Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 9 czerwca 2016 r.*

Odwołanie — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Artykuł 81 WE — Hiszpański rynek bitumu do nawierzchni drogowych — Podział rynku i uzgadnianie cen — Przewlekłość postępowania przed Sądem Unii Europejskiej — Przewlekłość postępowania przed Komisją Europejską — Odwołanie w przedmiocie kosztów

W sprawie C-616/13 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 27 listopada 2013 r.,

Productos Asfálticos (PROAS) SA, z siedzibą w Madrycie (Hiszpania), reprezentowana przez C. Fernández Vicién, abogada,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez C. Urracę Caviedesa oraz F. Castilla de la Torrego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokata A.J. Rivasa,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego piątej izby, D. Šváby (sprawozdawca), A. Rosas i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: hiszpański.

Wyrok

1 W swoim odwołaniu spółka Productos Asfálticos (PROAS) SA wnosi o uchylenie wydanego przez Sąd Unii Europejskiej wyroku z dnia 16 września 2013 r., PROAS/Komisja (T-495/07, niepublikowanego, EU:T:2013:452, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd oddalił wniesioną przez tę spółkę skargę zawierającą żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2007) 4441 wersja ostateczna z dnia 3 października 2007 r. dotyczącej postępowania na podstawie art. [81 WE] [sprawa COMP/38.710 – Bitum (Hiszpania)] (zwanej dalej „sporną decyzją") w zakresie, w jakim decyzja ta jej dotyczy, a także przedstawione posiłkowo żądanie obniżenia wysokości nałożonej na nią grzywny.

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 1/2003

2 Artykuł 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [81 i 82 WE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1) stanowi, że „Trybunał Sprawiedliwości ma nieograniczoną jurysdykcję do [nieograniczone prawo orzekania w zakresie] rozpatrywania odwołań od decyzji, w których Komisja nałożyła grzywnę lub okresową karę pieniężną [i że może on] może uchylić, obniżyć lub podwyższyć nałożoną grzywnę lub okresową karę pieniężną".

Wytyczne z 1998 r.

3 Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. [65 ust. 5 EWWiS] (Dz.U. 1998, C 9, s. 3, zwane dalej „wytycznymi z 1998 r.") stanowią w dotyczącym oceny wagi naruszenia pkt 1A, co następuje:

„A. Waga naruszenia

Przy ocenie wagi naruszenia należy wziąć pod uwagę jej [jego] charakter, rzeczywisty wpływ na rynek tam, gdzie może to być zmierzone, oraz rozmiar właściwego rynku geograficznego.

Naruszenia będą więc zaliczane do jednej z trzech kategorii: naruszenia o małym znaczeniu, poważne naruszenia oraz bardzo poważne naruszenia.

[…]

— bardzo poważne naruszenia:

Ogólnie będą to ograniczenia horyzontalne, takie jak »kartele cenowe« i podział rynku […].

Możliwe grzywny: powyżej 20 milionów [EUR].

[…]".

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

4 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 1–89 zaskarżonego wyroku i można je streścić w następujący sposób.

5 Produktem, którego dotyczy naruszenie, jest bitum penetrujący, czyli bitum, który nie był przedmiotem żadnego przetworzenia i który jest stosowany do budowy i utrzymania dróg.

6 Hiszpański rynek bitumu liczy z jednej strony trzech producentów – grupy Repsol, CEPSA-PROAS i BP, a z drugiej strony importerów, do których zaliczają się grupy Nynäs i Petrogal.

7 Grupa CEPSA-PROAS jest międzynarodową grupą spółek sektora energetycznego, notowaną na giełdzie i obecną w wielu państwach. PROAS – spółka zależna Compañía Española de Petróleos (CEPSA) SA należąca do niej w 100% od dnia 1 marca 1991 r. – wprowadza na rynek wytwarzany przez tę spółkę dominującą bitum, a także wytwarza i wprowadza na rynek inne produkty bitumiczne.

8 Wobec złożenia przez jedną ze spółek grupy BP w dniu 20 czerwca 2002 r. wniosku o zwolnienie z grzywny na podstawie obwieszczenia [komunikatu] Komisji w sprawie zwolnienia z grzywien oraz zmniejszania grzywien w przypadkach karteli (Dz.U. 2002, C 45, s. 3, zwanego dalej „komunikatem w sprawie współpracy z 2002 r.") w dniach 1 i 2 października 2002 r. przeprowadzono kontrole w lokalach grup Repsol, CEPSA-PROAS, BP, Nynäs i Petrogal.

9 W dniu 6 lutego 2004 r. Komisja przesłała zainteresowanym przedsiębiorstwom pierwszą serię żądań informacji na podstawie art. 11 ust. 3 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r., pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. [81 i 82 WE] (Dz.U. 1962, 13, s. 204 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 3).

10 Faksami, odpowiednio, z dnia 31 marca i 5 kwietnia 2004 r. spółki grupy Repsol, jak też PROAS przedstawiły Komisji wniosek na podstawie komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r., wraz z oświadczeniem przedsiębiorstwa.

11 Po skierowaniu czterech innych żądań informacji do zainteresowanych przedsiębiorstw Komisja formalnie wszczęła postępowanie i podała do wiadomości zainteresowanych spółek grup BP, Repsol, CEPSA-PROAS, Nynäs i Petrogal w dniach od 24 do 28 sierpnia 2006 r. pismo w sprawie przedstawienia zarzutów.

12 W dniu 3 października 2007 r. Komisja wydała sporną decyzję, w której wskazała, że 13 spółek, które są adresatami decyzji, uczestniczyło w szeregu porozumień w przedmiocie podziału rynku i uzgadniania cen drogowego bitumu penetrującego w Hiszpanii (z wyjątkiem Wysp Kanaryjskich).

13 Komisja uznała, że oba stwierdzone ograniczenia konkurencji, a mianowicie porozumienia horyzontalne w przedmiocie podziału rynku i uzgadnianie cen, należą, ze względu na sam ich charakter, do najpoważniejszych naruszeń art. 81 WE, które w świetle orzecznictwa należy zakwalifikować jako naruszenia „bardzo poważne".

14 Komisja ustaliła na 40 000 000 EUR „kwotę wyjściową" grzywien, jakie należy nałożyć, przy uwzględnieniu wagi naruszenia, wartości rynku właściwego, szacowanego na 286 400 000 EUR w 2001 r., ostatnim pełnym roku naruszenia, oraz faktu, że naruszenie było ograniczone do sprzedaży bitumu dokonanych w jednym państwie członkowskim.

15 Następnie Komisja zaklasyfikowała spółki będące adresatami spornej decyzji do szeregu kategorii określonych na podstawie ich względnego znaczenia na rynku właściwym w celu zastosowania zróżnicowanego traktowania, tak aby uwzględnić rzeczywiste możliwości gospodarcze spowodowania przez nie poważnych szkód w zakresie konkurencji.

16 Grupa Repsol i PROAS, których udziały w rynku właściwym wynosiły, odpowiednio, 34,04% i 31,67% w roku 2001, zostały zaklasyfikowane do kategorii pierwszej, grupa BP, z udziałem w rynku wynoszącym 15,19%, do kategorii drugiej, a grupy Nynäs oraz Petrogal, których udziały w rynku wynosiły od 4,54% do 5,24%, do kategorii trzeciej. Na tej podstawie kwoty podstawowe grzywien, jakie należy nałożyć, zostały dostosowane następująco:

— kategoria pierwsza, dla grupy Repsol i PROAS: 40 000 000 EUR;

— kategoria druga, dla grupy BP: 18 000 000 EUR, oraz

— kategoria trzecia, dla grup Nynäs i Petrogal: 5 500 000 EUR.

17 Po zwiększeniu „kwoty podstawowej” grzywien stosownie do czasu trwania naruszenia, czyli okresu jedenastu lat i siedmiu miesięcy w wypadku spółki PROAS (od dnia 1 marca 1991 r. do dnia 1 października 2002 r.), Komisja uznała, że kwota grzywny, jaka ma zostać na nią nałożona, powinna zostać podwyższona o 30% ze względu na okoliczności obciążające, ponieważ przedsiębiorstwo to stanowiło jedną z istotnych „sił sprawczych” inkryminowanego kartelu.

18 Komisja zdecydowała też, że na podstawie komunikatu w sprawie współpracy z 2002 r. spółce PROAS należy przyznać wynoszącą 25% obniżkę kwoty grzywny, jaka powinna zostać wymierzona w normalnych okolicznościach.

19 Po uwzględnieniu tych elementów na spółki CEPSA i PROAS nałożono solidarnie grzywnę w wysokości 83 850 000 EUR.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

20 W skardze złożonej do sekretariatu Sądu w dniu 20 grudnia 2007 r. wnosząca odwołanie wniosła o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona tej spółki, a także, tytułem żądania ewentualnego, o obniżenie nałożonej na nią kwoty grzywny. Ponadto wniosła ona o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

21 Na poparcie swojej skargi wnosząca odwołanie wysunęła osiem zarzutów.

22 Sąd oddalił każdy z tych zarzutów, a w efekcie – skargę w całości.

23 Tytułem żądania wzajemnego Komisja wniosła do Sądu, aby w wykonaniu nieograniczonego prawa orzekania podwyższył on kwotę grzywny nałożonej na PROAS. Sąd nie uwzględnił tego żądania.

Żądania stron

24 W swym odwołaniu PROAS wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku;

— definitywne rozstrzygnięcie sporu, bez przekazywania sprawy do Sądu, oraz stwierdzenie nieważności spornej decyzji lub, ewentualnie, obniżenie kwoty nałożonej na tę spółkę grzywny;

— tytułem żądania ewentualnego – przekazanie sprawy do Sądu, oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania w obu instancjach.

25 Komisja wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania oraz

— obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

26 W uzasadnieniu odwołania wnosząca odwołanie podnosi cztery zarzuty.

27 Zarzut pierwszy, który składa się z czterech części, dotyczy naruszenia art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), art. 261 TFUE i art. 31 rozporządzenia nr 1/2003. W ramach zarzutu drugiego, który należy zbadać w pierwszej kolejności, wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd dokonał błędnej wykładni pkt 1A wytycznych z 1998 r. Zarzut trzeci jest oparty na naruszeniu zasady dochowania rozsądnego terminu. Zarzut czwarty dotyczy naruszenia art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem w brzmieniu mającym zastosowanie do niniejszego sporu.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego błędnej wykładni pkt 1A wytycznych z 1998 r.

Argumentacja stron

28 W zarzucie drugim, który odnosi się do pkt 129–135, 140–143, 149, a także 439–442 zaskarżonego wyroku, wnosząca odwołanie twierdzi, że Sąd naruszył zasady pewności prawa i równego traktowania, jak również jej prawo do obrony, dokonując błędnej wykładni pkt 1A wytycznych z 1998 r.

29 W pierwszym rzędzie podnosi ona, że zgodnie z brzmieniem tego punktu oraz celami polityki konkurencji Sąd powinien był zbadać, czy przy ustalaniu kwoty podstawowej grzywny Komisja wzięła pod uwagę wpływ inkryminowanego naruszenia na rynek, skoro w niniejszej sprawie ów wpływ był „możliwy do zmierzenia".

30 Tymczasem Sąd przyznał, że Komisja zakwalifikowała sporne naruszenie jako „bardzo poważne naruszenie" w rozumieniu wskazanego punktu wytycznych, i ustaliła kwotę podstawową grzywny jako dwukrotność kwoty minimalnej przewidzianej dla naruszeń tego rodzaju, bez zbadania wpływu tego naruszenia na rynek.

31 Postępując w ten sposób, Sąd nie uwzględnił okoliczności, że Komisja jest związana własnymi wytycznymi, pozwolił tej instytucji na odstąpienie od jej wcześniejszej praktyki decyzyjnej i naruszył art. 47 karty, przekształcając – w ocenie wnoszącej odwołanie – domniemanie, w myśl którego kartele są bardzo poważnymi naruszeniami „na podstawie samego ich charakteru", w domniemanie niewzruszalne.

Ocena Trybunału

32 W rozpatrywanym zarzucie wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, orzekając, że Komisja mogła zakwalifikować sporne naruszenie jako „bardzo poważne" w rozumieniu pkt 1A wytycznych z 1998 r. ze względu na sam charakter tego naruszenia.

33 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wytyczne z 1998 r. stanowią, iż porozumienia horyzontalne w przedmiocie cen lub podziałów rynków mogą być kwalifikowane jako bardzo poważne naruszenia na podstawie samego ich charakteru, a Komisja nie

ma obowiązku wykazywania rzeczywistego wpływu naruszenia na rynek (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2009 r., Prym i Prym Consumer/Komisja, C-534/07 P, EU:C:2009:505, pkt 75; z dnia 24 września 2009 r., Erste Group Bank i in./Komisja, C-125/07 P, C-133/07 P i C-137/07 P, EU:C:2009:576, pkt 103; a także z dnia 8 maja 2013 r., Eni/Komisja, C-508/11 P, EU:C:2013:289, pkt 97).

34 A zatem Sąd postąpił słusznie, nie naruszając zasad pewności prawa i równego traktowania, prawa skarżącej do obrony ani art. 47 karty, kiedy to po przypomnieniu w pkt 130 zaskarżonego wyroku, że sporne naruszenie miało postać porozumień horyzontalnych w przedmiocie podziału rynku i koordynowania cen, a następnie po przypomnieniu w pkt 133 tego wyroku orzecznictwa, które zasadniczo zostało przytoczone w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, oddalił argumentację skarżącej, według której Komisja nie mogła zakwalifikować spornego naruszenia jako bardzo poważnego w rozumieniu pkt 1A wytycznych z 1998 r. bez dokonania oceny jego wpływu na rynek.

35 W konsekwencji zarzut drugi odwołania należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 47 karty, art. 261 TFUE i art. 31 rozporządzenia nr 1/2003

W przedmiocie części pierwszej i drugiej zarzutu pierwszego, dotyczących, odpowiednio, przeinaczenia zarzutów podniesionych przez skarżącą i naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej

– Argumentacja stron

36 W części pierwszej zarzutu pierwszego wnosząca odwołanie utrzymuje, że w pkt 125, 127 i 140–142 zaskarżonego wyroku Sąd przeinaczył podniesione przez nią zarzuty. Twierdzi mianowicie, że Sąd uznał z jednej strony, iż ograniczyła się ona do zakwestionowania kwalifikacji badanego naruszenia jako „naruszenia bardzo poważnego" bez zakwestionowania w sposób niezależny kwoty podstawowej grzywny, jaka została wobec niej zastosowana. Z drugiej strony Sąd uznał, że powołała się ona na charakterystyczne elementy hiszpańskiego rynku jako na okoliczności łagodzące, a nie jako na czynniki świadczące o mniejszej wadze spornego naruszenia.

37 Postępując w ten sposób, Sąd nie umożliwił jej w żadnym momencie zakwestionowania wynoszącej 40 000 000 EUR kwoty podstawowej grzywny, która została ustalona przez Komisję w zaskarżonej decyzji, a tym samym pozbawił ją możliwości obrony.

38 W tym względzie wnosząca odwołanie podnosi również – w ramach części drugiej zarzutu pierwszego, wymierzonej przeciwko pkt 129–143, 149–160 i 439–446 zaskarżonego wyroku – że rezygnując z przeprowadzenia niezależnej analizy podniesionych przez nią argumentów dotyczących wagi naruszenia i ograniczając się do przyjęcia za własne ocen Komisji przedstawionych w spornej decyzji i dokonanej przez tę instytucję wykładni jej własnych wytycznych, Sąd uchybił „ciążącemu na nim obowiązkowi przeprowadzenia sprawowanej w ramach wykonywania nieograniczonego prawa orzekania kontroli spornej decyzji zgodnie z art. 261 TFUE i art. 31 rozporządzenia nr 1/2003".

39 Wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd poprzestał na powtórzeniu zawartych w spornej decyzji twierdzeń odnoszących się do wagi i zakresu geograficznego naruszenia, mimo że zarzucała ona Komisji, iż ta nie uzasadniła wystarczająco swej decyzji w tym względzie. Wnosząca odwołanie twierdzi również, że Sąd nie uwzględnił w wystarczającym stopniu wyjaśnień przedstawionych w niniejszej sprawie przez rząd hiszpański, w szczególności uznając w pkt 138 zaskarżonego wyroku, że sprowadzały się one po prostu do zaakceptowania i tolerowania naruszenia przez władze krajowe.

Podnosi ona także, że Sąd ograniczył się do odesłania do wytycznych z 1998 r. w kwestii konkretnego wpływu spornego porozumienia na rynek i przedstawił pozbawione znaczenia dla sprawy uzasadnienie odnoszące się do dostosowania kwoty podstawowej grzywny.

40 Ponadto wnosząca odwołanie twierdzi, że Sąd zrezygnował ze zmiany [spornej] decyzji w wykonaniu „ciążącego na nim obowiązku przeprowadzenia kontroli sprawowanej w ramach wykonywania nieograniczonego prawa orzekania".

41 Komisja stoi na stanowisku, że części pierwsza i druga pierwszego zarzutu odwołania są oczywiście bezzasadne.

– Ocena Trybunału

42 W odniesieniu do części drugiej zarzutu pierwszego, którą należy zbadać w pierwszej kolejności, należy na wstępie przypomnieć, że w ramach systemu kontroli sądowej decyzji Komisji dotyczących postępowań prowadzonych w zastosowaniu art. 101 i 102 TFUE przeprowadzana jest przewidziana w art. 263 TFUE kontrola zgodności z prawem wydanych przez instytucje aktów, która w zastosowaniu art. 261 TFUE i na żądanie skarżących może zostać uzupełniona wykonaniem przez Sąd nieograniczonego prawa orzekania w odniesieniu do kar nałożonych w tej dziedzinie przez Komisję (wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Galp Energía España i in./Komisja, C-603/13 P, EU:C:2016:38, pkt 71).

43 W tym względzie, jak Trybunał wyjaśniał już wielokrotnie, zakresem kontroli zgodności z prawem przewidzianej w art. 263 TFUE objęta jest całość elementów wydanych przez Komisję decyzji dotyczących postępowań prowadzonych w zastosowaniu art. 101 i 102 TFUE, których pogłębioną pod względem prawnym i faktycznym kontrolę zapewnia Sąd w świetle przedstawionych przez skarżące w pierwszej instancji zarzutów i z uwzględnieniem całego przedłożonego przez nie materiału dowodowego, niezależnie od tego, czy jest on wcześniejszy lub późniejszy od wydanej decyzji, czy został wcześniej przedstawiony w postępowaniu administracyjnym lub po raz pierwszy w ramach rozpatrywanej przez Sąd skargi, w zakresie, w jakim dowody te są istotne dla kontroli zgodności z prawem decyzji Komisji (wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Galp Energía España i in./Komisja, C-603/13 P, EU:C:2016:38, pkt 72).

44 Natomiast zakres przyznanego Sądowi nieograniczonego prawa orzekania jest ściśle ograniczony, w odróżnieniu od kontroli zgodności z prawem przewidzianej w art. 263 TFUE, do ustalania kwoty grzywny (wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Galp Energía España i in./Komisja, C-603/13 P, EU:C:2016:38, pkt 76).

45 Wobec tego część drugą zarzutu pierwszego wnoszącej odwołanie, dotyczącą naruszenia art. 261 TFUE i art. 31 rozporządzenia nr 1/2003, należy rozumieć w ten sposób, że odnosi się ona do okoliczności, iż Sąd nie przeprowadził sprawowanej w ramach wykonywania nieograniczonego prawa orzekania kontroli wysokości grzywny nałożonej mocą spornej decyzji.

46 Należy jednak stwierdzić, że w pkt 129–164 zaskarżonego wyroku Sąd w szczegółowy sposób przedstawił czynniki, które wziął pod uwagę przy ocenie wagi spornego naruszenia, jaka została przyjęta przez Komisję w spornej decyzji.

47 W tym względzie Sąd uznał w pierwszej kolejności, że Komisja postąpiła słusznie, kwalifikując sporne naruszenie jako „bardzo poważne naruszenie" w rozumieniu pkt 1A wytycznych z 1998 r.

48 W drugiej kolejności Sąd uznał, że w każdym wypadku Komisja mogła zasadnie ustalić na 40 000 000 EUR kwotę podstawową grzywny nałożonej na spółkę PROAS, bez konieczności uwzględniania konkretnego wpływu kartelu na właściwy rynek. W tym celu uznał on, iż skarżąca nie

wykazała, że rynek ten nie obejmował terytorium krajowego. Co więcej, wziął on pod uwagę całkowitą wartość hiszpańskiego rynku bitumu penetrującego w roku 2001, a także wynoszący 31,67% udział, jaki spółka PROAS posiadała w tym rynku.

49 Wreszcie, w świetle tych elementów w pkt 158 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że „nawet gdyby brak konkretnego wpływu kartelu na właściwy rynek został wykazany, nie mogłoby to skłonić Sądu do zmiany kwoty grzywny".

50 Uzasadnienie przedstawione w pkt 439–446 zaskarżonego wyroku także nie może być krytykowane za brak przeprowadzenia przez Sąd kontroli w ramach wykonania pełnego prawa orzekania. Sąd udzielił bowiem szczegółowej odpowiedzi na zastrzeżenia skarżącej, po przedstawieniu rozumowania właściwego dla każdego z nich. Było tak w wypadku zastrzeżeń dotyczących, po pierwsze, braku uzasadnienia spornej decyzji w odniesieniu do braku konkretnego wpływu spornego kartelu na rynek, po drugie, niepewności uczestników naruszenia co do legalności porozumień, spowodowanej interwencjami podejmowanymi przez rząd hiszpański, i po trzecie, oceny znaczenia poszczególnych uczestników naruszenia w oparciu o względną wartość obrotu bitumem penetrującym.

51 Ponadto sam fakt, że w pkt 157, 158 i 449 zaskarżonego wyroku Sąd potwierdził, w wykonaniu nieograniczonego prawa orzekania w odniesieniu do grzywny nałożonej na spółkę PROAS, szereg elementów oceny dokonanej przez Komisję w spornej decyzji, których zgodność z prawem została stwierdzona wcześniej, nie może świadczyć o tym, że Sąd nie przeprowadził kontroli w ramach nieograniczonego prawa orzekania (zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2013 r., Eni/Komisja, C-508/11 P, EU:C:2013:289, pkt 99).

52 Ponadto, jako że wnosząca odwołanie kwestionuje dokonaną przez Sąd ocenę dowodów odnoszących się do nacisków wywieranych przez rząd hiszpański, a w szczególności fakt, że zostały one przezeń uznane po prostu za akceptację lub tolerowanie naruszenia przez hiszpańskie władze, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wyłącznie Sąd jest właściwy do ustalenia i oceny okoliczności faktycznych oraz, co do zasady, zbadania dowodów uwzględnionych na poparcie tych okoliczności faktycznych. Jeśli zatem dowody te uzyskano w prawidłowy sposób przy poszanowaniu ogólnych zasad prawa i wymogów proceduralnych dotyczących ciężaru dowodu i postępowania dowodowego, wyłącznie do Sądu należy ocena, jaką wagę należy przywiązywać do przedstawionych mu dowodów. Ocena ta nie stanowi zatem, z wyłączeniem przypadków przeinaczenia tych dowodów, kwestii prawnej, która jako taka podlega kontroli Trybunału (wyrok z dnia 20 stycznia 2016 r., Toshiba Corporation/Komisja, C-373/14 P, EU:C:2016:26, pkt 40).

53 W konsekwencji część druga zarzutu pierwszego powinna zostać częściowo odrzucona jako niedopuszczalna, a częściowo – oddalona jako bezpodstawna.

54 Co się tyczy części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczącej domniemanego przeinaczenia zarzutów podniesionych przed Sądem, argument, że Sąd błędnie uznał, iż skarżąca ograniczyła się do zakwestionowania rozpatrywanego naruszenia jako „bardzo poważnego naruszenia", bez zakwestionowania w sposób niezależny kwoty podstawowej grzywny, jaka została wobec niej zastosowana, jest pozbawiony znaczenia dla sprawy. Jak wynika bowiem z pkt 48 niniejszego wyroku, Sąd w żadnym wypadku nie poprzestał na zbadaniu kwalifikacji rozpatrywanego naruszenia jako „bardzo poważnego naruszenia", ale zbadał jeszcze sposób ustalenia kwoty podstawowej.

55 To samo tyczy się argumentu, w myśl którego Sąd uznał, że skarżąca powołała się na charakterystyczne elementy rynku hiszpańskiego jako na okoliczności łagodzące, a nie jako na czynniki świadczące o mniejszej wadze spornego naruszenia. Skoro bowiem Sąd przystąpił do analizy twierdzeń skarżącej dotyczących cech charakterystycznych hiszpańskiego rynku w ramach oceny okoliczności łagodzących, to nie można w żadnym wypadku zarzucać mu, że nie zbadał ich na etapie oceny wagi naruszenia (zob. wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., Solvay Solexis/Komisja, C-449/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:802, pkt 78, 79).

56 Wobec powyższego część pierwszą pierwszego zarzutu odwołania należy oddalić jako pozbawioną znaczenia dla sprawy.

W przedmiocie części trzeciej zarzutu pierwszego, opartej na naruszeniu zasady równego traktowania

57 W ramach części trzeciej zarzutu pierwszego wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd naruszył zasadę równego traktowania, orzekając w pkt 161–164 zaskarżonego wyroku, że Komisja mogła odstąpić od swej wcześniejszej praktyki decyzyjnej w dziedzinie konkurencji, jaka wynika między innymi z decyzji Komisji C(2006) 4090 wersja ostateczna z dnia 13 września 2006 r. dotyczącej postępowania na podstawie art. [81 WE] [sprawa COMP/F/38.456 – Bitum (Niderlandy)].

58 W tym względzie wystarczy przypomnieć – jak uczynił to Sąd w pkt 161 zaskarżonego wyroku – że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wcześniejsza praktyka decyzyjna Komisji nie stanowi mających zastosowanie ram prawnych dla grzywien w zakresie prawa konkurencji (wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., LG Display i LG Display Taiwan/Komisja, C-227/14 P, EU:C:2015:258, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 W konsekwencji część trzecią pierwszego zarzutu odwołania należy oddalić jako bezzasadną.

W przedmiocie części czwartej zarzutu pierwszego, dotyczącej niedokonania przez Sąd rzeczywistej analizy konkretnego znaczenia spółki PROAS w ramach spornego naruszenia oraz odmowy zarządzenia przez Sąd żądanych środków organizacji postępowania

– Argumentacja stron

60 W ramach części czwartej zarzutu pierwszego, wymierzonej przeciwko pkt 209 i 215 zaskarżonego wyroku, wnosząca odwołanie utrzymuje z jednej strony, że Sąd niesłusznie zrezygnował z przeprowadzenia analizy – ze względu na to, że chodziło o nowe twierdzenie – argumentu skarżącej, w myśl którego zastosowana przez Komisję metoda obliczania wielkości sprzedaży mogła poskutkować sztucznym zwiększeniem znaczenia jej uczestnictwa w kartelu, ponieważ Komisja wyłączyła sprzedaż wewnątrzgrupową innych uczestników kartelu i produkty inne niż bitum penetrujący.

61 Z drugiej strony wnosząca odwołanie twierdzi, że Sąd naruszył prawo, oddalając jej wniosek o zastosowanie środków organizacji postępowania w postaci nakazania Komisji przedłożenia dokumentów, które miały umożliwić skarżącej wykazanie, że Komisja błędnie określiła konkretne znaczenie spółki PROAS w ramach badanego kartelu. Tym samym Sąd pozbawił skarżącą możliwości skutecznego zaprezentowania jej argumentacji.

62 Komisja stoi na stanowisku, że rozpatrywana część zarzutu pierwszego powinna zostać oddalona.

– Ocena Trybunału

63 Jeśli chodzi o zastrzeżenie wnoszącej odwołanie dotyczące nieprzeprowadzenia przez Sąd rzeczywistej analizy konkretnego znaczenia spółki PROAS w ramach spornego naruszenia, należy stwierdzić, iż jest ono efektem błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku.

64 Z wyroku tego wynika bowiem, że Sąd oddalił to zastrzeżenie, przedstawiwszy w tym zakresie stosowne uzasadnienie. W tym celu w pkt 204–208 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał przede wszystkim powody, dla których Komisja nie mogła uwzględnić – w roku gospodarczym, który posłużył jako okres odniesienia przy ustalaniu kwoty podstawowej grzywny – sprzedaży grupy Repsol na rzecz spółki Composán Distribución SA, zaś tytułem uzupełnienia w pkt 211–215 tego wyroku Sąd wskazał, że skarżąca nie przedstawiła żadnej argumentacji dotyczącej innych spółek należących do tej grupy.

65 A zatem nawet jeśli w pkt 209 tego wyroku Sąd błędnie stwierdził, że argumentacja przedstawiona w tym względzie przez skarżącą była nowa, to w ramach niezależnej oceny okoliczności faktycznych przedstawił on w sposób wymagany prawem powody, dla których uznał, iż przy ustalaniu kwoty podstawowej grzywny nałożonej na skarżącą Komisja nie naruszyła zasad proporcjonalności i równego traktowania.

66 Co się tyczy nieuwzględnienia przez Sąd przedstawionego przez skarżącą wniosku o zastosowanie środków organizacji postępowania lub przeprowadzenie środków dowodowych, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem co do zasady wyłącznie do Sądu należy ocena ewentualnej konieczności uzupełnienia materiału dowodowego zgromadzonego w rozpatrywanych przez niego sprawach (zob. podobnie wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Viega/Komisja, C-276/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:163, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Ponieważ przedstawione przez Sąd w pkt 204–208 zaskarżonego wyroku uzasadnienie wniosku, że dokumenty dotyczące sprzedaży grupy Repsol na rzecz spółki Composán Distribución nie mają znaczenia dla sprawy, jest wystarczające, same twierdzenia wnoszącej odwołanie odnoszące się do ewentualnej przydatności tych dokumentów do jej obrony nie wystarczają do wykazania, że Sąd nie był w stanie wydać orzeczenia, dysponując pełną wiedzą na temat sprawy. Z twierdzeń tych nie można zatem wywieść wniosku, że na Sądzie ciążył obowiązek zastosowania środków organizacji postępowania lub przeprowadzenia środków dowodowych (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 marca 2015 r., Dole Food i Dole Fresh Fruit Europe/Komisja, C-286/13 P, EU:C:2015:184, pkt 59).

68 Oznacza to, że owo zastrzeżenie – jak i całą część czwartą zarzutu pierwszego – należy oddalić jako bezzasadne.

69 W świetle powyższego pierwszy zarzut odwołania należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu zasady dochowania rozsądnego terminu

Argumentacja stron

70 W zarzucie trzecim, wymierzonym przeciwko pkt 372–400 zaskarżonego wyroku, wnosząca odwołanie podnosi, po pierwsze, że Sąd naruszył prawo, uznając, iż przeprowadzone przez Komisję postępowanie administracyjne, które trwało około pięciu lat i czterech miesięcy, zostało ukończone w rozsądnym terminie, a tym samym nie została naruszona zasada dobrej administracji. W tym względzie podnosi ona, że rozsądny charakter czasu trwania tego postępowania nie może zostać stwierdzony na podstawie okoliczności, czy Komisja poszanowała termin przedawnienia przewidziany w rozporządzeniu nr 1/2003. Utrzymuje ona również, że konsekwencją przewlekłości postępowania było nałożenie grzywny wyższej niż ta, która zostałaby na nią nałożona, gdyby postępowanie ukończono w rozsądnym terminie, zważywszy, że polityka Komisji w dziedzinie grzywien za naruszenia reguł konkurencji stawała się coraz bardziej restrykcyjna.

71 Po drugie, twierdzi ona, że postępowanie przed Sądem, które trwało pięć lat i dziewięć miesięcy, było przewlekłe, gdyż tak długiego czasu trwania tego postępowania nie da się usprawiedliwić żadną nadzwyczajną okolicznością.

72 Zważywszy na fakt, że łączny czas trwania postępowania, zarówno administracyjnego, jak i sądowego, przekracza jedenaście lat, a do tego należy jeszcze dodać czas rozpatrywania niniejszego odwołania, wnosząca odwołanie zwraca się do Trybunału o to, aby wyciągnął bezpośrednio konsekwencje z tego naruszenia zasad dochowania rozsądnego terminu i dobrej administracji poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku i przejęcie sprawy do rozpoznania w celu stwierdzenia nieważności spornej decyzji lub ewentualnie obniżenia z tego względu kwoty grzywny, tak aby wnosząca odwołanie nie musiała wnosić do sądu odrębnej skargi o odszkodowanie.

73 Komisja podnosi, w odniesieniu do twierdzeń o niedochowaniu rozsądnego terminu w postępowaniach administracyjnym i sądowym, że wnosząca odwołanie powinna zwrócić się do Sądu ze skargą o odszkodowanie. Instytucja ta dodaje, że w każdym razie wnosząca odwołanie nie przedstawiła żadnego dowodu, który pozwalałby wykazać, iż postępowania przed Komisją i Sądem, postrzegane odrębnie lub łącznie, były nadmiernie długie w świetle okoliczności tej konkretnej sprawy.

Ocena Trybunału

74 W odniesieniu do pierwszej części rozpatrywanego zarzutu, w której wnosząca odwołanie twierdzi, że Sąd naruszył prawo, uznając, że postępowanie administracyjne zostało ukończone w rozsądnym terminie, należy przypomnieć, że chociaż naruszenie zasady dochowania rozsądnego terminu może uzasadniać stwierdzenie nieważności decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego na podstawie art. 101 lub 102 TFUE, w sytuacji gdy prowadzi ono również do naruszenia prawa do obrony danego przedsiębiorstwa (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2006 r., Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisja, C-105/04 P, EU:C:2006:592, pkt 42, 43), to naruszenie przez Komisję rozsądnego terminu w odniesieniu do takiego postępowania administracyjnego – o ile zostanie ono wykazane – nie może doprowadzić do obniżenia kwoty nałożonej grzywny (zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2014 r., Bolloré/Komisja, C-414/12 P, niepublikowany, EU:C:2014:301, pkt 109).

75 W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, że w pkt 375–377 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził definitywnie – co nie zostało zresztą zakwestionowane przez wnoszącą odwołanie w ramach rozpatrywanego odwołania – że nie wykazała ona, iż wykonywanie jej prawa do obrony mogło zostać utrudnione ze względu na domniemaną przewlekłość postępowania administracyjnego.

76 Tak więc Sąd nie popełnił błędu, gdy oddalił zarzut skarżącej zmierzający do uzyskania stwierdzenia nieważności spornej decyzji ze względu na podnoszoną przewlekłość postępowania.

77 W tym kontekście okoliczność, że konsekwencją przewlekłości tego postępowania było zdaniem wnoszącej odwołanie nałożenie grzywny wyższej niż ta, jaka zostałaby nałożona w sytuacji, gdyby postępowanie to zostało zakończone w rozsądnym terminie, jest pozbawiona znaczenia ze względu na jej czysto spekulacyjny charakter.

78 Odnosząca się do tej kwestii argumentacja wnoszącej odwołanie powinna zatem zostać oddalona jako bezzasadna.

79 Ponieważ wnosząca odwołanie posiłkowo domaga się obniżenia kwoty nałożonej na nią grzywny ze względu na podnoszoną przewlekłość postępowania administracyjnego, należy stwierdzić, że – jak przypomniano w pkt 74 niniejszego wyroku – argumentacja tego rodzaju jest pozbawiona znaczenia dla sprawy.

80 Część pierwsza zarzutu trzeciego jest zatem nie do przyjęcia.

81 Co się tyczy części drugiej tego zarzutu, w której wnosząca odwołanie twierdzi, że Sąd naruszył jej prawo do uzyskania orzeczenia w rozsądnym terminie, należy przypomnieć, iż naruszenie przez sąd Unii wynikającego z art. 47 akapit drugi karty obowiązku wydania w rozsądnym terminie orzeczenia w sprawach do niego skierowanych powinno spotkać się z sankcją w postaci skargi o odszkodowanie wniesionej przed Sąd, ponieważ taka skarga stanowi – wbrew stanowisku wnoszącej odwołanie – skuteczny ku temu środek. Tak więc żądanie naprawienia szkody spowodowanej nieprzestrzeganiem przez Sąd rozsądnego terminu do wydania orzeczenia nie może być bezpośrednio przedłożone Trybunałowi w ramach odwołania, lecz należy je złożyć do samego Sądu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Telefónica i Telefónica de España/Komisja, C-295/12 P, EU:C:2014:2062,

pkt 66; z dnia 9 października 2014 r., ICF/Komisja, C-467/13 P, niepublikowany, EU:C:2014:2274, pkt 57; a także z dnia 12 listopada 2014 r., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisja, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, pkt 17, 18).

82 To zatem Sąd – orzekając w składzie innym niż ten, który rozpoznawał spór zapoczątkowujący postępowanie, którego czas trwania jest krytykowany – jest zgodnie z art. 256 ust. 1 TFUE właściwy, aby wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie takiego żądania odszkodowawczego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Telefónica i Telefónica de España/Komisja, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, pkt 67; z dnia 9 października 2014 r., ICF/Komisja, C-467/13 P, niepublikowany, EU:C:2014:2274, pkt 58; a także z dnia 12 listopada 2014 r., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisja, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, pkt 19).

83 Ze względu na powyższe – w przypadku gdy jest oczywiste, bez konieczności przedstawienia przez strony dodatkowego materiału dowodowego w tym względzie, że Sąd dopuścił się wystarczająco istotnego naruszenia ciążącego na nim obowiązku do wydania orzeczenia w rozsądnym terminie – Trybunał może dokonać takiego stwierdzenia (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 października 2014 r., ICF/Komisja, C-467/13 P, niepublikowany, EU:C:2014:2274, pkt 59; a także z dnia 12 listopada 2014 r., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisja, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, pkt 20).

84 W niniejszej sprawie tak właśnie jest. Ani charakter, ani złożoność sprawy czy jej kontekst nie mogą tłumaczyć czasu trwania postępowania przed Sądem, a mianowicie niemal pięciu lat i dziewięciu miesięcy, obejmującego w szczególności okres czterech lat i dwóch miesięcy, który upłynął – jak podnosi wnosząca odwołanie i jak wynika z pkt 90–92 zaskarżonego wyroku – bez żadnego pisma procesowego, od zakończenia pisemnego etapu postępowania do rozprawy.

85 Z rozważań przedstawionych w pkt 81 niniejszego wyroku wynika jednak, że część drugą rozpatrywanego zarzutu należy oddalić.

86 W konsekwencji zarzut trzeci odwołania podlega oddaleniu w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 87 ust. 2 regulaminu postępowania przed Sądem w brzmieniu mającym zastosowanie do postępowania przed Sądem

87 W zarzucie czwartym wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd naruszył art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem w brzmieniu mającym zastosowanie do niniejszego sporu, obciążając PROAS kosztami postępowania, podczas gdy powinien był – ze względu na fakt, iż oddalone zostały argumenty obu stron – podzielić koszty postępowania pomiędzy nie.

88 Z utrwalonego orzecznictwa wynika w tym względzie, że – w przypadku oddalenia wszystkich innych zarzutów odwołania – żądania stwierdzenia ewentualnej niezgodności z prawem rozstrzygnięcia Sądu w przedmiocie kosztów należy odrzucić jako niedopuszczalne na podstawie art. 58 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który stanowi, że odwołanie nie może dotyczyć wyłącznie ustalenia wysokości kosztów postępowania lub wskazania strony je ponoszącej (zob. podobnie postanowienie z dnia 13 stycznia 1995 r., Roujansky/Rada, C-253/94 P, EU:C:1995:4, pkt 13, 14; a także wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 151).

89 Z uwagi na to, że trzy pierwsze zarzuty odwołania zostały oddalone, zarzut ostatni, dotyczący podziału kosztów, należy tym samym uznać za niedopuszczalny.

90 Dlatego też odwołanie należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

91 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.

92 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

93 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie spółki PROAS kosztami postępowania, a spółka ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami niniejszego postępowania odwoławczego.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Productos Asfálticos (PROAS) SA zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy