie grzywiny w zależności od licznych elementów niewynikających z obowiązkowej lub wyczerpującej listy kryteriów,

5. Dokonując oceny wagi naruszenia reguł konkurencji, w ramach której zgodnie z pkt 1A wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 (EWWS) powinna uwzględniać rozmiar geograficzny danego rynku, Komisja nie musi w tym celu określać dokładnie, jakie są te rozpatrywane rynki, lecz jedynie mniej więcej ocenić, jak rozległa jest strefa geograficzna danego rynku lub rynków. Ponadto nawet w celu stwierdzenia naruszenia Komisja nie jest zobowiązana dokładnie określić rozpatrywane rynki, gdy oczywistym celem porozumień jest ograniczenie konkurencji.

(por. pkt 99)

6. Według wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy

art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 (EWWS) Komisja musi uwzględnić w celu oceny wagi naruszenia jego rzeczywisty wpływ na rynek, tylko gdy jest możliwy do zmierzenia. W związku z tym w przypadku gdy ma ona do czynienia z ogólnym porozumieniem mającym na celu usunięcie potencjalnej konkurencji, którego rzeczywisty skutek jest z założenia trudny do zmierzenia, Komisja nie jest zobowiązana wykazać dokładnie rzeczywisty wpływ porozumienia na rynek i określić jego rozmiar, lecz może trzymać się w tym celu szacunków.

(por. pkt 122)

7. Wcześniejsza praktyka decyzyjna Komisji nie służy sama w sobie jako ramy prawne nakładania grzywien w dziedzinie konkurencji, zważywszy, że są one zdefiniowane w rozporządzeniu nr 17 lub w odpowiednich rozporządzeniach sektorowych, takich jak rozporządzenie nr 3975/87 ustanawiające procedurę stosowania reguł konkurencji do przedsiębiorstw w sektorze transportu lotniczego, oraz w wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 [EWWS]. To, że Komisja uznała w przeszłości, że naruszenia pewnego rodzaju powinny być zakwalifikowane jako „poważne”, nie może pozbawić jej możliwości uznania

ich w późniejszym przypadku za „bardzo poważne”, jeśli okazuje się to konieczne dla zapewnienia realizacji polityki wspólnotowej w dziedzinie konkurencji.

(por. pkt 132)

8. Fakt, że przedsiębiorstwo nie osiąga korzyści z naruszenia reguł konkurencji, nie może stanowić przeszkody w nałożeniu na nie grzywny, która nie powinna zostać pozbawiona elementu odstrasającego. Z tego wynika, że Komisja nie jest zobowiązana w celu ustalenia wysokości grzywny określić, czy naruszenie zapewniło zainteresowanemu przedsiębiorstwu niedozwoloną korzyść, ani uwzględnić, w odpowiednim przypadku, braku korzyści uzyskanych z rozpatrywanego naruszenia.

W tym zakresie nawet jeśli pkt 5 lit. b) wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 (EWWS), zawierający szereg uwag ogólnych, przewiduje w zależności od okoliczności uwzględnienie pewnych obiektywnych czynników, takich jak określony kontekst ekonomiczny, wszelkie korzyści finansowe i ekonomiczne uzyskane przez naruszających, aby dostosować grzywnę do tych wszystkich elementów, to takie wskazówki nie oznaczają jednak, że Komisja odciąża na siebie ciężar ustalenia, w każdym okolicznościach, w celu

określenia wysokości grzywny korzyści finansowej związanej ze stwierdzonym naruszeniem. Postanowienia te tłumaczą jedynie jej chęć mocniejszego uwzględnienia tego elementu i traktowania jako podstawy do naliczenia grzywien, o ile jest w stanie go ocenić, nawet w przybliżeniu.

dostosowania grzywny w ramach kwot ustalonych przez wytyczne dla różnych kategorii naruszenia („o małym znaczeniu”, „poważne” i „bardzo poważne”).

(por. pkt 160)

(por. pkt 146, 147)

9. Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 (EWWS) wprowadziły nowe podejście przy obliczaniu grzywien. W istocie podczas gdy wcześniej praktyka Komisji polegała na naliczaniu grzywiny jako części obrotów danych przedsiębiorstw, wytyczne opierają się raczej na zasadzie ryczałtu, a kwota wyjściowa jest odtąd określana pod względem absolutnym w zależności od samej wagi naruszenia, następnie powiększana w zależności od okresu trwania i wreszcie zmieniana w zależności od okoliczności obciążających lub łagodzących. W metodzie tej, wyraźnie popartej w orzecznictwie, obroty występują jedynie jako kryterium wtórne dla

10. W dziedzinie ustalania grzywien w sprawach z zakresu konkurencji jedyne wyraźne odniesienie do obrotów zawarte w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 dotyczy górnej granicy, jakiej kwota grzywny nie może przekroczyć, przy czym granica ta jest zależna od całkowitych obrotów. Przy zachowaniu tej granicy, Komisja może zasadniczo ustalić grzywnę na podstawie własnego wyboru rodzaju obrotów, ze względu na obszar geograficzny oraz dane towary, nie będąc zobowiązana do dokładnego uwzględnienia całkowitych obrotów lub obrotów osiągniętych na rynku geograficznym lub rynku rozpatrywanych towarów. Ponadto o ile wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 (EWWS) nie przewidują naliczenia grzywien w zależności od określonych obrotów, o tyle nie stoją one także na przeszkodzie, aby takie obroty były uwzględnione, pod warunkiem że wybór dokonany przez Komisję nie jest dotknięty oczywistym błędem w ocenie.

Z tego wynika, że dla celów określenia wysokości grzywny Komisja posiada swobodę wyboru w zakresie uwzględnienia obrotów danego rodzaju, o ile nie okazuje się to nieracjonalne ze względu na okoliczności danego przypadku. Podobnie Komisja nie jest zobowiązana zapewnić przy określaniu wysokości grzywien, w przypadku gdy grzywny są nakładane na kilka przedsiębiorstw uwikłanych w to samo naruszenie, aby końcowe wysokości grzywien tłumaczyły wszelkie różnice pomiędzy danymi przedsiębiorstwami co do ich całkowitych obrotów.

Wynika z tego, że sama wola współpracy przedsiębiorstwa w toku prowadzonego przed Komisją postępowania administracyjnego dotyczącego reguł konkurencji jest bez znaczenia.

Podobnie zmniejszenie grzywny z tytułu współpracy w toku postępowania administracyjnego jest uzasadnione, wyłącznie jeżeli zachowanie danego przedsiębiorstwa ułatwiło Komisji stwierdzenie istnienia naruszenia i ewentualnie doprowadzenie do jego zakończenia.

(por. pkt 165, 166)

11. Część D pkt 2 tiret pierwsze komunikatu dotyczącego niewymierzania grzywien lub ograniczenia ich wysokości w sprawach dotyczących porozumień przewiduje zmniejszenie tylko dla przedsiębiorstwa, które „przedstawiło Komisji informacje, dokumenty lub inne dowody przyczyniające się do potwierdzenia wystąpienia popełnionego naruszenia”, a nie dla przedsiębiorstw, które miały wyłącznie wolę współpracy bądź ograniczyły się do współpracy z Komisją.

Wreszcie współpraca w dochodzeniu, która nie wykracza poza to, co wynika z obowiązków obciążających przedsiębiorstwa na mocy art. 11 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 17 bądź równoważnych postanowień zawartych w rozporządzeniach sektorowych, nie uzasadnia zmniejszenia grzywny.

(por. pkt 212, 213, 218)

12. Zmniejszenie grzywny przez sąd wspólnotowy w ramach przysługującego mu na mocy art. 229 WE prawa nieograniczonego orzekania ze względu na zachowanie mające miejsce po wydaniu decyzji ją nakładającej, w zakresie w jakim byłoby dopuszczalne, mogłoby w każdym razie być stosowane wyłącznie z wielką rozwagą i w szczególnych okolicznościach. Tego typu praktyka mogłaby być bowiem postrzegana jako

zachęta do dokonywania naruszeń, w świetle możliwości zmniejszenia grzywny ze względu na zmianę zachowania przedsiębiorstwa po wydaniu decyzji.

(por. pkt 226, 228)