

Streszczenie decyzji Komisji
z dnia 28 kwietnia 2021 r.
dotyczącej postępowania na podstawie art. 101 TFUE i art. 53 Porozumienia EOG

(Sprawa AT.40346 – SSA Bonds)

(notyfikowana jako dokument C(2021) 2871)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2021/C 418/11)

W dniu 28 kwietnia 2021 r. Komisja przyjęła decyzję dotyczącą postępowania na podstawie art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („Traktat”) i art. 53 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym („Porozumienie EOG”). Zgodnie z przepisami art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 ⁽¹⁾ Komisja podaje niniejszym do wiadomości nazwy stron oraz zasadniczą treść decyzji, wraz z informacjami na temat wszelkich nałożonych kar, uwzględniając jednak uzasadnione prawo przedsiębiorstw do ochrony ich tajemnic handlowych. Pełen tekst omawianej decyzji w wersji nieopatrzonej klauzulą poufności dostępny jest na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, pod adresem:

<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/>

1. WPROWADZENIE

- 1) Adresaci decyzji uczestniczyli w pojedynczym i ciągłym naruszeniu art. 101 Traktatu i art. 53 Porozumienia EOG. Celem naruszenia było ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w sektorze obligacji ponadnarodowych, skarbowych i komunalnych emitowanych w USD („obligacje dolarowe SSA”).
- 2) Obligacje SSA stanowią ogólną kategorię skupiającą różne obligacje, które są przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, bez żadnej centralnej wymiany i obejmują:
 - obligacje ponadnarodowe: emitowane przez instytucje ponadnarodowe, których mandat wykracza poza granice państwowe, takie jak Europejski Bank Inwestycyjny („EBI”) lub Międzypamerykański Bank Rozwoju („IDB”),
 - obligacje skarbowe zagraniczne: emitowane przez instytucje rządowe na szczeblu centralnym na podstawie prawa innego niż ich prawo krajowe lub w walutach innych niż waluta krajowa,
 - obligacje komunalne: emitowane przez rządy lub podmioty powiązane z rządem znajdujące się poniżej poziomu państwowych instytucji rządowych na szczeblu centralnym, do których należą m.in. władze prowincji, rządy regionalne, władze gminne (na przykład landy w Niemczech lub prowincje w Kanadzie), lub przez instytucje takie jak banki będące własnością państwa, podmioty działające w dziedzinie rozwoju infrastruktury, podmioty finansowe działające w dziedzinie eksportu lub instytucje zabezpieczeń społecznych, podlegające zazwyczaj domniemanej lub wyraźnej gwarancji państwowej.Zachowanie, którego dotyczy decyzja obejmuje wszystkie trzy rodzaje obligacji.
- 3) Obligacje SSA zazwyczaj są emitowane na rynku pierwotnym za pośrednictwem konsorcjum. Zachowanie opisane w decyzji nie odnosi się jednak do rynku pierwotnego, ale raczej do późniejszego obrotu obligacjami dolarowymi SSA na rynku wtórnym.
- 4) Decyzja skierowana jest do następujących podmiotów (zwanych dalej „adresatami”):
 - Bank of America Corporation i Merrill Lynch International (zwane łącznie „BAML”);

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 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, s. 1, zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 411/2004, Dz.U. L 68 z 6.3.2004, s. 1.

- Crédit Agricole SA, Crédit Agricole Corporate and Investment Bank (zwane dalej łącznie „Crédit Agricole”);
- Credit Suisse Group AG i Credit Suisse Securities (Europe) Limited (zwane dalej łącznie „Credit Suisse”); oraz
- Deutsche Bank AG, DB Group Services (UK) Limited i Deutsche Securities Inc. (zwane dalej łącznie „Deutsche Bank”).

2. OPIS SPRAWY

2.1. Procedura

- 5) Postępowanie wszczęto na podstawie wniosku o zwolnienie z grzywny otrzymanego od Deutsche Bank w dniu 4 sierpnia 2015 r. Żadna z pozostałych stron nie wystąpiła z wnioskiem o złagodzenie kary. Dnia 4 grudnia 2015 r. i 6 września 2016 r. Komisja Europejska („Komisja”) skierowała wnioski o udostępnienie informacji na podstawie art. 18 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 do BAML, Crédit Agricole, Credit Suisse i innych przedsiębiorstw. W dniach 21-24 listopada 2016 r. natomiast przeprowadziła zapowiedziane kontrole w siedzibach BAML i Crédit Agricole.
- 6) Decyzją z dnia 20 grudnia 2018 r. Komisja wszczęła postępowanie na podstawie art. 11 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 przeciwko BAML, Crédit Agricole, Credit Suisse i Deutsche Bank, a dnia 21 grudnia 2018 r. wystosowała pisemne zgłoszenie zastrzeżeń skierowane do tych czterech banków. Strony uzyskały następnie dostęp do akt sprawy Komisji.
- 7) Wszyscy adresaci pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń przedstawili Komisji w formie pisemnej swoje stanowiska na temat podniesionych przeciwko nim zarzutów. Przedstawili oni również swoje opinie podczas spotkania wyjaśniającego, które odbyło się w Brukseli w dniach 10 i 11 lipca 2019 r.
- 8) W dniu 6 listopada 2020 r. Komisja wystosowała pismo do wszystkich stron postępowania zawierające dalsze szczegóły dotyczące metody obliczania grzywien, ze szczególnym uwzględnieniem obliczania wskaźnika zastępczego dla wartości sprzedaży. Jedna ze stron odpowiedziała na to pismo w dniu 4 grudnia 2020 r., a pozostałe trzy strony przedstawiły swoje uwagi w dniu 8 stycznia 2021 r.
- 9) W dniu 26 kwietnia 2021 r. przeprowadzono konsultacje z Komitetem Doradczym ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję i Pozycji Dominujących, który wydał pozytywną opinię. Urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające sporządził w dniu 27 kwietnia 2021 r. swoje sprawozdanie końcowe, zaś w dniu 28 kwietnia 2021 r. Komisja przyjęła przedmiotową decyzję.

2.2. Opis zachowania

- 10) Omawiane zachowanie dotyczyło obrotu obligacjami dolarowymi SSA na rynku wtórnym. Miało ono bezpośredni wpływ na wynik negocjacji między zainteresowanymi handlowcami i konkretnymi kontrahentami, jak również ogólnie na warunki handlowe na rynku obligacji dolarowych SSA do tego stopnia, że handlowcy nie opracowywali swoich strategii z myślą o konkretnych klientach, ale z myślą o całym rynku.
- 11) BAML, Crédit Agricole, Credit Suisse i Deutsche Bank wymieniali – za pośrednictwem niektórych swoich pracowników – szczególnie chronione informacje handlowe, co pozwoliło im na koordynowanie swoich działań i w rezultacie na uzyskiwanie przewagi nad klientami i konkurencyjnymi handlowcami podczas obrotu obligacjami dolarowymi SSA na rynku wtórnym, mając na celu przede wszystkim zwiększenie dochodów z handlu.
- 12) Do celów analizy zachowanie kartelu można przedstawić w następujących kategoriach:
 - (1) Uzgadnianie cen przekazywanych konkretnym kontrahentom: strony uzgadniały ceny kupna lub ceny, które oferowały konkretnym klientom, kiedy bezpośrednio konkurowały (lub miały bezpośrednio konkurować) ze sobą w kwestiach handlowych;
 - (2) Uzgadnianie cen prezentowanych ogólnie na rynku: strony uzgadniały ceny za konkretne obligacje, jakie miały być ogólnie prezentowane na rynku w danym momencie (w tym dla klientów, maklerów i konkurujących handlowców) za pośrednictwem ekranów maklerskich lub w odpowiedzi na przychodzące wnioski klientów;

- (3) Wymiana aktualnych lub perspektywicznych szczególnie chronionych informacji handlowych dotyczących ich działalności handlowej i przepływów handlowych na rynku wtórnym: strony swobodnie omawiały informacje uzyskane z wewnętrznych źródeł każdego banku w odniesieniu do strategii i działań konkretnych klientów w czasie rzeczywistym, nadchodzących przepływów i konsorcjów w sposób wykraczający poza działania niezbędne do prowadzenia zgodnych z prawem negocjacji dotyczących konkretnych transakcji w zakresie obligacji dolarowych SSA;
- (4) Wymiana, potwierdzanie i dostosowywanie strategii handlowych i cenowych: strony ujawniały swoje ostatnie ceny lub aktualne strategie cenowe dla konkretnych obligacji i terminów zapadalności w zakresie spreadów lub cen w ciągu całego dnia handlowego, pozwalając sobie wzajemnie na dostosowywanie swoich strategii i wzajemną ochronę; oraz
- (5) Koordynowanie działalności handlowej: strony uzgodniły, że będą powstrzymywać się od kupna i składania ofert kupna lub usuwać („pozbywać się”) zakup lub ofertę kupna z rynku (zazwyczaj z ekranu maklerskiego) w sytuacji, gdy mogą ze sobą konkurować lub w inny sposób kolidować ze sobą w odniesieniu do konkretnego przedziału czasowego ze względu na zapowiadaną pozycję lub działalność handlową innego handlowca. Strony uzgodniły również, że podzielą się transakcjami między sobą i skoncentrują lub ograniczą swoją pozycję handlową, aby sprostać konkretnym potrzebom klienta (o których się wzajemnie poinformowały).
- 13) Różne kategorie zachowań opisanych do celów analizy były ze sobą powiązane i często się pokrywały. Na przykład, uzgadnianiu cen lub działalności handlowej nieuchronnie towarzyszyła wymiana konkretnych informacji na temat zamiarów w zakresie ustalania cen lub obrotu. Przynajmniej jeden handlowiec z każdej ze stron brał udział w niektórych lub wszystkich z tych kategorii zachowań w całym okresie trwania kartelu, czyli okresie co najmniej od dnia 19 stycznia 2010 r. do dnia 24 marca 2015 r.
- 14) Do działań mających znamiona zmywy dochodziło w ramach powtarzalnych wielostronnych rozmów na czacie internetowym, którym towarzyszyły częste kontakty dwustronne (które następnie całkowicie zastąpiły rozmowy online z powodu ograniczeń w korzystaniu z wielostronnych czatów internetowych przez strony).

2.3. Zaangażowanie poszczególnych banków w przedmiotowe zachowanie

- 15) W całym okresie trwania naruszenia każda ze stron brała udział w naruszeniu w następujących okresach:
- BAML wziął udział po raz pierwszy w okresie od 19 stycznia 2010 r. do 23 października 2012 r. a następnie ponownie w okresie od 22 lipca 2014 r. do 27 stycznia 2015 r.,
- Crédit Agricole brał udział w okresie od 10 stycznia 2013 r. do 24 marca 2015 r.,
- Credit Suisse brał udział w okresie od 21 czerwca 2010 r. do 24 marca 2015 r.,
- Deutsche Bank brał udział w okresie od 19 stycznia 2010 r. do 28 marca 2014 r.
- 16) W decyzji stwierdzono, że BAML, Crédit Agricole, Credit Suisse i Deutsche Bank uczestniczyły w pojedynczym i ciągłym naruszeniu art. 101 Traktatu i art. 53 Porozumienia EOG. Okoliczności faktyczne sprawy, takie jak produkt objęty postępowaniem, mechanizm zachowania, uczestniczące w zmywie przedsiębiorstwa, metody kontaktów, zamiar przyczynienia się do realizacji całościowego planu zmierzającego do zwiększenia swoich przychodów, świadomość handlowców co do prowadzonych kontaktów oraz ciągły charakter naruszenia pokazują, że kontakty pomiędzy stronami mające znamiona zmywy były powiązane ze sobą, uzupełniały się i służyły osiągnięciu jednego celu.

2.4. Zakres geograficzny

- 17) Zakres geograficzny naruszenia obejmował co najmniej całe terytorium EOG.

2.5. Środki zaradcze

- 18) Do przedmiotowej decyzji zastosowanie mają wytyczne w sprawie grzywien z 2006 r. ⁽²⁾ Decyzja nakłada grzywny na podmioty wymienione w motywie 4 powyżej – BAML, Crédit Agricole i Credit Suisse.

⁽²⁾ Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 1/2003, Dz.U. C 210 z 1.9.2006, s. 2.

2.5.1. Kwota podstawowa grzywny

- 19) Podstawową kwotę grzywny, która ma zostać nałożona na przedsiębiorstwa, należy określić przy uwzględnieniu wartości sprzedaży, czasu trwania i zakresu geograficznego kartelu oraz faktu, że naruszenie, w którego ramach dokonuje się uzgadniania cen, należy ze względu na swój charakter do najpoważniejszych ograniczeń konkurencji.
- 20) Produkty finansowe takie jak obligacje dolarowe SSA nie generują sprzedaży w zwykłym znaczeniu tego słowa, jako że są zarówno nabywane, jak i sprzedawane przez dealerów, a przychody pochodzą z różnicy między ceną kupna a ceną sprzedaży każdej obligacji nabytej, a następnie sprzedanej przez handlowców. W tej sprawie należy zatem obliczyć wskaźnik zastępczy wartości sprzedaży jako punkt wyjścia do ustalenia kwoty podstawowej grzywny.
- 21) Stałą praktyką Komisji w sprawach kartelowych w sektorze finansowym jest nieokreślanie wskaźnika zastępczego wartości sprzedaży poprzez odniesienie do „wyniku z działalności operacyjnej” lub „zysku netto z operacji finansowych”. Te metody odzwierciedlają zyski z działalności handlowej kompensowane ze stratami handlowymi (które mogą znacznie różnić się w zależności od przedsiębiorstwa i nie zawsze są proporcjonalne do wolumenu i wartości obrotu) i są raczej porównywalne do pomiaru zysku uzyskanego z działalności handlowej niż stanowią odpowiedni wskaźnik zastępczy wartości sprzedaży zgodnie z wytycznymi w sprawie grzywien. Zamiast tego, jako punkt wyjścia dla wskaźnika zastępczego wartości sprzedaży dla tej sprawy należy przyjąć wolumen referencyjny i wartość obligacji dolarowych SSA, które strony wprowadziły do obrotu podczas okresu ich indywidualnego zaangażowania w kartel.
- 22) Zazwyczaj Komisja uwzględnia wartość sprzedaży przedsiębiorstwa za ostatni pełny rok obrotowy jego uczestnictwa. Jednak biorąc pod uwagę zmieniającą się wielkość rynku obligacji dolarowych SSA, wysoką zmienność w okresie naruszenia oraz różne okresy zaangażowania w kartel poszczególnych adresatów decyzji, Komisja uważa, że właściwsze jest oparcie uśrednionego do okresu roku wskaźnika zastępczego sprzedaży na wartości sprzedaży faktycznie dokonanej przez przedsiębiorstwa w miesiącach odpowiadających ich udziałowi w naruszeniu.
- 23) Te uśrednione do okresu roku kwoty referencyjne będące przedmiotem obrotu odzwierciedlają gospodarcze znaczenie naruszenia i stopień zaangażowania każdego z uczestniczących w nim przedsiębiorstw, bez względu na okres indywidualnego udziału, ale mogą prowadzić do nieproporcjonalnych grzywien jeśli specyfika sektora finansowego, a zwłaszcza rynku obligacji dolarowych SSA nie będzie wzięta pod uwagę. Jako że przychód z transakcji obligacji dolarowych SSA na rynku wtórnym znajduje odzwierciedlenie w różnicy między ceną kupna a ceną sprzedaży każdej obligacji, znanej jako „rozpiętość cen oferowanych i cen sprzedaży”, Komisja obniża zatem wyżej wspomniane uśrednione do okresu roku kwoty referencyjne obligacji dolarowych SSA będących przedmiotem obrotu na rynku wtórnym za pomocą czynnika opartego na mających zastosowanie rozpiętościach cen oferowanych i cen sprzedaży.
- 24) Komisja uważa, że współczynnik wartości sprzedaży brany pod uwagę przy obliczaniu podstawowej kwoty grzywny powinien wynosić 16 %, a wartość procentowa stosowana do obliczenia kwoty dodatkowej powinna wynosić 16 % wskaźnika zastępczego wartości sprzedaży.

2.5.2. Dostosowania kwoty podstawowej: okoliczności obciążające lub łagodzące

- 25) Nie występują okoliczności obciążające ani łagodzące.

2.5.3. Grzywna dla zapewnienia skutku odstraszającego

- 26) Przy ustalaniu kwoty grzywien Komisja zwraca szczególną uwagę na potrzebę zapewnienia, aby nałożone grzywny miały odpowiedni efekt odstraszający i może zastosować mnożnik służący zapewnieniu skutku odstraszającego pod warunkiem, że nie stanowi on czynnika dyskryminującego którąś ze stron w sprawie. W szczególności Komisja może podwyższyć grzywny nakładane na przedsiębiorstwa, których obrót – poza sprzedażą dóbr i usług objętych naruszeniem – jest szczególnie wysoki. Na tej podstawie i biorąc pod uwagę obrót osiągnięty przez te przedsiębiorstwa w ostatnim roku obrotowym poprzedzającym wydanie decyzji, Komisja uznaje za właściwe zastosowanie mnożnika w wysokości 1,3 do grzywien nakładanych na BAML oraz mnożnika w wysokości 1,2 do grzywien nakładanych na Crédit Agricole.

2.5.4. Zastosowanie pułapu 10 % obrotów

- 27) Zgodnie z art. 23 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 wartość grzywny nałożonej na każde przedsiębiorstwo za każde naruszenie nie może przekraczać 10 % jego rocznego obrotu uzyskanego w roku obrotowym poprzedzającym decyzję Komisji.
- 28) W tym przypadku żadna z grzywien nie przekracza 10 % całkowitego obrotu przedsiębiorstwa uzyskanego w roku obrotowym poprzedzającym niniejszą decyzję.

2.5.5. Zastosowanie obwieszczenia w sprawie łagodzenia sankcji

- 29) Komisja uważa, że Deutsche Bank może skorzystać ze zwolnienia z grzywien, które w przeciwnym razie zostałyby na niego nałożone za jego udział w naruszeniu będącym przedmiotem decyzji.

3. WNIOSKI

- 30) Na mocy art. 23 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 nałożono następujące grzywny:
- a) Deutsche Bank AG, DB Group Services (UK) Limited i Deutsche Securities Inc., odpowiedzialne solidarnie: 0 EUR;
 - b) Bank of America Corporation i Merrill Lynch International, odpowiedzialne solidarnie: 12 642 000 EUR;
 - c) Crédit Agricole SA i Crédit Agricole Corporate and Investment Bank, odpowiedzialne solidarnie: 3 993 000 EUR;
 - d) Credit Suisse Group AG i Credit Suisse Securities (Europe) Limited, odpowiedzialne solidarnie: 11 859 000 EUR.
-