

Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozdziału II protokołu 4 do Porozumienia o nadzorze i trybunale

(2006/C 314/12)

A. Niniejsze zawiadomienie wydaje się zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu o Europejskim Obszarze Gospodarczym (zwanym dalej „Porozumieniem EOG”) oraz Porozumieniu pomiędzy państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości (zwanym dalej „Porozumieniem o nadzorze i trybunale”).

B. Komisja Europejska (zwana dalej „Komisją”) wydała zawiadomienie zatytułowane „Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 1/2003”⁽¹⁾. Ten akt prawny wyznacza zasady postępowania Komisji przy ustalaniu grzywien w odniesieniu do przypadków naruszania wspólnotowych reguł konkurencji⁽²⁾.

C. Urząd Nadzoru EFTA uznaje, że powyższy akt prawny ma znaczenie dla EOG. W celu zachowania równych warunków konkurencji oraz zapewnienia jednolitego stosowania reguł konkurencji EOG na całym Europejskim Obszarze Gospodarczym, Urząd przyjmuje niniejsze zawiadomienie na mocy uprawnień przyznanych mu na mocy art. 5 ust. 2 lit. b) Porozumienia o nadzorze i trybunale. Urząd zamierza przestrzegać zasad i reguł określonych w niniejszym zawiadomieniu przy stosowaniu odpowiednich reguł EOG w odniesieniu do określonych spraw.

WPROWADZENIE

1. Na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozdziału II protokołu 4 do Porozumienia o nadzorze i trybunale (zwanego dalej „rozdziałem II”) ⁽³⁾, Urząd Nadzoru EFTA może w drodze decyzji nakładać grzywny na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw, jeżeli umyślnie lub w wyniku zaniedbania naruszają one przepisy art. 53 lub 54 Porozumienia EOG.

2. Egzekwując uprawnienia w zakresie nakładania powyższych grzywien, Urząd Nadzoru EFTA dysponuje szerokim marginesem uznaniowości⁽⁴⁾, w granicach przewidzianych przepisami rozdziału II. W pierwszym rzędzie Urząd rozważy zarówno czas trwania, jak i wagę danego naruszenia przepisów. Wysokość nałożonej grzywny nie może natomiast przekroczyć pułapów przewidzianych w art. 23 ust. 2 akapit drugi i trzeci rozdziału II.

3. W celu zapewnienia przejrzystości i bezstronności podejmowanych przez siebie decyzji, w dniu 16 stycznia 2003 r. Urząd Nadzoru EFTA opublikował wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien⁽⁵⁾, odpowiadające wytycznym Komisji w sprawie metody ustalania grzywien z 1998 r.⁽⁶⁾ W świetle praktycznego wprowadzania w życie wytycznych określonych w powyższych zawiadomieniach, Urząd Nadzoru EFTA uznaje za stosowne, aby dalej rozwijać i udoskonalać prowadzoną przez siebie politykę w zakresie grzywien.

4. Uprawnienia Urzędu Nadzoru EFTA w zakresie nakładania grzywien na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw, które umyślnie lub w wyniku zaniedbania naruszają przepisy art. 53 lub 54 Porozumienia EOG, należą do środków przysługujących Urzędowi, służących realizacji zadania, jakim jest sprawowanie nadzoru powierzono mu na mocy Porozumienia EOG⁽⁷⁾. Zadanie to obejmuje nie tylko obowiązek prowadzenia postępowań wyjaśniających w sprawie poszczególnych naruszeń przepisów i nakładania za nie sankcji, ale również obowiązek prowadzenia ogólnej polityki mającej na celu stosowanie, w sprawach związanych z konkurencją, zasad określonych w Porozumieniu EOG oraz kierowania działaniami przedsiębiorstw

⁽¹⁾ Dz.U. C 210 z 1.9.2006, str. 2.

⁽²⁾ Uprawnienia do rozpatrywania indywidualnych spraw wchodzących w zakres art. 53 i 54 Porozumienia EOG są podzielone między Urząd Nadzoru EFTA oraz Komisję zgodnie z zasadami określonymi w art. 56 Porozumienia EOG. Właściwy do rozpatrywania danej sprawy jest tylko jeden z organów nadzoru.

⁽³⁾ Zgodnie z Porozumieniem zmieniającym protokół 4 do Porozumienia pomiędzy państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 września 2004 r., które weszło w życie dnia 20 maja 2005 r., rozdział II protokołu 4 do Porozumienia o nadzorze i trybunale odzwierciedla, w znacznym zakresie, w filarze EFTA rozporządzenie Rady (WE) nr 1 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. L 1 z 4.1.2003, str. 1).

⁽⁴⁾ W tym względzie patrz na przykład sprawa C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S i inni przeciwko Komisji* [2005] Zb. Orz. I-5425, pkt 172.

⁽⁵⁾ Wytyczne Urzędu Nadzoru EFTA w sprawie metody ustalania grzywien Dz.U. C 10 z 16.1.2003, str. 16 oraz Suplement EOG do Dz.U. nr 3 z 16.1.2003, str. 6.

⁽⁶⁾ „Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali” (Dz.U. C 9 z 14.1.1998, str. 3).

⁽⁷⁾ Jest to zadanie realizowane wspólnie z Komisją zgodnie z art. 55 Porozumienia EOG oraz zgodnie z regułami konkurencji określonymi w art. 56 Porozumienia EOG, patrz przypis 2 powyżej.

w świetle tych zasad ⁽¹⁾. W tym celu Urząd musi zapewnić, by jego działania miały niezbędny efekt odstraszający ⁽²⁾. W konsekwencji, jeżeli Urząd stwierdzi naruszenie art. 53 lub 54 Porozumienia EOG, konieczne może być nałożenie grzywny na podmioty naruszające te przepisy. Grzywny powinny mieć odpowiednio odstraszający efekt, nie tylko ze względu na to, że mają one stanowić karę dla danych przedsiębiorstw (konkretny skutek odstraszający), lecz również dlatego, że mają powstrzymać inne przedsiębiorstwa od podejmowania działań sprzecznych z przepisami art. 53 i 54 Porozumienia EOG lub kontynuowania tego rodzaju działań (ogólny skutek odstraszający).

5. Dla osiągnięcia powyższych celów Urząd Nadzoru EFTA powinien odnieść się do danych dotyczących wartości sprzedaży towarów lub usług mających związek z naruszeniem przepisów jako do podstawy ustalenia grzywny. Także czas trwania naruszenia przepisów powinien odgrywać znaczącą rolę przy ustalaniu właściwej kwoty grzywny. Ma on istotny wpływ na potencjalne konsekwencje rynkowe naruszenia przepisów. Dlatego też ważne jest, aby grzywna odzwierciedlała liczbę lat, w ciągu których przedsiębiorstwo brało udział w naruszeniu przepisów.

6. Połączenie wartości sprzedaży mającej związek z naruszeniem przepisów oraz okresu jego trwania stanowi odpowiednią formułę odzwierciedlającą zarówno gospodarcze znaczenie naruszenia przepisów, jak i stopień zaangażowania każdego z uczestniczących w nim przedsiębiorstw. Odwołanie się do powyższych czynników stanowi dobrą wskazówkę rzędu wielkości grzywny i nie powinno być uważane za podstawę automatycznej i arytmetycznej metody jej obliczania.

7. Za właściwe uważa się również doliczanie do grzywny określonej kwoty, której wysokość jest niezależna od czasu trwania naruszenia przepisów, w celu odstraszania przedsiębiorstw od angażowania się w działania niezgodne z prawem.

8. Poniżej określono zasady, którymi Urząd Nadzoru EFTA będzie się kierować przy ustalaniu grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozdziału II.

METODA USTALANIA GRZYWIEN

1. Nie naruszając postanowień pkt 37 poniżej, przy ustalaniu grzywien nakładanych na przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw Urząd Nadzoru EFTA będzie stosował następującą metodologię składającą się z dwóch etapów.

2. Najpierw Urząd Nadzoru EFTA określi kwotę podstawową dla każdego przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw (patrz: sekcja 1 poniżej).

3. Następnie Urząd może stosownie podwyższyć lub obniżyć tą kwotę podstawową (patrz sekcja 2 poniżej).

1. Kwota podstawowa grzywny

4. Kwota podstawowa zostanie ustalona w odniesieniu do wartości sprzedaży przy zastosowaniu następującej metodologii.

A. Obliczenie wartości sprzedaży

5. Ustalając kwotę podstawową grzywny, Urząd Nadzoru EFTA uwzględni wartość sprzedaży towarów lub usług osiągniętej przez przedsiębiorstwo, mającej bezpośredni lub pośredni ⁽³⁾ związek z naruszeniem przepisów, w danym obszarze geograficznym w ramach EOG. Zazwyczaj Urząd będzie uwzględniać wartość sprzedaży przedsiębiorstwa za ostatni pełny rok obrotowy, którego dotyczyło naruszenie przepisów (zwaną dalej „wartością sprzedaży”).

6. Jeżeli naruszenie przepisów przez związek przedsiębiorstw wiąże z działalnością jego członków, wartość sprzedaży będzie w zasadzie odpowiadać sumie wartości sprzedaży członków tego związku.

7. Ustalając wartość sprzedaży przedsiębiorstwa, Urząd Nadzoru EFTA skorzysta z najbardziej wiarygodnych danych dostępnych w przypadku tego przedsiębiorstwa.

⁽¹⁾ W tym względzie patrz na przykład sprawa *Dansk Rørindustri A/S i inni przeciwko Komisji*, cytowana powyżej, pkt 170.

⁽²⁾ W tym względzie patrz połączone sprawy 100/80 do 103/80 *Musique Diffusion française i inni przeciwko Komisji* [1983] ECR 1825, pkt 106.

⁽³⁾ Będzie to miało miejsce na przykład w przypadku porozumień horyzontalnych dotyczących ustalania cen na dany produkt, gdy cena tego produktu służy jako podstawa dla cen produktów o niższej lub wyższej jakości.

8. Jeżeli udostępnione przez przedsiębiorstwo dane są niekompletne lub niewiarygodne, Urząd Nadzoru EFTA może ustalić wartość sprzedaży tego przedsiębiorstwa na podstawie danych częściowych, którymi dysponuje lub wszelkich innych informacji, które uzna za stosowne i odpowiednie.

9. Wartość sprzedaży zostanie ustalona przed nałożeniem podatku VAT i innych podatków bezpośrednio związanych ze sprzedażą.

10. W przypadku gdy zakres geograficzny naruszenia przepisów wykracza poza EOG (na przykład w przypadku karteli o zasięgu światowym), wartość sprzedaży przedsiębiorstw na terytorium EOG może nie odzwierciedlać odpowiednio wagi udziału każdego przedsiębiorstwa w tym naruszeniu. W szczególności może to mieć miejsce w przypadku porozumień o zasięgu światowym w sprawie podziału rynku.

W takich okolicznościach, w celu odzwierciedlenia skumulowanej wartości sprzedaży na terytorium EOG, a zarazem wagi udziału każdego przedsiębiorstwa w naruszeniu przepisów, Urząd Nadzoru EFTA może oszacować całkowitą wartość sprzedaży towarów lub usług mających związek z naruszeniem przepisów na danym obszarze geograficznym (wykraczającym poza EOG), ustalić rynkowy udział w sprzedaży przypadający na każde przedsiębiorstwo uczestniczące w naruszeniu przepisów i odnieść ten udział do skumulowanej wartości sprzedaży tych przedsiębiorstw na terytorium EOG. Wynik zostanie wykorzystany jako wartość sprzedaży dla celów ustalenia podstawowej kwoty grzywny.

B. Ustalenie podstawowej kwoty grzywny

11. Podstawowa kwota grzywny zostanie ustalona poprzez pomnożenie pewnej części wartości sprzedaży, której wielkość uzależniona jest od wagi naruszenia przepisów, przez liczbę lat, w których przepisy były naruszane.

12. Ocena wagi naruszenia przepisów będzie dokonywana indywidualnie dla każdego przypadku, dla każdego rodzaju naruszenia przepisów, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności istotnych dla danego przypadku.

13. Zasadniczo część wartości sprzedaży, która ma zostać uwzględniona w danym przypadku, będzie ustalana na poziomie do 30 % wartości sprzedaży.

14. Podejmując decyzję o tym, czy część wartości sprzedaży, która ma zostać uwzględniona w danym przypadku, znajdować się będzie w dolnej czy górnej części tej skali, Urząd Nadzoru EFTA rozważy kilka czynników, takich jak charakter naruszenia przepisów, wielkość skumulowanego udziału w rynku wszystkich przedsiębiorstw biorących udział w naruszeniu przepisów, zakres geograficzny tego naruszenia oraz fakt, czy naruszenie przepisów zostało zrealizowane w praktyce, czy też nie.

15. Porozumienia horyzontalne dotyczące ustalania cen, podziału rynku i ograniczenia produkcji⁽¹⁾, które są z reguły tajne, zaliczane są ze względu na swój charakter do najpoważniejszych ograniczeń konkurencji. Zgodnie z zasadami polityki konkurencji muszą one być surowo karane. W konsekwencji część wartości sprzedaży, która brana jest pod uwagę w przypadku tego rodzaju naruszeń przepisów, znajdować się będzie zazwyczaj w górnym przedziale powyższej skali.

16. W celu pełnego uwzględnienia czasu uczestnictwa każdego przedsiębiorstwa w naruszeniu przepisów, kwota, której wysokość określana jest na podstawie wartości sprzedaży (patrz pkt 20-23 powyżej), zostanie pomnożona przez liczbę lat, w których przedsiębiorstwa uczestniczyły w naruszeniu przepisów. Okresy krótsze niż sześć miesięcy zostaną policzone jako pół roku; okresy dłuższe niż sześć miesięcy, lecz krótsze od roku, zostaną policzone jako cały rok.

17. Ponadto niezależnie od okresu uczestnictwa danego przedsiębiorstwa w naruszeniu przepisów, Urząd Nadzoru EFTA do kwoty podstawowej doliczy kwotę w wysokości od 15 do 25 % wartości sprzedaży, obliczonej w sposób określony w sekcji A powyżej, w celu odstraszenia przedsiębiorstw od zawierania porozumień horyzontalnych dotyczących ustalania cen, podziału rynku i ograniczenia produkcji. Urząd może również zastosować taką kwotę dodatkową w przypadku innych naruszeń przepisów. Na potrzeby decyzji dotyczącej części wartości sprzedaży, która zostanie uwzględniona w danym przypadku, Urząd weźmie pod uwagę kilka czynników, w szczególności czynniki, o których mowa w pkt 22.

⁽¹⁾ Uwzględnia się tu porozumienia, praktyki uzgodnione i decyzje związków przedsiębiorstw w rozumieniu art. 53 Porozumienia EOG.

18. W przypadku gdy wartość sprzedaży przedsiębiorstw uczestniczących w naruszeniu przepisów jest podobna lecz nie identyczna, Urząd Nadzoru EFTA może ustalić taką samą kwotę podstawową dla każdego z tych przedsiębiorstw. Ponadto przy określaniu kwoty podstawowej grzywny Urząd stosować będzie liczby w zaokrągleniu.

2. Dostosowania kwoty podstawowej

19. Przy ustalaniu grzywny Urząd Nadzoru EFTA może uwzględnić okoliczności, mogące prowadzić do podwyższenia lub obniżenia kwoty podstawowej ustalonej w sposób określony w sekcji 1 powyżej. Urząd dokona tego na podstawie ogólnej oceny, uwzględniającej wszystkie istotne okoliczności.

A. Okoliczności obciążające

20. Kwota podstawowa grzywny może zostać podwyższona, jeżeli Urząd Nadzoru EFTA stwierdzi występowanie okoliczności obciążających, takich jak:

- dalsze naruszanie przepisów, ponowne dokonanie przez przedsiębiorstwo identycznego naruszenia przepisów lub dokonanie podobnego naruszenia przepisów po stwierdzeniu przez Urząd lub krajowy organ ochrony konkurencji naruszenia art. 53 lub 54 przez to przedsiębiorstwo: w przypadku każdego takiego stwierdzonego naruszenia przepisów kwota podstawowa zostanie podwyższona o kwotę, której wartość wynosi do 100 % wartości kwoty podstawowej;
- odmowa współpracy z Urzędem lub utrudnianie prowadzenia postępowania wyjaśniającego;
- rola kierownicza w naruszeniu przepisów lub zachęcanie do ich naruszenia; Urząd zwróci również szczególną uwagę na wszelkie działania podjęte w celu nakłonienia innych przedsiębiorstw do udziału w naruszeniu przepisów lub wszelkie środki odwetowe podjęte wobec innych przedsiębiorstw w celu zmuszenia ich do podejmowania działań stanowiących naruszenie przepisów.

B. Okoliczności łagodzące

21. Kwota podstawowa grzywny może zostać obniżona, jeżeli Urząd Nadzoru EFTA stwierdzi występowanie okoliczności łagodzących, takich jak:

- dostarczenie przez przedsiębiorstwo dowodów na to, że zaprzestało ono naruszania przepisów po interwencji Urzędu: nie odnosi się to jednak do tajnych porozumień lub praktyk (w szczególności karteli);
- dostarczenie przez przedsiębiorstwo dowodów na to, że do naruszenia przepisów doszło w wyniku zaniedbania;
- dostarczenie przez przedsiębiorstwo dowodów na to, że jego udział w naruszeniu przepisów jest znacznie ograniczony, a w konsekwencji wykazanie, że w okresie, w którym było ona stroną sprzecznego z prawem porozumienia, w rzeczywistości powstrzymywało się ono od stosowania tego porozumienia, postępując na rynku w sposób zgodny z zasadami konkurencji; sam fakt, że przedsiębiorstwo uczestniczyło w naruszeniu przepisów przez okres krótszy niż inne przedsiębiorstwa, nie będzie uznawany za okoliczność łagodzącą, gdyż okoliczność ta znajdzie już odzwierciedlenie w kwocie podstawowej;
- aktywna współpraca danego przedsiębiorstwa z Urzędem, wykraczająca poza zakres stosowania zawiadomienie w sprawie łagodzenia sankcji i zakres jego prawnego zobowiązania do współpracy;
- udzielone na podstawie przepisów prawnych lub przez organy publiczne upoważnienie lub zachęta do działań zakłócających konkurencję ⁽¹⁾.

C. Podwyższenie grzywny dla zapewnienia skutku odstrasżającego

22. Urząd Nadzoru EFTA zwróci szczególną uwagę na konieczność zapewnienia odpowiedniego skutku odstrasżającego grzywnien; w tym celu Urząd może podwyższyć grzywnę, która ma zostać nałożona na przedsiębiorstwa posiadające szczególnie wysoki obrót poza sprzedażą towarów i usług, do których odnosi się naruszenie przepisów.

⁽¹⁾ Ma to miejsce bez uszczerbku dla wszelkich działań, jakie mogą zostać podjęte przeciwko danemu państwu EFTA.

23. Urząd Nadzoru EFTA weźmie również pod uwagę konieczność podwyższenia grzywny, tak aby przekraczała ona kwotę zysków osiągniętych nieuczciwie wskutek naruszenia przepisów, w przypadku gdy możliwe jest oszacowanie takiej kwoty.

D. Zgodna z prawem maksymalna kwota grzywny

24. Ostateczna kwota grzywny w żadnym wypadku nie przekroczy 10 % całkowitego obrotu uzyskanego w poprzednim roku obrotowym przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw uczestniczących w naruszeniu przepisów, zgodnie z art. 23 ust. 2 rozdziału II.

25. W przypadku gdy naruszenie przepisów przez związek przedsiębiorstw ma związek z działalnością jego członków, grzywna nie przekroczy 10 % sumy całkowitych obrotów każdego członka prowadzącego działalność na rynku, na który miało wpływ dane naruszenie przepisów.

E. Zawiadomienie w sprawie łagodzenia sankcji

26. Urząd Nadzoru EFTA będzie stosować przepisy dotyczące łagodzenia sankcji zgodnie z warunkami określonymi w zastosowanym zawiadomieniu.

F. Wypłacalność przedsiębiorstwa

27. W wyjątkowych przypadkach Urząd Nadzoru EFTA może, na wniosek stron, uwzględnić niewypłacalność przedsiębiorstwa w szczególnym kontekście społeczno-gospodarczym. Urząd nie zmniejszy z tego powodu grzywny jedynie w wyniku ustalenia, że sytuacja finansowa przedsiębiorstwa jest niekorzystna lub że przedsiębiorstwo przynosi straty. Grzywna może zostać zmniejszona jedynie na podstawie obiektywnych dowodów wskazujących na to, że nałożenie grzywny zgodnie z niniejszymi wytycznymi zagroziłoby nieodwracalnie rentowności danego przedsiębiorstwa i spowodowałoby całkowitą utratę wartości aktywów tego przedsiębiorstwa.

USTALENIA KOŃCOWE

28. W niektórych przypadkach Urząd nadzoru EFTA może nałożyć grzywnę symboliczną. Uzasadnienie nałożenia takiej grzywny musi zostać podane w treści decyzji Urzędu.

29. Mimo iż niniejsze wytyczne przedstawiają ogólną metodologię w zakresie ustalania grzywien, szczególne okoliczności danego przypadku lub potrzeba osiągnięcia skutku odstrasającego w konkretnym przypadku mogą uzasadnić odstąpienie od tej metodologii lub pułapów określonych w pkt 21.

30. Niniejsze wytyczne będą stosowane w odniesieniu do wszelkich spraw, w przypadku których zgłoszenie zastrzeżeń zostanie wystosowane po dacie publikacji wytycznych w Dzienniku Urzędowym oraz Suplemencie EOG, niezależnie od tego, czy grzywnę nakłada się na mocy art. 23 ust. 2 rozdziału II, czy art. 15 ust. 2 poprzedniej wersji rozdziału II protokołu 4 do Porozumienia o nadzorze i trybunale ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Tekst rozdziału II protokołu 4 do Porozumienia o nadzorze i trybunale (który odpowiadał rozporządzeniu 17/62 z 6 lutego 1962 r.: pierwsze rozporządzenie wprowadzające w życie art. 85 i 86 [obecnie 81 i 82] Traktatu (Dz.U. 13 z 21.2.1962, str. 204) został zastąpiony dnia 20 maja 2005 r., patrz przypis 3 powyżej.