Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 16. maja 2018 *

„Konkurenca – Koncentracije – Trg zračnega prevoza – Sklep o razglasitvi koncentracije za združljivo z notranjim trgom pod pogojem spoštovanja nekaterih zavez – Prošnja za odpravo dela obveznosti, ki so predmet zavez – Sorazmernost – Zaupanje v pravo – Načelo dobrega upravljanja – Zloraba pooblastil“

V zadevi T-712/16,

Deutsche Lufthansa AG s sedežem v Kölnu (Nemčija), ki jo zastopa S. Völcker, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo A. Biolan, H. Leupold in I. Zaloguin, agenti,

tožena stranka,

katere predmet je predlog na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2016) 4964 final z dne 25. julija 2016 o zavrnitvi prošnje, ki jo je tožeča stranka vložila v zvezi z odpravo nekaterih zavez, ki so postale zavezujoče s Sklepom Komisije z dne 4. julija 2005 o odobritvi koncentracije v zadevi COMP/M.3770 – Lufthansa/Swiss,

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi G. Berardis, predsednik, S. Papasavvas (poročevalec), sodnik, in O. Spineanu-Matei, sodnica,

sodna tajnica: C. Heeren, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 14. septembra 2017

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Tožeča stranka, družba Deutsche Lufthansa AG (v nadaljevanju: Lufthansa ali tožeča stranka), je največja nemška letalska družba. Ta družba je soustanoviteljica združenja Star Alliance, ki je največje združenje letalskih družb na svetu.

* Jezik postopka: angleščina.

2 Družba Lufthansa je z družbo Scandinavian Airlines System (v nadaljevanju: SAS) poleg sporazuma Star Alliance 11. maja 1995 sklenila dvostranski sporazum o združenju (v nadaljevanju: dvostranski sporazum o združenju) in 1. julija 1995 sporazum o letih pod skupno oznako, sporazum o trženju in prodaji ter dvostranski sporazum o skupnem podjetju (v nadaljevanju: sporazum o skupnem podjetju).

3 Družba Lufthansa je prav tako z družbo Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. (v nadaljevanju: LOT) poleg sporazuma Star Alliance 1. junija 2002 sklenila vzajemni sporazum o letih pod skupno oznako, 25. avgusta 2003 posebni tarifni sporazum o delitvi, 26. septembra 2003 strateški sporazum o sodelovanju, 15. junija 2004 okvirni sporazum v zvezi s programom za spodbujanje in 1. oktobra 2003 sporazum o sodelovanju Miles and More.

Sklep o odobritvi koncentracije med družbama Lufthansa in Swiss International Air Lines Ltd

4 Komisija Evropskih skupnosti je s Sklepom z dne 4. julija 2005 (zadeva COMP/M.3770 – Lufthansa/Swiss, v nadaljevanju: Sklep iz leta 2005) na podlagi člena 6(1)(b) in (2) Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (Uredba ES o združitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 40) razglasila, da je operacija koncentracije (v nadaljevanju: koncentracija), s katero je družba Lufthansa pridobila nadzor nad letalsko družbo Swiss International Air Lines Ltd (v nadaljevanju: Swiss), ob spoštovanju nekaterih pogojev in obveznosti združljiva z notranjim trgom, Sporazumom o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) in Sporazumom med Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o zračnem prometu.

5 Komisija je v okviru preučitve koncentracije na eni strani analizirala prekrivanja med storitvami, ki jih opravljata obe letalski družbi. Na drugi strani je preučila, v kakšnem obsegu bi to, da bi družba Lufthansa pridobila nadzor nad družbo Swiss, odpravilo tudi učinkovito konkurenco med družbo Swiss in preostalimi letalskimi družbami, ki niso del skupine Lufthansa, vendar so partnerji v združenju Star Alliance in so poleg tega povezani z nizom dvostranskih ali večstranskih sporazumov, in sicer z družbami SAS, LOT, Austrian Airlines, British Midland Limited (v nadaljevanju: bmi), United Airlines in Air Canada.

6 Komisija je glede na razne sporazume o sodelovanju, navedene v točkah 2 in 3 zgoraj, in ob upoštevanju verjetnega prihodnjega pristopa družbe Swiss k združenju Star Alliance, ugotovila, da družbi SAS in LOT nimata znatnega interesa za to, da bi po koncentraciji konkurirali družbi Swiss.

7 Komisija je zato pri presoji glede konkurence pri koncentraciji tržna deleža družb SAS in LOT prištela k tržnemu deležu družbe Lufthansa, iz česar sta izhajali prekrivanji na linijah Zürich-Stockholm (v nadaljevanju: ZRH-STO) in Zürich-Varšava (v nadaljevanju: ZRH-WAW). Ker so samo družba Swiss in partnerji v združenju Star Alliance ter družba SAS na liniji ZRH-STO in družba LOT na liniji ZRH-WAW opravljali lete na teh linijah in ker sta bili letališči Zürich (Švica) in Stockholm (Švedska) polno zasedeni, je Komisija ugotovila, da obstajajo resni dvomi o združljivosti koncentracije z notranjim trgom glede teh dveh linij.

8 Družbi Lufthansa in Swiss (v nadaljevanju skupaj: pogodbenici) sta, da bi se ti resni dvomi odpravili, 13. junija 2005 predlagali zaveze glede slotov, zlasti za liniji ZRH-STO in ZRH-WAW.

9 Po pripombah zainteresiranih tretjih oseb sta pogodbenici 27. junija 2005 zaveze glede slotov dopolnili s tarifnimi zavezami, vsebovanimi v klavzuli 11.1 zavez, ki sta jih predložili in v kateri je določeno, da bo združeni subjekt vsakič, ko bo znižal tarifo, objavljeno za primerljivo referenčno linijo, uporabil enakovredno znižanje (v odstotkih) za ustrezne tarife na linijah ZRH-STO in ZRH-WAW. V navedeni klavzuli je natančneje določeno, da bo ta obveznost prenehala, če bo nov ponudnik storitev zračnega prevoza začel z dejavnostmi na navedenih linijah.

10 Zaveze, ki sta jih predložili pogodbenici (v nadaljevanju: zaveze), določajo imenovanje pooblaščenca, odgovornega za preverjanje spoštovanja zavez pogodbenic pod nadzorom Komisije (v nadaljevanju: pooblaščenec).

11 Zaveze poleg tega vsebujejo revizijski klavzuli 15.1 in 15.2 (v nadaljevanju: revizijska klavzula 15.1 in revizijska klavzula 15.2), ki določata:

„15.1 Komisija lahko v odgovor na prošnjo združenega subjekta, ki je utemeljena z izjemnimi okoliščinami ali korenito spremembo tržnih razmer, kot je opravljanje konkurenčne storitve zračnega prevoza med evropskima mestoma ali na določene in opredeljene dolge razdalje, odpove, spremeni ali zamenja eno ali več teh zavez.

15.2 Komisija lahko na prošnjo združenega subjekta ob opori na dolgoročno spremembo trga ponovno preuči, odpove ali spremeni vse zaveze, predlagane v tem dokumentu. Natančneje, Komisija bo obveznost dajanja slotov na voljo odpravila, če ugotovi, da so se pogodbena razmerja, s katerimi je utemeljila svojo ugotovitev glede zmanjšanja spodbude za konkurenco med subjektom, ki se s Sklepom iz leta 2005 združi, in zadevnimi prevozniki iz združenja družbe Lufthansa, bistveno spremenila, tako da bodo odpravljeni pomisleki, ki jih je navedla ta institucija.“

Izpodbijani sklep

12 Pogodbenici sta 4. novembra 2013 Komisiji predložili prošnjo za odpravo tarifnih zavez ter po možnosti zavez glede slotov in drugih pomožnih korektivnih ukrepov v zvezi z dostopom, ki se uporabijo za liniji ZRH-STO in ZRH-WAW. Ta tožba se nanaša le na prošnjo za odpravo tarifnih zavez, ki se uporabijo za liniji ZRH-STO in ZRH-WAW (v nadaljevanju: prošnja za odpravo).

13 Prošnja za odpravo je temeljila na treh razlogih, to je, prvič, na odpovedi sporazuma o skupnem podjetju, drugič, na spremembi politike Komisije pri obravnavi partnerjev v združenju ob presoji koncentracij in ob presoji, ki jo je Komisija v zvezi s tem opravila v Sklepu C(2009) 4608 final z dne 22. junija 2009 o razglasitvi združljivosti koncentracije s skupnim trgom in Sporazumom EGP (Zadeva COMP/M.5335, Lufthansa/SN Airholding, v nadaljevanju: Sklep Lufthansa/Brussels Airlines), ter tretjič, na obstoju konkurence med družbo Swiss na eni strani ter družbama SAS in LOT na drugi strani.

14 Družba Lufthansa je 14. februarja 2014 odgovorila na vprašanja Komisije z dne 22. novembra 2013 in 27. aprila 2014 na dodatna vprašanja z dne 26. februarja 2014.

15 Družba Lufthansa je na sestanku 12. septembra 2014 predlagala, da bi odpovedala dvostranski sporazum o združenju, če bi ta odpoved omogočila, da bi Komisija ugodila prošnji za odpravo, ki se nanaša na linijo ZRH-STO. Družba Lufthansa je 16. oktobra 2014 prošnjo za odpravo dopolnila z novimi predlogi. 26. januarja 2015 je na vprašanje Komisije odgovorila z elektronskim sporočilom in 18. maja 2015 to institucijo obvestila o osnutku spremembe svoje tarifne strukture.

16 Komisija je 5. marca 2015 družbo Lufthansa obvestila, da se ji zaprošena odprava lahko odobri, če v sporazuma o letih pod skupno oznako, sklenjena z družbama SAS in LOT, vnese nekatere spremembe. Družba Lufthansa je z elektronskim sporočilom z dne 28. aprila 2015 odgovorila, da ne namerava vnesti takih sprememb.

17 Družba Lufthansa je 29. junija 2015 odgovorila na vprašanja Komisije z dne 22. maja 2015.

18 Komisija je 22. oktobra 2015 pogodbenicama sporočila, da namerava prošnjo za odpravo zavrniti. Pogodbenici sta 20. in 24. novembra 2015 predložili pripombe.

19 Pooblaščenec je 27. junija 2014 in 3. maja 2016 posredoval pripombe glede prošnje družbe Lufthansa za odpravo.

20 S Sklepom C(2016) 4964 final z dne 25. julija 2016 je Komisija zavrnila prošnjo družbe Lufthansa v zvezi z odpravo nekaterih zavez, ki so postale zavezujoče s Sklepom iz leta 2005 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

21 Komisija je v zvezi s prošnjo pogodbenic za odpravo na podlagi drugega stavka revizijske klavzule 15.2, ki temelji na spremembi v pogodbah o sodelovanju, ki jih je sklenila družba Lufthansa, menila, da odpoved sporazuma o skupnem podjetju, sklenjenega med družbama Lufthansa in SAS v zvezi s prometom med Nemčijo in Skandinavijo, ne zadostuje za odpravo problemov, navedenih v Sklepu iz leta 2005 v zvezi z linijo ZRH-STO, in da bi bilo poleg tega mogoče že zgolj neobstoj vstopa novega prevoznika šteti za razlog, ki utemeljuje ohranitev zavez glede tarif (točka 68 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Navedeno je tudi, da naj bi lahko revizijska klavzula 15.2, če bi pogodbenici dejansko odpovedali dvostranski sporazum o združenju, načeloma in če bi Komisija o tem odločila z ločenim sklepom, povzročila preučitev zavez v zvezi z linijo ZRH-STO, pri čemer je pojasnjeno, da naj bi odpoved dvostranskega sporazuma o združenju povzročila le uporabo revizijske klavzule 15.2, kar naj samo po sebi ne bi zadostovalo za ugotovitev, da je treba odpravi, za katero sta zaprosili pogodbenici, dejansko ugoditi (točka 69 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

22 V zvezi s prošnjo pogodbenic za odpravo na podlagi prvega stavka revizijske klavzule 15.2, ki temelji na spremembi politike Komisije pri presoji vloge partnerjev v združenju ob presoji koncentracij, do katere je prišlo po Sklepu iz leta 2005, je navedeno, da se vsaka koncentracija oceni glede na lastne značilnosti (točka 77 obrazložitve izpodbijanega sklepa), da Komisija iz svoje pristojnosti ni načeloma izključila razmerij med partnerji v združenju niti vpliva teh razmerij na spodbudo partnerjev, da si po koncentraciji konkurirajo (točka 79 obrazložitve izpodbijanega sklepa), in da se za zaveze, ki so bile dane v obravnavanem primeru, zahteva dolgoročna sprememba trga, ki je pogodbenici nista dokazali (točki 82 in 83 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

23 Komisija je poleg tega poudarila, da bi bilo treba, tudi če bi se pogoji, ki omogočajo, da se zaprosi za odpoved zavez glede linij ZRH-STO in ZRH-WAW, šteli za izpolnjene, pri presoji prošnje za odpravo upoštevati sporazume o letih pod skupno oznako, ki jih je družba Swiss sklenila s partnericama družbe Lufthansa, to je z družbo SAS leta 2006 in z družbo LOT leta 2007 (točki 95 in 96 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Komisija je zaradi morebitnega vpliva teh sporazumov o letih pod skupno oznako na konkurenco na obeh linijah menila, da sta upoštevna za presojo koncentracije, in ugotovila, da je iz obstoja teh sporazumov razvidno, da se raven sodelovanja med družbami Lufthansa ter SAS in LOT ni zmanjšala (točki 99 in 100 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Komisija je tako ugotovila, da ni zadostnih razlogov za to, da bi se zaprošeni odpravi ugodilo. Pojasnila je, da na eni strani glede na to, da na trg ni vstopil noben nov konkurenčni letalski prevoznik in da ni bilo izjemnih okoliščin niti korenite spremembe tržnih razmer, pogoji za odpoved zavez, ki so določeni z revizijsko klavzulo 15.1, niso izpolnjeni (točka 108 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Poleg tega je pojasnila, da na drugi strani pogodbenici nista dokazali, da bi bili izpolnjeni pogoji za ponovno preučitev, odpoved ali spremembo zavez v skladu z revizijsko klavzulo 15.2 (točka 109 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

24 Komisija je to ugotovitev utemeljila s temi petimi razlogi:

„111. Prvič, odpoved sporazuma o skupnem podjetju, sklenjenega z družbo SAS, [ne vpliva na pogodbeno podlago za tesnejše sodelovanje], ki je bila preučena v Sklepu iz leta 2005 in torej ne zadostuje za to, da bi povzročila ponovno preučitev na podlagi revizijske klavzule 15.2.

112. Drugič, tudi če se odpoved sporazuma o skupnem podjetju teoretično v obravnavanem primeru šteje za upoštevno, bi zaradi položaja glede konkurence, ki obstaja na obeh linijah, še vedno obstajal resen dvom o združljivosti koncentracije z notranjim trgom […], zaradi česar pogoji iz

revizijske klavzule 15.2 ne bi bili izpolnjeni. Le dva letalska prevoznika zagotavljata liniji ZRH-STO in ZRH-WAW in ta sta sklenila sporazume o vzporednih letih pod skupno oznako od ploščadi do ploščadi.

113. Tretjič, na liniji ZRH-WAW od sprejetja Sklepa iz leta 2005 ni prišlo do nobene pogodbene spremembe.

114. Četrtič, tega, da je Komisija v nekaterih nedavnih zadevah v zvezi s koncentracijami letalskih prevoznikov, ki so se nanašale na linije in trge, ki niso predmet tega sklepa, namesto zavez glede ravnanja sprejela strukturne zaveze glede tarif, ni mogoče šteti za bistveno spremembo trga, niti s tem ni mogoče drugače utemeljiti zaprošene odprave. Prav tako lahko pri tem, da se v nekaterih nedavnih zadevah v zvezi s koncentracijami letalskih prevoznikov niso zahtevale zaveze glede tarif, ne gre za razlog, ki bi v obravnavanem primeru utemeljeval odpoved zavez glede tarif.

115. Petič, zatrjevana sprememba v načinu, kako Komisija obravnava partnerje v združenju, ni dolgoročna sprememba trga v smislu revizijske klavzule 15.2.

116. Komisija zato ugotavlja, da glede na celoto za zaprošeno odpoved zavez niso izpolnjeni pogoji, ki so določeni z revizijskima klavzulama 15.1 in 15.2 (prvi in drugi stavek). To tudi ne bi izboljšalo splošne učinkovitosti zavez. Komisija je zato odločila, da zavrne prošnjo družbe Lufthansa za delno odpoved zavez […].“

Postopek in predlogi strank

25 Tožeča stranka je 5. oktobra 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

26 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

27 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

28 Splošno sodišče (šesti senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka, in na podlagi ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 Poslovnika Splošnega sodišča družbi Lufthansa in Komisiji postavilo pisna vprašanja. Ti sta na ta vprašanja odgovorili v določenih rokih.

29 Družba Lufthansa in Komisija sta na obravnavi 14. septembra 2017 podali ustne navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča.

Pravo

30 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja tri tožbene razloge. Prvi tožbeni razlog se nanaša na uporabo napačnega pravnega merila za presojo prošnje za odpravo, na očitne napake pri presoji in na kršitev načel sorazmernosti in varstva zaupanja v pravo. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela dobrega upravljanja. Tretji tožbeni razlog se nanaša na zlorabo pooblastil.

Uvodne ugotovitve

31 Zaveze, ki sta jih pogodbenici sprejeli, da bi odpravili resne dvome v zvezi s koncentracijo in da bi ta postala združljiva z notranjim trgom, v splošnem zajemajo revizijsko klavzulo, s katero je določeno, pod katerimi pogoji lahko Komisija na prošnjo združenega subjekta odobri podaljšanje rokov oziroma odpove, spremeni ali zamenja navedene zaveze. Kot izhaja iz točke 74 Sporočila Komisije o korektivnih ukrepih, dopustnih po Uredbi Sveta (ES) št. 139/2004 in po Uredbi Komisije (ES) št. 802/2004 (UL 2008, C 267, str. 1, v nadaljevanju: Sporočilo o korektivnih ukrepih) sta odpoved ali sprememba zavez posebej pomembni pri zavezah glede ravnanja, ki so lahko sklenjene že več let in za katere nekaterih okoliščin ni mogoče predvideti ob sprejetju sklepa o koncentraciji, s katerim te zaveze postanejo zavezujoče. Komisija je v dupliki ob sklicevanju na svoj Sklep C(2011) 2981 final z dne 3. maja 2011 (zadeva št. IV/M.950 – Hoffmann – La Roche/Boehringer Mannheim) poleg tega trdila, da lahko do spremembe ali odpovedi zavez pride celo ob neobstoju revizijske klavzule, če te zaradi poznejših izjemnih sprememb postanejo brezpredmetne ali nesorazmerne. Namen zavez je namreč odprava pomislekov glede konkurence, poudarjenih v sklepu o odobritvi koncentracije, tako da bi lahko obstajala možnost, da bi bilo treba glede na spremembo razmer na trgu njihovo vsebino spremeniti ali da bi prenehale biti nujne. Tožeča stranka pa se v okviru te tožbe sklicuje zgolj na to, da bi se ji zaprošena odprava morala odobriti na podlagi revizijskih klavzul 15.1 in 15.2, ki sta vsebovani v zavezah.

32 Pred preučitvijo različnih tožbenih razlogov in trditev, ki jih je tožeča stranka navedla zoper izpodbijani sklep, je treba opredeliti polje proste presoje, ki ga ima na voljo Komisija pri preizkusu prošnje za odpravo zavez, in nadzor, ki ga mora opraviti Splošno sodišče glede sklepov, ki jih je v zvezi s tem sprejela Komisija, ter pojasniti nekatere vidike postopka preizkusa take prošnje.

33 V skladu z ustaljeno sodno prakso je s temeljnimi pravili Uredbe št. 139/2004 Komisiji, zlasti pri presojah ekonomske narave, priznana določena diskrecijska pravica (glej po analogiji sodbe z dne 31. marca 1998, Francija in drugi/Komisija, C-68/94 in C-30/95, EU:C:1998:148, točka 223; z dne 15. februarja 2005, Komisija/Tetra Laval, C-12/03 P, EU:C:2005:87, točka 38, in z dne 18. decembra 2007, Cementbouw Handel & Industrie/Komisija, C-202/06 P, EU:C:2007:814, točka 53).

34 To ne velja samo za združljivost koncentracije, temveč tudi za nujnost prejema zavez, da se odpravijo resni dvomi v zvezi s tako koncentracijo (glej v tem smislu sodbi z dne 30. septembra 2003, ARD/Komisija, T-158/00, EU:T:2003:246, točka 328, in z dne 4. julija 2006, easyJet/Komisija, T-177/04, EU:T:2006:187, točka 128), in za izvedbo takih zavez (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 3. aprila 2003, Petrolessence in SG 2R/Komisija, T-342/00, EU:T:2003:97, točki 102 in 103).

35 Natančneje, v zvezi s prošnjo za odpravo zahtev, ki so postale zavezujoče s sklepom, s katerim je bila koncentracija razglašena za združljivo z notranjim trgom, je treba najprej poudariti, da se sicer za preizkus koncentracije zahtevajo predvidevanja glede prihodnjih razvojev, ki z daljšanjem časovnega obdobja postanejo toliko težja in nezanesljiva, vendar pri preizkusu prošnje za odpravo zavez ne pride nujno do enakih težav glede analize prihodnjega razvoja. Glede na predpostavke bo za preizkus take prošnje namreč bolj potrebno preveriti, ali so izpolnjeni pogoji iz revizijske klavzule, ki so navadno določeni za zaveze, ali z distance oceniti, ali so se predvidevanja, vzpostavljena ob odobritvi koncentracije, izkazala za pravilna oziroma ali še vedno obstajajo resni dvomi v zvezi s to koncentracijo.

36 Dalje, navesti je treba, da za preizkus prošnje za odpravo zavez, kot to trdi tožeča stranka, ne veljajo strogi roki, ki so določeni v okviru preizkusa koncentracije. Noben predpis namreč ne določa roka, v katerem bi bilo treba opraviti preizkus take prošnje ali nekaterih faz tega postopka, niti, splošneje, ne ureja ali določa poteka navedenega postopka.

37 Vendar pa se za preizkus prošnje za odpravo zavez enako kot za druge sklepe na področju koncentracij zahteva izvedba ekonomskih ocen, ki so včasih kompleksne, zlasti da se preveri, ali se je položaj na trgu v širšem smislu znatno in trajno spremenil, tako da zaveze niso več potrebne, da bi se odpravili pomisleki glede konkurence, ki so bili poudarjeni v sklepu o koncentraciji, s katerimi so te zaveze postale zavezujoče.

38 Zato je treba ugotoviti, da ima Komisija tudi določeno diskrecijsko pravico pri preizkusu prošnje za odpravo zavez, ki zajema kompleksne ekonomske ocene.

39 Splošno sodišče mora zato nadzor nad izvajanjem take pravice opraviti ob upoštevanju polja proste presoje, ki izhaja iz določb ekonomske narave, ki so del ureditve glede koncentracij (sodba z dne 15. februarja 2005, Komisija/Tetra Laval, C-12/03 P, EU:C:2005:87, točka 38). To pa ne pomeni, da bi moralo Splošno sodišče opustiti nadzor nad tem, kako Komisija razlaga podatke, ki so ekonomske narave. Splošnemu sodišču namreč med drugim ni treba preveriti samo materialne pravilnosti navedenih dokazov, njihove zanesljivosti in njihove skladnosti, temveč mora preveriti tudi, ali ti elementi tvorijo celoto upoštevnih podatkov, ki jih je treba upoštevati, da se presodi kompleksen položaj in ali je z njimi mogoče utemeljiti ugotovitve, ki so iz njih izvedene (sodba z dne 15. februarja 2005, Komisija/Tetra Laval, C-12/03 P, EU:C:2005:87, točka 39).

40 V nasprotju s trditvami Komisije ta sodna praksa iz sodbe z dne 15. februarja 2005, Komisija/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87), v obravnavanem primeru ni brezpredmetna, ker naj se zadeva, v kateri jo je Sodišče vzpostavilo, ne bi nanašala na ponovno preučitev zavez, ki so postale zavezujoče s sklepom o koncentraciji. Navedena sodna praksa je namreč povsem splošna in je bila poleg tega uporabljena zlasti v različnih vrstah sporov, ki so izhajali iz uporabe Uredbe št. 139/2004. Poleg tega je v skladu z ustaljeno sodno prakso v primerih, v katerih imajo institucije diskrecijsko pravico, spoštovanje jamstev, ki jih zagotavlja pravni red Unije v upravnih postopkih, še toliko bolj temeljnega pomena. Med ta jamstva spadajo med drugim obveznost Komisije, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne elemente posamezne zadeve, pravica zadevne osebe, da predstavi svoje stališče, in pravica do zadostno obrazloženega sklepa (glej v tem smislu sodbi z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, točka 14, in z dne 20. marca 2002, ABB Asea Brown Boveri/Komisija, T-31/99, EU:T:2002:77, točka 99).

41 Iz navedenega izhaja, da ima Komisija sicer pri preizkusu prošnje za odpravo zavez določeno diskrecijsko pravico, vendar mora to prošnjo skrbno preučiti, po potrebi izvesti preiskavo, sprejeti ustrezne preiskovalne ukrepe in svoje ugotovitve utemeljiti z vsemi upoštevnimi podatki.

42 Komisija v zvezi z ustreznim pravnim merilom za preizkus prošnje za odpravo ob opozorilu, da je retroaktivni umik zakonitega upravnega akta, s katerim so bile podeljene subjektivne pravice ali podobne koristi, v nasprotju s splošnimi pravnimi načeli (sodba z dne 20. novembra 2002, Lagardère in Canal+/Komisija, T-251/00, EU:T:2002:278, točka 139), trdi, da se lahko zakoniti sklepi o koncentracijah, s katerimi se podelijo pravice ali podobne koristi, kot je Sklep iz leta 2005, spremenijo ali odpovejo le v nekaterih izjemnih, strogo opredeljenih okoliščinah. Te utemeljitve ni mogoče sprejeti. Za sklep, ki se nanaša na prošnjo za odpravo zavez, se ne zahteva umik sklepa, s katerim je bila odobrena koncentracija in s katerim so postale te zaveze zavezujoče, in predmet prvonavedenega sklepa ni tak umik. Njegov namen je preveriti, ali so pogoji, določeni z revizijsko klavzulo, ki je del zavez, izpolnjeni, oziroma, po potrebi, ali ni več pomislekov glede konkurence, ki so bili ugotovljeni v sklepu, s katerim je bila koncentracija odobrena pod pogojem spoštovanja zavez.

43 Poudariti pa je treba, da tožeča stranka v okviru tega postopka ne more posredno izpodbijati zakonitosti Sklepa iz leta 2005, vključno z delom, v katerem se nanaša na zaveze, ker je ta sklep postal pravnomočen.

44 Poleg tega je trditev tožeče stranke, da mora Komisija vedno redno, tudi na lastno pobudo, ponovno preverjati, ali so korektivni ukrepi še vedno upravičeni, v obravnavanem primeru brezpredmetna, ker je tožeča stranka vložila prošnjo za odpoved zavez.

45 Nazadnje, pojasniti je treba, da morajo stranke, ki jih zaveze zavezujejo, predložiti zadostne dokaze za to, da so izpolnjeni pogoji za odpoved zavez. Šele kadar navedene stranke predložijo elemente, s katerimi je mogoče dokazati, da so izpolnjeni pogoji, določeni v revizijskih klavzulah zavez, mora Komisija obrazložiti, zakaj naj ti dokazi ne bi bili zadostni ali zanesljivi, ter po potrebi izvesti preiskavo, da preveri, dopolni ali prereka dokaze, ki so jih predložile te stranke.

46 Tožbene razloge in trditve tožeče stranke je treba preučiti glede na vse te preudarke.

Prvi tožbeni razlog: uporaba napačnega pravnega merila, očitne napake pri presoji ter kršitev načel sorazmernosti in varstva zaupanja v pravo

47 Prvi tožbeni razlog je razdeljen na pet delov. Prvi del se nanaša na uporabo napačnega pravnega merila pri presoji prošnje za odpravo ter na kršitev načel sorazmernosti in varstva zaupanja v pravo. Drugi del se nanaša na očitne napake pri presoji sporazumov družbe Lufthansa o združenju. Tretji del se nanaša na to, da Komisija ni upoštevala, da konkurenca med družbo Swiss na eni strani ter družbama SAS in LOT na drugi strani pomeni „dolgoročno spremembo trga“. Četrti del se nanaša na to, da Komisija ni upoštevala spremembe svoje politike glede obravnave partnerjev v združenju. Peti del se nanaša na to, da Komisija ni spoštovala svoje splošne politike na področju koncentracij v zvezi s tarifnimi korektivnimi ukrepi.

48 Najprej je treba preučiti prvi del, nato drugi in četrti del skupaj, nato tretji del in nazadnje peti del. Sklep glede presoje celotnega tožbenega razloga bo naveden po preučitvi posameznih delov.

Prvi del: uporaba napačnega pravnega merila pri presoji prošnje za odpravo ter kršitev načel sorazmernosti in varstva zaupanja v pravo

49 Tožeča stranka v bistvu trdi, da izpodbijani sklep temelji na napačnem pravnem merilu, ker Komisija pri presoji prošnje za odpravo zavez nima neomejene diskrecijske pravice, in meni, da ima Komisija ob upoštevanju sodne prakse iz sodbe z dne 15. februarja 2005, Komisija/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87), ter načel sorazmernosti in varstva zaupanja v pravo večjo obveznost natančne preučitve dolgoročnih zavez in izvedbe preiskave.

50 Prvič, v delu, v katerem tožeča stranka – kot je to potrdila na obravnavi – v okviru prvega dela Komisiji očita, da je kršila svojo obveznost vestno preučiti prošnjo za odpravo, po potrebi izvesti preiskavo in svoje ugotovitve utemeljiti z vsemi ustreznimi podatki, ki morajo biti upoštevani, trditve, navedene v utemeljitev navedenega dela, niso samostojne. Zato jih je treba preučiti v povezavi z vsebinskimi očitki, navedenimi v okviru preostalih delov prvega tožbenega razloga.

51 Drugič, tožeča stranka trdi, da zaveze, ki zajemajo trajne omejitve določanja cen, niso združljive z načelom sorazmernosti in ureditvijo, v okviru katere konkurenca ni izkrivljena, in da jih mora Komisija zato redno ponovno preverjati.

52 Te trditve je treba zavrniti. Poleg tega, da zadevne zaveze niso trajne, temveč le sprejete za nedoločen čas, je treba poudariti, da tožeča stranka, kot je bilo poudarjeno v točki 43 zgoraj, ker je Sklep iz leta 2005 postal pravnomočen, v okviru te tožbe ne more izpodbijati zakonitosti navedenih zavez.

53 Prav tako je v revizijskih klavzulah 15.1 in 15.2, kot to poudarja Komisija, načelo sorazmernosti izraženo tako, da je omogočeno, da se zaveze v izjemnih okoliščinah odpovejo, spremenijo ali zamenjajo, če se dokaže, da niso več potrebne ali sorazmerne, pri čemer je treba upoštevati, da zgolj to, da veljajo že več let, ne zadostuje kot dokaz, da so resni dvomi, na katere se nanašajo, odpravljeni in da zaveze niso več upravičene.

54 Nazadnje, kot je razvidno iz točke 44 zgoraj, Komisiji ni treba redno po uradni dolžnosti preučiti dolgoročnih zavez, ampak morajo stranke, ki jih zavezujejo navedene zaveze, vložiti prošnjo za odpoved ali spremembo teh zavez in dokazati, da so pogoji, ki se v zvezi s tem zahtevajo, izpolnjeni.

55 Tretjič, tožeča stranka v zvezi z načelom varstva zaupanja v pravo trdi, da je tarifne zaveze zahtevala Komisija, da je te zaveze le z zadržanostjo sprejela zaradi vnosa revizijske klavzule 15.2 in da je torej legitimno pričakovala, da bo Komisija dejansko odpovedala zaveze in v dobri veri preučila, ali so zahteve iz revizijske klavzule izpolnjene.

56 Teh trditev ni mogoče sprejeti. Na eni strani temeljijo na napačni predpostavki. Kot namreč izhaja zlasti iz uvodne izjave 30 Uredbe št. 139/2004 in člena 6(2) te uredbe, so podjetja, na katera se nanaša koncentracija, tista, ki lahko predlagajo zaveze, da bi ta koncentracija postala združljiva z notranjim trgom, Komisija pa navedenim podjetjem ne more naložiti zavez. Na drugi strani je ta trditev, ker zakonitosti zavez, ki so postale zavezujoče s Sklepom iz leta 2005, ni več mogoče izpodbijati, brezpredmetna. Poleg tega iz spisa ni razvidno, da bi Komisija dala natančna zagotovila v zvezi z odpovedjo zavez. Nazadnje, poudariti je treba, da zgolj revizijska klavzula tožeči stranki ne more zagotoviti, da bi bilo njeni prošnji za odpravo samodejno ugodeno, saj je odpoved zavez mogoče odobriti le, če so pogoji, ki so v zvezi s tem določeni, dejansko izpolnjeni.

57 Iz tega sledi, da je treba prvi del – razen v delu, ki se nanaša na očitek, da je Komisija kršila svojo obveznost vestno preučiti prošnjo za odpravo, po potrebi izvesti preiskavo in svoje ugotovitve utemeljiti z vsemi upoštevnimi podatki, ki morajo biti upoštevani, ki bo preučen v okviru preostalih delov prvega tožbenega razloga – zavrniti.

Drugi in četrti del: očitna napaka pri presoji sporazumov družbe Lufthansa o združenju glede na drugi stavek revizijske klavzule 15.2 in to, da Komisija ni upoštevala spremembe svoje politike glede obravnave partnerjev v združenju

58 Tožeča stranka v bistvu trdi, da je Komisija storila očitno napako pri presoji, da ni upoštevala ustreznih elementov, da se je oprla na predpostavke, ki niso bile dokazane, in da prošnje za odpravo s tem, da je ugotovila, da spremembe v sporazumih o združenju, sklenjenih med družbama Lufthansa in SAS, ne zadostujejo za odpoved tarifnih zavez v zvezi z linijo ZRH-STO, ni preučila v dobri veri. V zvezi s tem trdi, prvič, da v izpodbijanem sklepu ni nikakor upoštevana presoja, ki jo je Komisija v zvezi s sporazumi, ki jih je sklenila družba Lufthansa z družbo SAS (in drugimi partnerji združenja Star Alliance), opravila v Sklepu Lufthansa/Brussels Airlines, drugič, da Komisija ni upoštevala svoje spremembe politike v zvezi z obravnavo partnerjev v združenju, tretjič, da sporazum o letih pod skupno oznako, ki je bil preučen v Sklepu Komisije C(2012) 2320 z dne 30. marca 2012 (zadeva COMP/M.6447 – IAG/bmi, v nadaljevanju: Sklep IAG/bmi), v obravnavanem primeru ni upošteven in, četrtič, da sporazum o letih pod skupno oznako, sklenjen med družbama Swiss in SAS, ne zajema vrst sodelovanja, na katerih temelji obravnava partnerjev družbe Lufthansa v Sklepu iz leta 2005.

– *Uvodne ugotovitve*

59 Uvodoma je treba najprej ugotoviti, da se drugi stavek revizijske klavzule 15.2 izrecno sklicuje le na odpravo obveznosti dajanja slotov na voljo, in ne na odpravo obveznosti v zvezi s tarifami. Vendar ta položaj, kot je razvidno iz točke 9 zgoraj, izhaja iz tega, da so bile tarifne zaveze vnesene šele na koncu pogajanj o korektivnih ukrepih, ko je bil drugi stavek revizijske klavzule 15.2 že določen. Kot

trdi tožeča stranka, ne da bi Komisija to izpodbijala, je torej do tega, da revizijska klavzula ni bila spremenjena tako, da bi odražala ta dodatek tarifnih zavez, prišlo zaradi nepazljivosti, in ne namenoma. Iz tega izhaja, da je treba drugi stavek revizijske klavzule 15.2 razlagati tako, da se ne uporabi le za zaveze v zvezi s sloti, temveč tudi za tarifne zaveze. Ta razlaga velja *a fortiori*, ker so tarifne zaveze neobičajna obveznost, ki posebej omejuje svobodo gospodarske pobude strank, tako da je še toliko pomembnejše in upravičeno, da se določi možnost njihovega prenehanja. Komisija je poleg tega na obravnavi izrecno potrdila, da ne izpodbija te razlage drugega stavka revizijske klavzule 15.2.

60 Poudariti je treba tudi, da je, čeprav je v prvem stavku revizijske klavzule 15.2, ki ustreza standardni revizijski klavzuli, določeno, da lahko Komisija zaveze odpove ali spremeni v primeru dolgoročne spremembe trga, v drugem stavku navedene klavzule določeno, da bo Komisija zaveze odpovedala v primeru spremembe pogodbenih razmerij. Vsebina tega drugega stavka, ki je sicer nujnejša, pa ne pomeni, kot to trdi tožeča stranka, da bi morala Komisija zaradi vsake spremembe pogodbenih razmerij zaveze samodejno odpovedati. Za odpoved zavez na podlagi drugega stavka revizijske klavzule 15.2 se namreč zahteva, da so se pogodbena razmerja, s katerimi je Komisija utemeljila svojo ugotovitev glede zmanjšanja spodbud za konkurenco, spremenila tako, da so odpravljeni problemi, ki so bili ugotovljeni v Sklepu iz leta 2005.

61 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je bila zadevna tarifna zaveza dana v odgovor na resne dvome, ki ne izhajajo iz prekrivanja dejavnosti strank koncentracije, temveč iz prekrivanja dejavnosti družb Swiss in SAS, pri čemer zadnjenavedena ni bila del skupine Lufthansa, temveč partnerica v združenju Star Alliance, poleg tega pa je bila z družbo Lufthansa povezana z nizom dvostranskih sporazumov (glej točke 2 in od 5 do 8 zgoraj). Komisija je namreč v točki 22 obrazložitve Sklepa iz leta 2005 ugotovila, da glede na intenzivno sodelovanje, ki izhaja iz dvostranskih sporazumov, sklenjenih z družbo Lufthansa, partneric v združenju Star Alliance, to je „družb Austrian, bmi, SAS in United Airlines[,] ni mogoče šteti za konkurentke družbe Lufthansa“ in da „je le malo spodbude, da bi po koncentraciji konkurirale družbi Swiss, ali da te celo ni“.

62 Ugotoviti je treba, da je obrazložitev v zvezi s tem zelo kratka, saj je v Sklepu iz leta 2005 brez kakršne koli analize različnih sporazumov navedeno le, da se z dvostranskimi sporazumi, ki jih je družba Lufthansa sklenila z letalskimi prevozniki, navedenimi v točki 61 zgoraj, določa „skupna politika cen na svetovni ravni, skupno načrtovanje mreže in letov, organizacija sistema skupne ploščadi in enotno strategijo trženja“ ter da „pomenijo torej pravno podlago svetovnega združenja mrež prevoznikov in njihovih poslovnih politik“, ker „področje uporabe in namen teh sporazumov presegata celoto linij, s katerimi so povezane Nemčija in njihove države izvora“. V točki 22, zadnji stavek, obrazložitve Sklepa iz leta 2005 je navedeno, da „enaka obrazložitev velja za družbi LOT in Air Canada, ki sta z družbo Lufthansa sklenili sporazuma, v katerih sta določena vsaj skupno načrtovanje mreže in skupna politika cen, ki segata izven njunih držav“.

63 Sklep iz leta 2005 torej ne vsebuje posamične analize oziroma presoje različnih dvostranskih sporazumov, ki jih je družba Lufthansa sklenila z družbo SAS, niti povzetka razlogov, iz katerih bi ti sporazumi vplivali na konkurenco med družbama SAS in Swiss glede linij, ki niso tiste, na katere se nanašajo navedeni sporazumi, tako da vpliv odpovedi katerega od teh sporazumov iz Sklepa iz leta 2005 ni jasno razviden. Vendar pa presoja, v skladu s katero partnerjev v združenju Star Alliance, kot sta družbi SAS in LOT, ni mogoče šteti za konkurentke družbe Lufthansa in da je le malo spodbude, da bi po koncentraciji konkurirale družbi Swiss, ali da te celo ni, temelji na celoti sporazumov, iz katerih izhaja zelo obsežno sodelovanje. Sprememba ali razveljavitev sporazumov, s katerimi se izvaja ta okrepljena integracija, je zato očitno lahko taka, da odpravi probleme glede konkurence, ki so bili ugotovljeni v Sklepu iz leta 2005, in s tem taka, da lahko upraviči odpoved zavez.

64 Očitke in trditve v zvezi s spremembami pogodbenih razmerij med družbama Lufthansa in SAS je treba preučiti ob upoštevanju teh ugotovitev.

– *Spremembe pogodbenih razmerij med družbama Lufthansa in SAS*

65 Pogodbenici sta v utemeljitev prošnje za odpravo zlasti trdili, da je to, da je bil sporazum o skupnem podjetju 1. junija 2013 razveljavljen in da je takrat prenehalo vsakršno sodelovanje med družbama Lufthansa in SAS, ki bi presegalo standardne lete pod skupno oznako, sprememba pogodbenih razmerij v smislu revizijske klavzule 15.2, ki upravičuje odpoved tarifnih zavez v zvezi z linijo ZRH-STO. Komisija v točkah 39 in 40 obrazložitve izpodbijanega sklepa priznava, da odpoved sporazuma o skupnem podjetju dejansko pomeni spremembo pogodbenega razmerja med družbama Lufthansa in SAS, ki je veljalo ob sprejetju Sklepa iz leta 2005. Pooblaščenec je v svojem poročilu z dne 27. junija 2014 ugotovil, da odpoved sporazuma o skupnem podjetju pomeni „bistveno spremembo trga“ v smislu revizijske klavzule 15.2, ker se je z njo končalo izvajanje skupne operativne politike teh dveh prevoznic, ki je zajemalo določanje cen in načrtovanje mreže med družbama Lufthansa in SAS.

66 V zvezi s tem je treba poudariti, da mora Komisija, čeprav ni vezana na mnenje pooblaščenca, to mnenje načeloma upoštevati in to še toliko bolj, ker je za to mnenje sama zaprosila, in sicer prvič 16. junija 2014 in drugič 5. aprila 2016. V točkah od 30 do 46 obrazložitve izpodbijanega sklepa, v katerih je navedena presoja Komisije glede odpovedi sporazuma o skupnem podjetju, pa Komisija ne samo da niti ne analizira presoje iz navedenih mnenj, temveč teh mnenj sploh ne omenja. Poleg tega povzetek, ki je naveden v točkah 27 in 29 obrazložitve izpodbijanega sklepa, mnenj pooblaščenca, kakor so vsebovana v prilogi k odgovoru Komisije na tožbo, ne odraža natančno. Na eni strani namreč v nasprotju s tem, kar je navedeno v točki 27 obrazložitve izpodbijanega sklepa, pooblaščenec v svojem mnenju z dne 27. junija 2014 ni ugotovil, da bi vprašanje, ali bi bistvena sprememba trga, ki bi izhajala iz odpovedi sporazuma o skupnem podjetju, sklenjenega med družbama Lufthansa in SAS v zvezi z linijo ZRH-STO, upravičila odpoved zavez, presegalo njegova pooblastila, temveč je ocenil, da bi vprašanje, ali je Komisija v Sklepu iz leta 2005 svojo presojo v zvezi z razmerjem med družbama Lufthansa in LOT oprla na svojo takratno pravno prakso ali pa na domnevo v zvezi z linijo ZRH-WAW, presegalo ta pooblastila. Na drugi strani je v skladu s točko 29 obrazložitve izpodbijanega sklepa pooblaščenec 3. maja 2016 sicer spremenil svoje prvotno mnenje in izjavil, da na linijah ZRH-STO in ZRH-WAW ni ugotovil nobene izjemne okoliščine v smislu revizijske klavzule 15.1, vendar je treba poudariti, da dokument z dne 3. maja 2016 ni drugo mnenje pooblaščenca, temveč odgovor na vrsto vprašanj, ki se nanašajo na revizijsko klavzulo 15.1, in ne na revizijsko klavzulo 15.2. Nasprotno, pooblaščenec je v drugem mnenju z dne 13. aprila 2016, kot je Komisija prav tako izrecno navedla v odgovoru na tožbo, v bistvu ponovil predhodne ugotovitve z dne 27. junija 2014 in pojasnil, da so bile po uvedbi novih tarif tudi tarife v poslovnem razredu na obeh linijah znatno zmanjšane. Komisija poleg tega v izpodbijanem sklepu tudi ni preučila obsega in posledic odpovedi sporazuma o skupnem podjetju, čeprav je bil ta bistveni instrument sodelovanja med družbama Swiss in SAS.

67 V točki 43 obrazložitve izpodbijanega sklepa je v zvezi s tem navedeno, da ker se presoja, opravljena v Sklepu iz leta 2005, ne opira zgolj na sporazum o skupnem podjetju, temveč tudi na celovito presojo sodelovanja med družbama Lufthansa in SAS, in ker dvostranski sporazum o združenju iz leta 1995, ki omogoča to sodelovanje, še velja, zgolj odpoved sporazuma o skupnem podjetju v zvezi s prometom med Nemčijo in Skandinavijo ne omogoča ugotoviti, da so se trenutna pogodbena razmerja med podjetjema tako bistveno spremenila, da bi bili odpravljeni pomisleki, ki so v Sklepu iz leta 2005 navedeni v zvezi z linijo ZRH-STO. Tako je razlog za zavrnitev prošnje za odpravo očitno ohranitev dvostranskega sporazuma o združenju iz leta 1995.

68 V točki 48 obrazložitve izpodbijanega sklepa je poleg tega v zvezi s tem navedeno, da bi lahko odpoved dvostranskega sporazuma o združenju iz leta 1995 – ker je podlaga za vse preostale dvostranske sporazume, sklenjene med družbama – upoštevana skupaj z odpovedjo sporazuma o skupnem podjetju načeloma lahko pomenila bistveno spremembo pogodbenega razmerja, ki je bilo ocenjeno v Sklepu iz leta 2005.

69 Kot pa je izrecno navedeno v točkah 4, 32 in 47 obrazložitve izpodbijanega sklepa, je družba Lufthansa v upravnem postopku predlagala, da bi dvostranski sporazum o združenju odpovedala, če bi ta odpoved Komisiji omogočila, da bi ugodila njeni prošnji za odpravo v zvezi z linijo ZRH-STO.

70 Komisija zato v točki 43 obrazložitve izpodbijanega sklepa ni mogla meniti, da odpoved sporazuma o skupnem podjetju ne bi omogočila ugotoviti bistvene spremembe pogodbenih razmerij, ker dvostranski sporazum o združenju še velja.

71 Komisija v zvezi s tem trdi, da dvostranski sporazum o združenju ni bil nikoli odpovedan in da predlog družbe Lufthansa glede odpovedi tega sporazuma ni bil nikoli formalna zaveza. Zato meni, da izpodbijanega sklepa ne bi bilo mogoče utemeljiti z nezavezujočim ustnim predlogom družbe Lufthansa v zvezi z morebitno odpovedjo dvostranskega sporazuma o združenju.

72 Teh trditev ni mogoče sprejeti. Kot trdi tožeča stranka in kot je razvidno iz točk 4, 32 in 47 obrazložitve izpodbijanega sklepa, ta sklep temelji na predpostavki, da bi družba Lufthansa ta sporazum odpovedala, če bi se izkazalo, da bi ta odpoved zadostovala, da bi Komisija odpovedala zaveze glede tarif. Poleg tega bi morala Komisija, če bi to ocenila kot nujno, v upravnem postopku zahtevati, da družba Lufthansa to zavezo uresniči na način, ki bi se ji zdel ustrezen.

73 Iz tega izhaja, da Komisija s tem, da ni preučila posledic niti same odpovedi sporazuma o skupnem podjetju niti te odpovedi skupaj z zavezo, da bi se odpovedal tudi dvostranski sporazum o združenju, ni upoštevala vseh elementov, ki so upoštevni za presojo prošnje za odpravo zaradi spremembe pogodbenih razmerij med družbama Lufthansa in SAS.

74 Poudariti pa je treba, da glede na druge točke obrazložitve izpodbijanega sklepa zavrnitev prošnje temelji na drugih razlogih od tega, da dvostranski sporazum o združenju dejansko ni bil odpovedan.

75 Komisija je tako v sklepnem delu izpodbijanega sklepa v zvezi s spremembami sporazumov (točke od 68 do 70 obrazložitve), potem ko je navedla, da odpoved sporazuma o skupnem podjetju ne zadostuje, poudarila, „da ni nobenih sprememb konkurenčnih pogojev na liniji ZRH-WAW, na kateri je bilo sodelovanje med družbama Lufthansa in LOT manj tesno kot na liniji ZRH-STO“, in iz tega posledično sklepala, da je treba ohraniti tarifne zaveze v zvezi z linijo ZRH-WAW in zato tudi tarifne zaveze v zvezi z linijo ZRH-STO. To utemeljitev je treba zavrniti, ker je navedena zgolj na podlagi hipotetičnih preudarkov, ker zanjo ni bila opravljena nobena konkretna preučitev upoštevnih elementov v zvezi z vsako od linij in ker temelji na trditvah, ki so do neke mere krožne, saj je s primerjavo med tema linijama utemeljena zavrnitev prošnje za prvo od njiju, s katero je nato utemeljena zavrnitev prošnje za drugo. Komisija je poleg tega v točki 68 obrazložitve izpodbijanega sklepa poudarila, da je mogoče med drugim že zgolj neobstoj vstopa novega prevoznika šteti za razlog, ki utemeljuje ohranitev tarifnih zavez na linijah ZRH-STO in ZRH-WAW. Ta utemeljitev je napačna. Vstop novega prevoznika na linijo ZRH-STO ali na linijo ZRH-WAW ni pogoj, ki bi se za odpoved zavez zahteval v skladu z revizijskima klavzulama, temveč ločen, dodatni razlog, ki v skladu s klavzulo 11.1 zavez povzroči samodejno prenehanje tarifnih zavez.

76 Vendar je iz točk 49, 70, 95 in 112 obrazložitve izpodbijanega sklepa razvidno, da je Komisija menila, da odpoved sporazuma o skupnem podjetju in predlog, da bi se odpovedal tudi dvostranski sporazum o združenju, ne zadostujeta, zlasti ker je bil leta 2006 sklenjen sporazum o letih pod skupno oznako med družbama Swiss in SAS. Še več, v skladu s točko 95 izpodbijanega sklepa naj bi bilo treba, „tudi če bi se štelo, da so pogoji, ki omogočajo, da se zaprosi za odpoved zavez, izpolnjeni“, pri presoji prošnje za odpravo upoštevati še uvedbo tega sporazuma o letih pod skupno oznako. Pomen, ki ga Komisija pripisuje navedenemu sporazumu, je nazadnje razviden iz točk 5 in 104 obrazložitve izpodbijanega sklepa, v katerih je navedeno, da je Komisija 5. marca 2015 obvestila tožečo stranko, da bi ji odprava lahko bila ugodena, če v sporazum o letih pod skupno oznako med družbama Swiss in

SAS vnese nekatere spremembe – in sicer omejitev njegovega obsega na potnike s povezovalnim letom – ne da bi se s tem predlogom določil vsaj kakšen pridržek ali pogoj odpovedi dvostranskega sporazuma o združenju ali izvedbe preiskave.

77 Čeprav je obrazložitev izpodbijanega sklepa vsaj nejasna, je treba preučiti tudi, ali je Komisija lahko ugotovila, da odpoved sporazuma o skupnem podjetju v povezavi s predlogom, da bi se odpovedal dvostranski sporazum o združenju, ni zadostovala, da bi ugodila prošnji za odpravo zaradi sporazuma o letih pod skupno oznako, ki ga je leta 2006 sklenila družba Swiss z družbo SAS.

78 Tožeča stranka v zvezi s tem navaja dva niza trditev, pri čemer se prvi nanaša na presojo Komisije glede istih sporazumov v Sklepu Lufthansa/Brussels Airlines in domnevno spremembo politike glede obravnave partnerjev v združenju, ter drugi na sporazum o letih pod skupno oznako, sklenjen med družbama Swiss in SAS.

– Sklep Lufthansa/Brussels Airlines in domnevna sprememba politike Komisije glede obravnave partnerjev v združenju

79 Tožeča stranka Komisiji očita, da ni upoštevala presoje istih sporazumov, ki jih je družba Lufthansa sklenila z družbo SAS in drugimi partnerji v združenju Star Alliance, ki jo je opravila v Sklepu Lufthansa/Brussels Airlines. Tožeča stranka bolj splošno trdi, da je Komisija po Sklepu Lufthansa/Brussels Airlines spremenila svojo politiko glede obravnave partnerjev v združenju, tako da se liniji ZRH-STO in ZRH-WAW, če bi bila koncentracija Lufthansa/Swiss priglašena danes, ne bi šteli za zadevna trga in zaveze za dosego odobritve koncentracije ne bi bile potrebne.

80 Poudariti je treba, da je tožeča stranka očitke, navedene v točki 79 zgoraj, v nasprotju z očitki v zvezi s spremembami sporazumov samimi po sebi in sporazumom o letih pod skupno oznako, sklenjenim med družbama Swiss in SAS, navedla zoper presojo Komisije tako v zvezi z linijo ZRH-STO kot tudi v zvezi z linijo ZRH-WAW.

81 Komisija najprej opozarja, da se vsaka koncentracija presoja posamično glede na dejanske in pravne okoliščine v zvezi s to koncentracijo. Tožeča stranka naj se torej ne bi smela sklicevati na domnevne razlike v presoji Komisije glede na druge zadeve.

82 Komisija poleg tega meni, da izpodbijani sklep ni v nasprotju s presojo iz Sklepa Lufthansa/Brussels Airlines in da se njen pristop v zvezi s presojo razmerij med strankami neke koncentracije in tretjimi osebami v letalskem sektorju od sprejetja Sklepa iz leta 2005 ni bistveno spremenil. Nikakor pa naj ne bi šlo za vprašanje dolgoročne spremembe trga ali *a fortiori* spremembe temeljnih sporazumov med družbo Lufthansa in njenimi partnerji v združenju.

83 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso tožeča stranka, kadar Komisija na podlagi priglasitve koncentracije in spisa v zvezi z njo odloči o združljivosti koncentracije z notranjim trgom, teh ugotovitev ne more izpodbijati, ker se razlikujejo od predhodnih ugotovitev iz neke druge zadeve, do katerih je prišlo na podlagi druge priglasitve in drugega spisa, čeprav sta zadevna trga v obeh zadevah podobna ali celo enaka (sodbi z dne 14. decembra 2005, General Electric/Komisija, T-210/01, EU:T:2005:456, točka 118, in z dne 13. maja 2015, Niki Luftfahrt/Komisija, T-162/10, EU:T:2015:283, točka 142). V skladu s to sodno prakso niti Komisija niti *a fortiori* Splošno sodišče nista vezana na dejanske ugotovitve in ekonomsko presojo iz prejšnjih sklepov.

84 Vendar trditev tožeče stranke v obravnavanem primeru ni mogoče zavrniti na podlagi sodne prakse, navedene v točki 83 zgoraj.

85 Tožeča stranka na eni strani ne zatrjuje zgolj razlike v presoji med izpodbijanim sklepom in nekim drugim sklepom, temveč spremembo politike, ker naj Komisija pri opredelitvi zadevnih trgov ne bi več upoštevala partnerjev v združenju.

86 Tožeča stranka se na drugi strani sklicuje na analizo istih sporazumov, sklenjenih med istimi strankami v istem okviru in v zvezi z isto problematiko, ki jo je Komisija opravila v Sklepu Lufthansa/Brussels Airlines, ki je bil naslovljen tudi na tožečo stranko.

87 Čeprav zgolj morebitna razlika v analizi med Sklepom Lufthansa/Brussels Airlines in izpodbijanim sklepom oziroma domnevna sprememba politike Komisije ne omogoča ugotoviti nezakonitosti izpodbijanega sklepa, pa je treba preveriti, ali je Komisija vsaj temeljito proučila trditve tožeče stranke, v skladu s katerimi naj se partnerjev v združenju ne bi več upoštevalo pri opredelitvi zadevnih trgov.

88 Poleg tega sta presoja iz Sklepa Lufthansa/Brussels Airlines in sprememba politike Komisije glede obravnave partnerjev v združenju, kot je bilo navedeno v točki 13 zgoraj, prav eden od treh razlogov, na katerem je poleg odpovedi sporazuma o skupnem podjetju in obstoja konkurence med družbo Swiss na eni strani ter družbama SAS in LOT na drugi temeljila prošnja za odpravo. Iz spisa je razvidno, da je bilo to vprašanje v središču razprave v celotnem upravnem postopku.

89 Poleg tega je treba poudariti, da je bila zatrjevana sprememba politike Komisije glede partnerjev v združenju preučena v posebnem delu izpodbijanega sklepa (točke od 71 do 83 obrazložitve) in da obrazložitev navedenega sklepa med drugim temelji na tej presoji, ki jo lahko tožeča stranka torej izpodbija.

90 Iz navedenega izhaja, da trditev tožeče stranke v zvezi s Sklepom Lufthansa/Brussels Airlines in posledično spremembo politike Komisije glede partnerjev v združenju ni mogoče zavrniti samo zato, ker prejšnji sklepi niso upoštevni pravni okvir, in jih je treba zato preučiti.

91 Na prvem mestu je treba v zvezi s tem poudariti, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni z ničemer odgovorila na trditev v zvezi s Sklepom Lufthansa/Brussels Airlines, čeprav je ta trditev navedena v točkah 73 in 74 obrazložitve izpodbijanega sklepa. Ta opustitev je še toliko pomembnejša, ker se nanaša na element, ki je eden od temeljev prošnje za odpravo, in ker je tožeča stranka v dopisu z dne 20. novembra 2015 poudarila očitno pomembnost, da Komisija (ponovno) presodi sporazume, ki jih je družba Lufthansa sklenila z družbama SAS in LOT ter ki so bili preučeni v Sklepu Lufthansa/Brussels Airlines.

92 Prav tako z elementi, ki jih je Komisija navedla v svojih vlogah pred Splošnim sodiščem, ni mogoče utemeljiti razlike v analizi med izpodbijanim sklepom in Sklepom Lufthansa/Brussels Airlines, saj so dejansko prisotni v obeh zadevah.

93 Komisija namreč zgolj trdi, da je v Sklepu Lufthansa/Brussels Airlines ugotovila, da ni za pričakovati, da bi koncentracija imela učinke, ker naj se sporazumi družbe Lufthansa o sodelovanju, sklenjeni zlasti z družbama SAS in LOT, verjetno ne bi razširili na drugo stranko koncentracije. Kot pa trdi tožeča stranka, enako velja v obravnavani zadevi, saj se ta nanaša na iste sporazume o sodelovanju med istimi strankami in ni sporno, da navedeni sporazumi ne vsebujejo klavzule o samodejnem podaljšanju brez ponovnih pogajanj, sporazumi o sodelovanju, sklenjeni med družbo Lufthansa na eni strani ter družbama SAS in LOT na drugi, pa dejansko niso bili razširjeni na družbo Swiss. Komisija ponovno trdi, da je menila, da naj bi družba Swiss postala hčerinska družba družbe Lufthansa in da naj bi se vključila v združenje Star Alliance. Tudi v tem smislu ni velike razlike, saj je družba Brussels Airlines prav tako postala hčerinska družba družbe Lufthansa in se vključila v združenje Star Alliance.

94 Na drugem mestu se Komisija v zvezi s spremembo politike glede obravnave partnerjev v združenju v izpodbijanem sklepu sklicuje na Sklep IAG/bmi, da bi dokazala, da razmerij med partnerji v združenju načeloma ni izključila iz svoje pristojnosti, niti vpliva teh razmerij na spodbudo partnerjev, da si po koncentraciji konkurirajo.

95 Vendar je Komisija, kot to poudarja tožeča stranka, v točki 160 obrazložitve Sklepa IAG/bmi izrecno izjavila, da „v skladu s prejšnjimi sklepi Komisije, partnerji združenja družbe IAG niso bili upoštevani pri ugotavljanju prizadetih trgov“.

96 Poleg tega je treba – čeprav Komisija v izpodbijanem sklepu in vlogah pred Splošnim sodiščem trdi, da so bila v Sklepu IAG/bmi pri presoji konkurenčnega položaja upoštevana razmerja glede letov pod skupno oznako, ki so obstajala med eno od strank in tretjimi osebami – poudariti, kot je to storila tožeča stranka in kot je Komisija priznala v svojih vlogah pred Splošnim sodiščem, da se je prekrivanje dejavnosti, ki je upoštevno v tej zadevi, dejansko nanašalo na same stranke koncentracije, torej na družbi bmi in British Airways – pri čemer je bila zadnjenavedena družba v vlogi komercialne prevoznice, ki je prodajala vozovnice za lete družbe Royal Jordanian – in ne na družbi bmi in Royal Jordanian, ki je bila partnerka v združenju družbe British Airways. Kot trdi tožeča stranka, je Sklep IAG/bmi prej klasična presoja koncentracije, kot pa uporaba usmeritve presoje, ki je bila razvita v Sklepu iz leta 2005 in v skladu s katero je treba neodvisne partnerje v združenju vključiti v opredelitev trga.

97 Tožeča stranka je poleg tega med upravnim postopkom in pred Splošnim sodiščem poudarila, da je Komisija v Sklepu C(2009) 6690 final z dne 28. avgusta 2009 o razglasitvi združljivosti koncentracije s skupnim trgom in Sporazumom EGP (Zadeva COMP/M.5440 – Lufthansa/Austrian Airlines) uporabila enak pristop kot v Sklepu Lufthansa/Brussels Airlines in torej ni preučila prekrivanj linij, ki so izhajala zgolj iz prekrivanj med leti, ki jih je zagotavljala družba Austrian Airlines, in leti, ki so jih zagotavljali partnerji iz združenja Star Alliance, zlasti družbi LOT in SAS. Prav tako Komisija po mnenju tožeče stranke v Sklepu C(2010) 5008 z dne 14. julija 2010 (zadeva COMP/M.5747 – Iberia/British Airways) ni preučila prekrivanj med linijami, ki so izhajala zgolj iz letov, ki so jih zagotavljali partnerji iz združenja družb Iberia British Airways. Ugotoviti je treba, da Komisija niti v izpodbijanem sklepu, v katerem je sicer povzeta trditev tožeče stranke, niti v svojih vlogah pred Splošnim sodiščem v zvezi s tem ni predložila nobenega odgovora.

– Sporazum o letih pod skupno oznako, sklenjen med družbama Swiss in SAS

98 Najprej je treba poudariti, da tožeča stranka, čeprav je družba Swiss sklenila sporazuma o letih pod skupno oznako tako z družbo SAS v letu 2006 kot tudi z družbo LOT v letu 2007, v tožbi izrecno izpodbija le presojo, ki jo je Komisija v zvezi s tem opravila glede linije ZRH-STO, in da ni navedla očitka v zvezi s presojo sporazuma o letih pod skupno oznako, sklenjenega med družbama Swiss in LOT v zvezi z linijo ZRH-WAW.

99 Sporazum o letih pod skupno oznako sta družbi Swiss in SAS sklenili leta 2006 in ga Komisija torej v Sklepu iz leta 2005, s katerim so postale zaveze zavezujoče, ni upoštevala, ko je menila, da ima glede na razne sporazume o sodelovanju, sklenjene med družbama Lufthansa in SAS, zadnjenavedena družba le majhen interes za to, da bi po koncentraciji konkurirala družbi Swiss.

100 V nasprotju s trditvami tožeče stranke zgolj ta okoliščina ne omogoča ugotoviti, da se sporazum o letih pod skupno oznako, sklenjen med družbama Swiss in SAS, ne bi smel upoštevati v okviru preučitve prošnje za odpravo.

101 Čeprav se namreč revizijska klavzula 15.2 sklicuje na spremembe v sporazumih, s katerimi je Komisija utemeljila svojo ugotovitev glede zmanjšanja spodbude za konkurenco, je lahko sporazum o letih pod skupno oznako v obravnavanem primeru vseeno upošteven pri splošni presoji, ali so se pogodbena razmerja tako spremenila, da so odpravljeni problemi glede konkurence, ki so bili ugotovljeni v Sklepu iz leta 2005 in s katerimi so bile utemeljene zaveze.

102 Sprejetje popolnoma formalne razlage revizijske klavzule 15.2, v skladu s katero bi se upoštevale le spremembe tistih sporazumov, ki so obstajali ob sprejetju Sklepa iz leta 2005, bi strankam dejansko omogočalo, kot je bilo navedeno v točki 103 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da bi uporabo zavez obšle s tem, da bi nekdanje sporazume o sodelovanju nadomestile z novimi, podobnimi sporazumi.

103 Preučiti je treba torej, ali je sporazum o letih pod skupno oznako, sklenjen med družbama Swiss in SAS, dovolj tesno povezan s pogodbenimi razmerji in problemi glede konkurence, na katere se nanaša Sklep iz leta 2005.

104 V zvezi s tem je treba poudariti, da se sporazum o letih pod skupno oznako in sporazumi o sodelovanju, kot to pravilno trdi tožeča stranka in kot je to priznala Komisija, razlikujejo glede obsega, vsebine in pogodbenih strank.

105 Dvostranski sporazum o združenju, ki ga je družba Lufthansa sklenila z družbo SAS, tako zajema sodelovanje med tema letalskima prevoznikoma, kakršna sta bila takrat, in ne vključuje prihodnjih hčerinskih družb, kot je družba Swiss, medtem ko je bil sporazum o letih pod skupno oznako leta 2006 sklenjen med družbama Swiss in SAS ter zajema le linije, ki jih zagotavljata ti družbi, ne pa tudi linij, ki jih zagotavlja družba Lufthansa.

106 Predmet dvostranskega sporazuma o združenju in predmet sporazumov o letih pod skupno oznako se prav tako bistveno razlikujeta. Kot je namreč navedeno v točki 22 obrazložitve Sklepa iz leta 2005, so bili s sporazumi o sodelovanju, ki jih je sklenila družba Lufthansa – med njimi zlasti z dvostranskim sporazumom o združenju, ki je bil podlaga za sodelovanje – določeni „skupna politika cen na svetovni ravni, skupno načrtovanje mreže letov, organizacija sistema skupne ploščadi in enotna strategija trženja“ ter „pomenijo torej pravno podlago svetovnega združenja mrež prevoznikov in njihovih poslovnih politik“. Sporazum o letih pod skupno oznako pa je sporazum, ki je v sektorju zračnih prevozov običajen in v skladu s katerim lahko družba Swiss poleg vozovnic za lete, ki jih zagotavlja, prodaja tudi vozovnice pod svojo identifikacijsko oznako (torej kot „komercialna prevoznica“) za lete, ki jih zagotavlja družba SAS, in obratno.

107 Kot je poudarila tožeča stranka, ne da bi Komisija to prerekala, torej v okviru sporazuma o letih pod skupno oznako ni nobene „skupne politike cen“. Prav tako v okviru tega sporazuma ni nobenega „skupnega načrtovanja mreže letov“, saj lahko vsak prevoznik svobodno načrtuje lastne lete. Sporazum o letih pod skupno oznako ne določa nobene „organizacije sistema skupne ploščadi“, kar pomeni, da vsak prevoznik upravlja z lastno ploščadjo glede na lastne prioritete. Nazadnje, v okviru sporazuma o letih pod skupno oznako ni nobene „enotne strategije trženja“, saj vsak prevoznik lastne vozovnice prodaja prek lastnih kanalov.

108 Komisija kljub temu trdi, da sta sporazum o letih pod skupno oznako in dvostranski sporazum o združenju sestavna dela širšega pogodbenega razmerja, na katerem temelji presoja glede linije ZRH-STO, in da sta torej upoštevna pri vprašanju uporabe revizijske klavzule 15.2.

109 Če se predpostavi, da je mogoče sporazum o letih pod skupno oznako šteti za upoštevnega pri vprašanju uporabe revizijske klavzule 15.2, je treba preučiti še, ali bi bilo mogoče s tem sporazumom dokazati, da družbe SAS ni mogoče šteti za konkurentko družbe Swiss, ali vsaj omejiti konkurenco med družbama Swiss in SAS.

110 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni opravila konkretne analize sporazuma o letih pod skupno oznako in niti ne omenja elementov, s katerimi bi bilo mogoče dokazati, da se z navedenim sporazumom omejuje konkurenca med družbama Swiss in SAS, temveč navaja le hipotetične preudarke. V točki 99 obrazložitve izpodbijanega sklepa je tako navedeno:

„Komisija glede morebitnega vpliva takih sporazumov o letih pod skupno oznako na konkurenco v zvezi z obema linijama meni, da so ti obstoječi sporazumi o letih pod skupno oznako upoštevni pri presoji koncentracije. Če bi bila podobna koncentracija priglašena danes, bi lahko sporazumi o letih pod skupno oznako, sklenjeni med družbami Swiss, SAS in LOT, povzročali probleme glede konkurence in obstajala bi možnost, da bi morale stranke predlagati zaveze, da bi se ti problemi odpravili […]“.

111 Komisija pred Splošnim sodiščem trdi, da je iz sestave sporazumov o letih pod skupno oznako razvidno, da stranke na splošno druga na drugo izvajajo omejen konkurenčni pritisk. V zvezi s tem trdi, da je le malo verjetno, da bi letalska prevoznika, ki opravljata lete pod skupno oznako, v vzporednih sporazumih o letih pod skupno oznako, kot so ti v obravnavanem primeru, ob upoštevanju zmanjšanja dohodkov, ki bi iz tega izhajalo, sprejela, da bi eden od njiju sedeže na letu pod skupno oznako, ki ga zagotavlja drugi, prodajal po nižjih cenah.

112 Ugotoviti je treba, da so tudi ti elementi povsem hipotetični in da ne izhajajo iz konkretne analize sporazuma o letih pod skupno oznako v obravnavanem primeru in njegovih učinkov. Poleg tega sta se družbi Swiss in SAS, kot priznava Komisija, zavezali sprejeti rezervacije druge stranke in tarife, ki jih zaračuna druga stranka za svoje rezervacije. Tožeča stranka prav tako v zvezi s tem poudarja, česar Komisija ne prereka, da dejanski prevozniki za lete, ki jih zagotavljajo sami, pogosto ponujajo nižje tarife kot za lete, ki jih zagotavlja partner pri letih pod skupno oznako, ker nosijo tveganje neprodanih sedežev, medtem ko komercialni prevoznik ob prodaji sedeža na letu, ki ga zagotavlja drug prevoznik, zasluži vsaj majhno provizijo.

113 Poleg tega je treba poudariti, da je z elementi, ki jih je navedla Komisija, tudi če se predpostavi, da so dokazani, vsekakor mogoče dokazati le, da je raven konkurence med komercialnim in dejanskim prevoznikom nizka, ne pa tudi da je učinek sporazuma o letih pod skupno oznako omejevanje konkurence med prevoznikoma pri letih, ki jih ta opravljata sama. Drugače povedano, tudi če zaradi sporazuma o letih pod skupno oznako morda obstaja le šibka konkurenca pri prodaji kart za lete pod skupno oznako, Komisija ni predložila nobenega elementa, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da sporazum o letih pod skupno oznako povzroča zmanjšanje konkurence med leti, ki jih opravlja vsak od dveh prevoznikov. Čeprav Komisija trdi, da je ugotovila, da so bile cene, ki jih je ponujal dejanski prevoznik, skoraj enake kot cene, ki jih je ponujal komercialni prevoznik za sedeže na istem letu pod skupno oznako, se tožeča stranka sklicuje na to, da se razlikujejo cene med leti, ki jih različni prevozniki izkoriščajo istega dne, česar se ne prereka. Za presojo obstoja konkurence med družbama Swiss in SAS pa je odločilnejša konkurenca med leti, ki jih vsak na svoji strani izkoriščata ta letalska prevoznika.

114 Nazadnje, Komisija je pred Splošnim sodiščem priznala, da ni podrobno preučila vpliva sporazuma o letih pod skupno oznako, sklenjenega med družbama Swiss in SAS, na konkurenco med tema prevoznikoma na liniji ZRH-STO. Komisija v zvezi s tem trdi, da ji elementov, ki jih je navedla tožeča stranka, ni bilo treba preučiti, ker naj ta ne bi dokazala, da so se pogodbena razmerja spremenila tako, da so odpravljeni problemi glede konkurence, poudarjeni v Sklepu iz leta 2005. Prav preučitev vpliva sporazuma o letih pod skupno oznako na konkurenco na zadevni liniji pa je bila potrebna za presojo, ali in v kakšnem obsegu bi lahko navedeni sporazum omejeval ali odpravljal konkurenco med družbama Swiss in SAS.

115 Iz navedenega izhaja, da čeprav je sporazum o letih pod skupno oznako vsekakor mogoče upoštevati, niti z elementi, ki so bili poudarjeni v izpodbijanem sklepu, in celo niti s trditvami, ki jih je Komisija navedla v svojih vlogah pred Splošnim sodiščem, ni mogoče utemeljiti zavrnitve prošnje za odpravo v delu, v katerem se nanaša na tarifne zaveze v zvezi z linijo ZRH-STO.

Tretji del: Komisija ni upoštevala, da konkurenca med družbo Swiss na eni strani ter družbama SAS in LOT na drugi strani pomeni „dolgoročno spremembo trga“

116 Tožeča stranka Komisiji očita, da ni preučila, ali bi bilo mogoče z dokazi o ohranitvi konkurence med družbo Swiss na eni strani ter družbama SAS in LOT na drugi strani ugotoviti „dolgoročno spremembo trga“, čeprav gre za razlog za odpravo, ki je izrecno določen v prvem stavku revizijske klavzule 15.2.

117 Tožeča stranka v zvezi s tem trdi, da so cene na linijah ZRH-STO in ZRH-WAW znatno nižje od cen v letu 2005, da se je število potnikov na teh linijah podvojilo in da sta pogodbenici predložili dokaze o tem, da se cene, ki jih uporablja družba Swiss za lete, ki jih zagotavlja sama, razlikujejo od cen, ki jih uporablja družba LOT za sedeže na letih, ki jih zagotavlja ta družba.

118 Najprej je treba na eni strani poudariti, da je „dolgoročna sprememba trga“ ločen razlog za odpravo, ki je izrecno naveden v prvem stavku revizijske klavzule 15.2, in da Komisija na drugi strani ne izpodbija, da je mogoče obstoj konkurence med družbami Swiss, SAS in LOT šteti za dolgoročno spremembo trga. V teh okoliščinah je bila ta utemeljitev v točki 53 obrazložitve izpodbijanega sklepa napačno zavrnjena z obrazložitvijo, da ker „predhodni pogoji za ugoditev prošnji za odpravo niso [bili] izpolnjeni, v tem sklepu ni [bilo] treba preučiti vprašanja razvoja cen“. Vendar ta napaka nima posledic, ker je Komisija v točkah od 54 do 59 obrazložitve izpodbijanega sklepa „zaradi izčrpnosti“ vseeno preučila razvoj cen in raven konkurence.

119 V zvezi s tem je Komisija ob priznanju, da se zdi, da je iz grafičnih predstavitev, ki sta jih predložili tožeča stranka in družba Swiss, razvidna neka raven razlikovanja med cenami letov, ki jih zagotavljajo različni prevozniki istega dne, v izpodbijanem sklepu menila, da zanesljivost te analize ostaja negotova in da bi bilo treba zato opraviti dodatno ekonomsko analizo.

120 Kot je trdila Komisija, mora sicer združeno podjetje, ki zaprosi za odpravo zavez, predložiti elemente, s katerimi je mogoče dokazati, da so izpolnjeni pogoji, ki se zahtevajo v zvezi s tem, od Komisije pa se ne more zahtevati, da izvede novo raziskavo trga za vsako prošnjo za odpravo. Vendar pa ima Komisija na voljo pooblastila za preiskavo in učinkovita preiskovalna orodja ter bi morala – če je ocenila, da dokazi, ki so jih predložile stranke, niso dovolj zanesljivi oziroma upoštevni ali da jih je treba dopolniti z drugimi podatki – v zvezi s tem zahtevati natančnejše podatke ali izvesti preiskavo. To velja še toliko bolj, ker je družba Lufthansa že v odgovoru z dne 20. novembra 2015 poudarila, da se Komisija ne more omejiti zgolj na navedbo, da „dejanske ravni konkurence glede tarif na obeh linijah ni treba ugotoviti“.

121 Pogodbenici sta, sklicujoč se na ugotovitve pooblaščenca, trdili tudi, da je iz podvojitve števila potnikov in zelo občutnega znižanja tarif med letoma 2005 in 2014 razvidna visoka stopnja konkurence med družbo Swiss na eni strani ter družbama LOT in SAS na drugi.

122 Komisija je v zvezi s tem v izpodbijanem sklepu zgolj poudarila, da stranki nista predložili nobenega neizpodbitnega dokaza, da je do teh znižanj cen prišlo zaradi konkurence med družbama Swiss in LOT, ter da bi se ta znižanja lahko dejansko pripisala tudi znižanju cen goriva ali učinku tarifnih zavez.

123 Komisija pa se, kot je navedeno zgoraj, ne more omejiti na to, da zahteva neizpodbitne dokaze, ne da bi niti pojasnila, kakšni bi ti morali biti, temveč mora ugotoviti napačnost elementov, ki so jih predložile stranke, sprejeti preiskovalne ukrepe ali po potrebi izvesti preiskavo, da dopolni ali ovrže njihovo utemeljenost.

124 Poleg tega je treba poudariti, da je Komisija na obravnavi potrdila, da ne izpodbija trditev tožeče stranke, da je bilo 17 od 32 znižanj cen na liniji ZRH-STO in 4 od 13 znižanj cen na liniji ZRH-WAW prostovoljnih, to je takih, ki niso bila zahtevana s korektivnimi ukrepi.

125 Iz navedenega izhaja, da Komisija ni izpolnila svoje obveznosti skrbne preučitve vseh upoštevnih podatkov, sprejetja preiskovalnih ukrepov oziroma izvedbe preiskav, potrebnih za to, da se preveri obstoj konkurenčnega razmerja med družbo Swiss na eni strani ter družbama SAS in LOT na drugi.

Peti del: neupoštevanje splošne politike na področju koncentracij v zvezi s tarifnimi korektivnimi ukrepi

126 Tožeča stranka trdi, da Komisija ni upoštevala nezdružljivosti zavez glede tarif s svojo politiko glede korektivnih ukrepov, kakor je opredeljena v točki 18 Sporočila o korektivnih ukrepih in potrjena s prakso. Opozarja, da je Komisija poleg tega v teh zadnjih letih sistematično zavračala zaveze glede tarif, ki so jih predlagale stranke.

127 Tožeča stranka navaja, da imajo tarifne zaveze dvojni potencialni učinek izkrivljanja konkurence, in sicer na eni strani tega, da se potnikom na referenčnih linijah preprečijo ugodnosti, ki so povezane z znižanjem cen, ki bi jih družba Swiss lahko uvedla zaradi neobstoja dodatnih stroškov, ki bi nastali zaradi znižanja ustrezne cene, ki se zahteva na linijah, na katerih obstaja prekrivanje, in na drugi strani tega, da se konkurenčnemu prevozniku vstop na trg prepreči z umetno nizkimi tarifami na linijah, na katerih obstaja prekrivanje.

128 Tožeča stranka Komisiji očita, da teh elementov ni preučila, temveč zgolj navedla, da sta liniji ZRH-STO in ZRH-WAW povezavi z redkim prometom, na kateri ni vstopil noben nov prevoznik, kljub korektivnim ukrepom v zvezi s sloti.

129 V zvezi s tem je treba, prvič, glede trditve, v skladu s katero zaveze glede tarif niso združljive s politiko Komisije glede korektivnih ukrepov, najprej opozoriti, da tožeča stranka v okviru tega postopka ne more izpodbijati zakonitosti zavez, ki so postale zavezujoče s Sklepom iz leta 2005, ki je postal pravnomočen.

130 Dalje, kot pravilno opozarja Komisija, Sporočilo o korektivnih ukrepih ne prepoveduje tarifnih zavez, temveč poudarja, da zaradi njih navadno ne bodo odpravljeni problemi glede konkurence, ki izhajajo iz horizontalnih prekrivanj, in da je mogoče to vrsto korektivnih ukrepov šteti za dopustno le izjemoma, če je uporabljena z učinkovitimi mehanizmi za izvedbo in nadzor ter če ne pomeni tveganja nastanka učinkov izkrivljanja konkurence.

131 Nazadnje, ker se vsaka koncentracija presodi posamično ter glede na upoštevne dejanske in pravne okoliščine (glej v tem smislu sodbo z dne 13. maja 2015, Niki Luftfahrt/Komisija, T-162/10, EU:T:2015:283, točki 142 in 144), to, da so bile zaveze zavrnjene v nekaterih, ali celo v večini zadev, ne more preprečiti, da se v posameznem položaju sprejmejo, če omogočajo rešitev ugotovljenih problemov glede konkurence.

132 Drugič, v zvezi s trditvami, v skladu s katerimi bi lahko tarifne zaveze povzročile izkrivljanja tako na referenčnih linijah kot tudi na linijah, na katerih obstaja prekrivanje, je treba ugotoviti, da Komisija niti v izpodbijanem sklepu niti pred Splošnim sodiščem ni navedla elementov, s katerimi bi bilo mogoče izpodbiti navedene trditve, ampak je zgolj poudarila njihovo hipotetičnost. Poleg tega lahko obveznost, da se na liniji ZRH-STO in ZRH-WAW prenesejo znižanja cen, ki se opravijo na referenčnih linijah,

tretje letalske prevoznike odvrne od izkoriščanja navedenih linij. Tarifne zaveze bi lahko tako, ker nikakor ne rešujejo strukturnih problemov trga, čemur so namenjene, nasprotno, prispevale k temu, da bi postala njihova ohranitev potrebna za nedoločen čas.

133 Kljub temu v obravnavanem primeru ni treba presoditi zakonitosti zavez, ki so postale zavezujoče s Sklepom iz leta 2005, ki je postal pravnomočen, temveč je treba preučiti, ali so izpolnjeni pogoji za odpoved teh zavez.

134 Glede na to trditev, ki se nanašajo na izkrivljanje konkurence, tudi če se predpostavi, da so dokazane, ni mogoče enačiti z bistveno spremembo na trgu v smislu prvega stavka revizijske klavzule 15.2, niti s spremembo pogodbenih razmerij v smislu drugega stavka revizijske klavzule 15.2 in, bolj na splošno, ne omogočajo ugotoviti, da so težave glede konkurence, ugotovljene v Sklepu iz leta 2005, zaradi katerih so določene zaveze, odpravljene.

135 Poudariti pa je treba, da trditve, ki se nanašajo na nevarnost izkrivljanja konkurence, čeprav z njimi ni mogoče dokazati, da so pogoji, ki se z revizijsko klavzulo 15.2 zahtevajo za odpoved zavez, izpolnjeni, krepijo potrebo, da Komisija skrbno in temeljito preuči prošnjo za odpravo in preveri, ali so zaveze še potrebne oziroma primerne.

Sklep v zvezi s prvim tožbenim razlogom

136 Iz navedenega izhaja, da Komisija ni upoštevala ali skrbno preučila trditev, ki se nanašajo na Sklep Lufthansa/Brussels Airlines ter na spremembo politike glede partnerjev v združenju in obstoj konkurence med družbo Swiss na eni strani ter družbama SAS in LOT na drugi.

137 Čeprav so te neizpolnitve obveznosti obžalovanja vredne, jih ob neobstoju vsakršnih sprememb pogodbenih razmerij med družbama Swiss in LOT, ob upoštevanju katerih so tarifne zaveze s Sklepom iz leta 2005 postale zavezujoče, ni mogoče šteti za zadostne, da bi povzročile razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem se ta nanaša na linijo ZRH-WAW.

138 V zvezi z linijo ZRH-STO ni treba poudariti le neobstoja ustrezne presoje elementov, navedenih v točki 136 zgoraj, ter odpovedi sporazuma o skupnem podjetju med družbama Lufthansa in SAS, ampak tudi to, da Komisija poleg tega ni upoštevala zaveze tožeče stranke, da bi odpovedala tudi dvostranski sporazum o združenju med družbama Lufthansa in SAS, niti mnenja pooblaščenca, ki je ugotovil obstoj bistvene spremembe trga na liniji ZRH-STO, ter ni zadostno preučila vpliva sporazuma o letih pod skupno oznako na konkurenco med družbama Swiss in SAS. Zato je treba ugotoviti, da je Komisija s tem, da ni upoštevala vseh upoštevnih podatkov, in ker z elementi, ugotovljenimi v izpodbijanem sklepu, ni mogoče utemeljiti zavrnitve prošnje za odpravo v zvezi z linijo ZRH-STO, storila očitno napako pri presoji (glej v tem smislu sodbo z dne 15. februarja 2005, Komisija/Tetra Laval, C-12/03 P, EU:C:2005:87, točka 39).

139 Iz tega izhaja, da je treba, ne da bi bilo treba preučiti preostala tožbena razloga in trditve tožeče stranke, izpodbijani sklep razglasiti za ničen v delu, v katerem se nanaša na linijo ZRH-STO. Ta preostala tožbena razloga in trditve pa je treba preučiti v delu, v katerem se nanašajo na zakonitost izpodbijanega sklepa v zvezi z linijo ZRH-WAW.

Drugi tožbeni razlog: kršitev načela dobrega upravljanja

140 Tožeča stranka trdi, da je Komisija kršila svojo obveznost, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne elemente obravnavanega primera, in s tem kršila načelo dobrega upravljanja iz člena 41(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

141 Tožeča stranka v zvezi s tem trdi, da Komisija ni nikakor upoštevala pravnih utemeljitev, ki jih je navedla, ter da je uporabila domneve in predpostavke v zvezi s konkurenco na zadevnih linijah, namesto da bi izvedla resno preiskavo dejanskega stanja. Komisija naj poleg tega ne bi izvedla lastne preiskave v zvezi z razvojem cen in ravnijo konkurence, kot tudi ni sodelovala s pooblaščencem, zadolženim za ustrezen nadzor, ter naj bi dala prednost oceni, da pogodbe o letih pod skupno oznako omejujejo konkurenco.

142 Enaka zavrnitev tega, da bi se natančno preučile trditve družbe Lufthansa, naj bi bila razvidna tudi iz tega, da je Komisija stalno ponavljala neprepričljive pravne trditve, na katere je družba Lufthansa že odgovorila v upravnem postopku.

143 Opozoriti je treba, da ima v skladu s členom 41(1) Listine o temeljnih pravicah „[v]sakdo […] pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku“.

144 V delu, v katerem tožeča stranka Komisiji očita, da ni upoštevala vseh elementov, ki so upoštevni za utemeljitev njene presoje, je bil navedeni očitek preučen v okviru prvega tožbenega razloga.

145 V zvezi z očitkom, da naj bi Komisija s tem, da ni nikakor upoštevala pravnih trditev družbe Lufthansa, jasno pokazala naravnanost k temu, da ne opravi natančnega preizkusa prošnje za odpravo, je treba poudariti, da zgolj to, da je Komisija izpodbijala in zavrnila trditve družbe Lufthansa, ne dokazuje, da je v razmerju do prošnje za odpravo izkazala pristranskost. Tudi to, da je Komisija ponavljala domnevno neprepričljive pravne trditve, za katere družba Lufthansa meni, da je nanje že odgovorila v upravnem postopku, lahko prej odraža razliko v preučitvi, samo po sebi pa ne dokazuje pristranske zavrnitve preučitve prošnje za odpravo.

146 Poleg tega ni mogoče trditi, da Komisija prošnje sploh ni preučila, saj je, kot je razvidno iz točk od 14 do 19 zgoraj, družbi Lufthansa poslala več zahtev za informacije in z njo v upravnem postopku opravila različne sestanke.

147 Iz tega izhaja, da je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: zloraba pooblastil

148 Tožeča stranka trdi, da je Komisija uporabila postopek za odpravo kot sredstvo pritiska, da bi družbo Swiss prisilila, da odpove pogodbeni dogovor, ki s koncentracijo ni nikakor jasno povezan. Komisija naj bi se v zvezi s sporazumom o letih pod skupno oznako, sklenjenim leta 2007 med družbama Swiss in LOT, poskušala izogniti uporabi postopkov, ki so za preučitev in sankcioniranje morebitnih kršitev člena 101 PDEU določeni v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 101 in 102 [PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205). Zlasti iz točke 104 obrazložitve izpodbijanega sklepa naj bi bilo razvidno, da so bili sporazum o letih pod skupno oznako in njegovi potencialni protikonkurenčni učinki glavni razlog, zaradi katerega je Komisija zavrnila prošnjo za odpravo.

149 Komisija naj bi se s tem poskušala na eni strani izogniti obveznosti, da dejansko dokaže zatrjevane protikonkurenčne učinke sporazuma o letih pod skupno oznako, ki ga je sklenila družba Swiss, in na drugi strani sprejetju sklepa, ki bi bil podvržen sodnemu nadzoru. Tožeča stranka v zvezi s tem opozarja, da je Komisija februarja 2011 po uradni dolžnosti začela postopek zoper sporazuma o letih pod skupno oznako, ki se nanašata na linije od ploščadi do ploščadi in ki sta bila sklenjena med družbama Lufthansa in Turkish Airlines ter družbama Brussels Airlines in TAP Air Portugal, pri čemer po petih letih in pol prednostnih preiskav v teh zadevah še vedno ni prišla do kakršne koli ugotovitve.

150 V zvezi s tem je treba opozoriti, da gre v skladu z ustaljeno sodno prakso za akt, pri katerem so bila zlorabljena pooblastila, le če je na podlagi objektivnih, upoštevnih in skladnih indicev mogoče sklepati, da je bil sprejet samo ali vsaj odločilno za druge cilje kot tiste, zaradi katerih je bilo zadevno pooblastilo dano, ali za izognitev postopku, ki je s Pogodbama posebej določen za ukvarjanje z okoliščinami obravnavanega primera (glej sodbo z dne 16. aprila 2013, Španija in Italija/Svet, C-274/11 in C-295/11, EU:C:2013:240, točka 33 in navedena sodna praksa).

151 Ugotoviti je treba, da tožeča stranka ni predložila objektivnih, upoštevnih in skladnih indicev, s katerimi bi bilo dokazano, da je Komisija postopek odprave kot sredstvo pritiska z izključnim ali glavnim namenom, da bi družbo Swiss prisilila, da odpove sporazum o letih pod skupno oznako, sklenjen z družbo LOT, uporabila zato, da bi se izognila postopkom, določenim za preučitev in sankcioniranje kršitev člena 101 PDEU.

152 Najprej je treba poudariti, da postopka ni začela Komisija, ampak je bil začet na prošnjo tožeče stranke.

153 Poleg tega je iz spisa sicer razvidno, da Komisija meni, da sporazum o letih pod skupno oznako v obravnavanem primeru povzroča probleme glede konkurence in da je zavrnitev prošnje za odpravo, kot je razvidno zlasti iz točk 5, 49, 69 in 95 obrazložitve izpodbijanega sklepa, v bistvu utemeljena zaradi ohranitve oziroma neobstoja spremembe navedenega sporazuma, vendar iz tega ni mogoče sklepati tudi na to, da je Komisija zakrivila zlorabo pooblastil.

154 Kot je bilo navedeno v točkah od 101 do 103 zgoraj, je Komisija v okviru preučitve prošnje za odpravo upravičeno upoštevala sporazum o letih pod skupno oznako, sklenjen med družbama Swiss in LOT. Ta sporazum je namreč sestavni del širšega pogodbenega razmerja, na katerem temelji presoja konkurence na liniji ZRH-WAW. Ker je Komisija v Sklepu iz leta 2005 menila, da ima družba LOT ob upoštevanju vseh sporazumov o sodelovanju, sklenjenih z družbo Lufthansa, le majhen interes za to, da konkurira družbi Swiss, je sporazum o letih pod skupno oznako namreč lahko element, ki je upošteven pri presoji konkurence na tej liniji, in to neodvisno od tega, ali je mogoče z navedenim sporazumom dokončno utemeljiti zavrnitev prošnje.

155 Ugotoviti je treba tudi, da Komisija od tožeče stranke ni zahtevala, naj sporazum o letih pod skupno oznako odpove, temveč je pogodbenicama zgolj predlagala, naj ga – zato da bi omogočili ugoditev odpovedi – odpovesta ali vsaj omejita njegov obseg na vstopne in izstopne povezave ter s tem zmanjšata raven sodelovanja med združenim subjektom in družbo LOT.

156 Iz tega izhaja, da elementov, ki jih je predložila tožeča stranka, ni mogoče šteti za objektivne, upoštevne in skladne indice za zlorabo pooblastil in da je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

157 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen v delu, v katerem se nanaša na linijo ZRH-STO, in da je treba tožbo v preostalem zavrniti.

Stroški

158 V skladu s členom 134(3) Poslovnika vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma.

159 V okoliščinah obravnavane zadeve je treba odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat)

razsodilo:

1. **Sklep Komisije C(2016) 4964 final z dne 25. julija 2016 o zavrnitvi prošnje družbe Deutsche Lufthansa AG v zvezi z odpravo nekaterih zavez, ki so postale zavezujoče s Sklepom Komisije z dne 4. julija 2005 o odobritvi koncentracije v zadevi COMP/M.3770 – Lufthansa/Swiss, se razglasi za ničen v delu, v katerem se nanaša na linijo Zürich-Stockholm.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Vsaka stranka nosi svoje stroške.**

Berardis Papasavvas Spineanu-Matei

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 16. maja 2018.

Podpisi

Kazalo

Dejansko stanje 1

Sklep o odobritvi koncentracije med družbama Lufthansa in Swiss International Air Lines Ltd 2

Izpodbijani sklep 3

Postopek in predlogi strank 5

Pravo 6

Uvodne ugotovitve 6

Prvi tožbeni razlog: uporaba napačnega pravnega merila, očitne napake pri presoji ter kršitev načel sorazmernosti in varstva zaupanja v pravo 8

Prvi del: uporaba napačnega pravnega merila pri presoji prošnje za odpravo ter kršitev načel sorazmernosti in varstva zaupanja v pravo 8

Drugi in četrti del: očitna napaka pri presoji sporazumov družbe Lufthansa o združenju glede na drugi stavek revizijske klavzule 15.2 in to, da Komisija ni upoštevala spremembe svoje politike glede obravnave partnerjev v združenju 9

– Uvodne ugotovitve 9

– Spremembe pogodbenih razmerij med družbama Lufthansa in SAS 11

– Sklep Lufthansa/Brussels Airlines in domnevna sprememba politike Komisije glede obravnave partnerjev v združenju 13

– Sporazum o letih pod skupno oznako, sklenjen med družbama Swiss in SAS 15

Tretji del: Komisija ni upoštevala, da konkurenca med družbo Swiss na eni strani ter družbama SAS in LOT na drugi strani pomeni „dolgoročno spremembo trga“ 18

Peti del: neupoštevanje splošne politike na področju koncentracij v zvezi s tarifnimi korektivnimi ukrepi 19

Sklep v zvezi s prvim tožbenim razlogom 20

Drugi tožbeni razlog: kršitev načela dobrega upravljanja 20

Tretji tožbeni razlog: zloraba pooblastil 21

Stroški 22