Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 10 września 2015 r. [1]

Sprawa C-428/14

DHL Express (Italy) Srl,
DHL Global Forwarding (Italy) SpA
przeciwko
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (Włochy)]

Polityka konkurencji — Artykuł 101 TFUE — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Sektor spedycji międzynarodowej — Łagodzenie kar — Współpraca pomiędzy Komisją a organami ds. konkurencji państw członkowskich (krajowymi organami ochrony konkurencji) — Europejska Sieć Konkurencji (ECN) — Modelowy program łagodzenia kar ECN — Wiążący lub niewiążący charakter modelowego programu łagodzenia kar ECN dla krajowych organów ochrony konkurencji — Związek pomiędzy wnioskiem o zwolnienie z grzywien złożonym do Komisji a uproszczonym wnioskiem o zwolnienie z grzywien złożonym do krajowego organu ochrony konkurencji

I – **Wprowadzenie**

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony w sekretariacie Trybunału przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) w dniu 18 września 2014 r., dotyczy wykładni art. 101 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 [WE] i 82 [WE] [2].

2. Powyższy wniosek został złożony w ramach sporu pomiędzy DHL Expresss (Italy) Srl i DHL Global Forwarding (Italy) SpA (zwanymi dalej razem „DHL”), które są spółkami zależnymi Deutsche Post AG, a Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (organem odpowiedzialnym za przestrzeganie konkurencji i reguł rynkowych, zwanym dalej „Autorità”).

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. 2003, L 1, s. 1.

II – **Ramy prawne**

A – *Rozporządzenie nr 1/2003*

3. Motyw 15 rozporządzenia nr 1/2003 stanowi:

„Komisja i organy ochrony konkurencji w państwach członkowskich powinny wspólnie stworzyć sieć organów władzy publicznej stosujących w ścisłej współpracy wspólnotowe reguły konkurencji. W tym celu konieczne jest stworzenie mechanizmów służących informacji i konsultacji. Dalsze formy współpracy w ramach tej sieci zostaną ustalone i skorygowane przez Komisję [Komisja ustala i modyfikuje szczegółowe zasady współpracy w ramach tej sieci] w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi".

4. Artykuł 11 rozporządzenia nr 1/2003, zatytułowany „Współpraca między Komisją i organami ochrony konkurencji państw członkowskich", ma następujące brzmienie:

„1. Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich stosują wspólnotowe reguły konkurencji w ścisłej współpracy.

2. Komisja przekazuje organom ochrony konkurencji państw członkowskich kopie najistotniejszych dokumentów, które zebrała w celu stosowania art. 7, 8, 9, 10 i 29 ust. 1. Na wniosek organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego Komisja dostarczy mu kopie innych istniejących dokumentów koniecznych do dokonania oceny sprawy.

3. Organy ochrony konkurencji państw członkowskich, w przypadku gdy działają na mocy art. 81 [WE] lub 82 [WE], informują Komisję pisemnie przed lub bezzwłocznie po wszczęciu pierwszych formalnych działań dochodzeniowych. Informację tę można również udostępnić organom ochrony konkurencji innych państw członkowskich.

4. Nie później niż 30 dni przed przyjęciem decyzji nakazującej zaprzestanie naruszenia, akceptującej zobowiązania lub wycofującej stosowanie rozporządzenia o wyłączeniu grupowym organy ochrony konkurencji państw członkowskich powiadomią o tym Komisję. W tym celu dostarczą Komisji streszczenie sprawy, przewidywaną decyzję lub – wobec jej braku – inny dokument przedstawiający proponowany kierunek działań. Informację tę można również udostępnić organom ochrony konkurencji innych państw członkowskich. Na wniosek Komisji działający w sprawie organ ochrony konkurencji udostępni Komisji inne posiadane dokumenty, które są konieczne do rozstrzygnięcia sprawy. Informację dostarczoną Komisji można udostępniać organom ochrony konkurencji innych państw członkowskich. Krajowe organy ochrony konkurencji mogą również wymieniać między sobą informacje konieczne do rozstrzygnięcia sprawy, którą zajmują się na mocy art. 81 [WE] lub 82 [WE].

5. Organy ochrony konkurencji państw członkowskich mogą konsultować się z Komisją w każdej sprawie, która wiąże się ze stosowaniem prawa wspólnotowego.

6. Wszczęcie przez Komisję postępowania w celu przyjęcia decyzji na mocy rozdziału III pozbawia organy ochrony konkurencji państw członkowskich ich kompetencji w zakresie stosowania art. 81 [WE] i 82 [WE]. Jeżeli organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego prowadzi już postępowanie w sprawie, Komisja wszczyna postępowanie po zasięgnięciu opinii krajowego organu ochrony konkurencji".

B – *Komunikat Komisji w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji* [3]

5. Punkt 1 komunikatu o współpracy w ramach ECN stanowi:

„Rozporządzenie (WE) nr 1/2003 […] (1) wprowadza system kompetencji równoległych, w ramach którego Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich mogą […] (2) stosować art. [101 TFUE i art. 102 TFUE]. Krajowe organy ochrony konkurencji i Komisja tworzą razem sieć organów władzy publicznej działających w interesie publicznym i ściśle współpracujących w celu ochrony konkurencji. Jako forum dyskusji i współpracy w stosowaniu wspólnotowej polityki konkurencji i jej kontroli sieć ta tworzy ramy, w które wpisuje się współpraca europejskich organów ochrony konkurencji w sprawach, w których znajdują zastosowanie art. [101 TFUE i art. 102 TFUE] i stanowi fundament, na którym opiera się budowa i utrzymanie wspólnej kultury konkurencji w Europie. Sieć ta nazywana jest »Europejską Siecią Konkurencji« (ECN) […]" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego komunikatu poniżej].

6. Zgodnie z pkt 38 powyższego komunikatu:

„Wobec braku w pełni zharmonizowanego systemu łagodzenia kar obejmującego całość Wspólnoty wniosek o złagodzenie kary skierowany do danego organu nie może być uważany za wniosek skierowany do innego organu ochrony konkurencji. W konsekwencji w interesie wnioskodawcy jest złożenie wniosków o złagodzenie kary do wszystkich organów ochrony konkurencji, które są uprawnione do stosowania art. [101 TFUE] na obszarze oddziaływania naruszenia i które mogą zostać uznane za szczególnie właściwe do podejmowania działań w związku z danym naruszeniem. Ze względu na wagę wyboru odpowiedniego momentu do złożenia wniosku w większości obowiązujących systemów łagodzenia kar w interesie wnioskodawców będzie również zastanowienie się, czy nie należy zwrócić się z wnioskiem o złagodzenie kary jednocześnie do wszystkich właściwych organów. To do wnioskodawcy należy przedsiębranie środków, które uważa za wskazane dla obrony swojej pozycji w toku ewentualnego postępowania wszczętego przez te organy".

C – *Modelowy program łagodzenia kar ECN*

7. W 2006 r. w ramach ECN opracowano modelowy program łagodzenia kar (zwany dalej „modelowym programem łagodzenia kar ECN z 2006 r."). Z programem tym, którego tekst nie został opublikowany i który jest dostępny tylko w języku angielskim, francuskim i niemieckim, można zapoznać się na stronie internetowej Komisji [4]. Program ten uległ zmianom w listopadzie 2012 r. [5]. (zwany dalej „modelowym programem łagodzenia kar ECN z 2012 r."), zatem po zaistnieniu okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym, w tym po wydaniu spornej decyzji przez Autorità.

8. Punkt 5 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. dotyczący zwolnienia z grzywien „typu 1A" przewiduje:

„Komisja przyzna przedsiębiorstwu zwolnienie z wszelkich grzywien, które w przeciwnym przypadku byłyby na nie nałożone, jeżeli:

a) przedsiębiorstwo to jako pierwsze dostarczy dowodów, które zdaniem organu ochrony konkurencji w chwili rozpatrywania przez nią wniosku pozwolą na przeprowadzenie celowościowych kontroli w związku z domniemanym kartelem;

3 — Dz.U. 2004, C 101, s. 43 (zwany dalej „komunikatem o współpracy w ramach ECN").

4 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf.

5 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf.

b) organ ochrony konkurencji nie posiadał w momencie złożenia wniosku dowodów wystarczających do wydania decyzji nakazującej przeprowadzenie kontroli/wystąpienia do sądu o wydanie nakazu kontroli lub organ ten jeszcze nie przeprowadził kontroli w sprawie domniemanego kartelu, i

c) są spełnione warunki złagodzenia kar" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego programu i uwag wyjaśniających do niego].

9. Z pkt 2 uwag wyjaśniających dołączonych do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. wynika, że „[c]elem programów łagodzenia kar jest wsparcie organów ochrony konkurencji w podejmowanym przez nie wysiłku, aby wykrywać i likwidować kartele oraz ukarać ich uczestników. Organy ochrony konkurencji uważają, że dobrowolna pomoc w osiągnięciu tych celów stanowi istotną wartość dla pomyślności gospodarczej różnych państw członkowskich, jak również dla wspólnego rynku, co może uzasadniać w pewnych okolicznościach bądź zwolnienie z grzywien (typy 1A i 1B), bądź obniżenie ich wysokości (typ 2)".

10. Punkty od 22 do 25 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. dotyczą „[u]proszczonych wniosków w sprawach typu 1A".

11. Punkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. przewiduje, że „[j]eżeli Komisja jest »szczególnie właściwa« do zbadania sprawy zgodnie z pkt 14 komunikatu w sprawie współpracy w ramach sieci, przedsiębiorstwo, które złożyło lub zamierza złożyć do Komisji wniosek o zwolnienie z grzywien, może złożyć wniosek uproszczony do każdego krajowego organu ochrony konkurencji, który uzna za »właściwy« do działania na podstawie komunikatu w sprawie współpracy w ramach sieci. Wnioski uproszczone powinny zawierać następujące, sformułowane zwięźle, informacje:

— nazwę i adres przedsiębiorstwa, które składa wniosek;

— pozostałe strony domniemanego kartelu;

— produkt lub produkty objęte kartelem;

— obszar lub obszary oddziaływania kartelu;

— czas trwania;

— charakter domniemanego kartelu;

— państwo lub państwa członkowskie, w których mogą znajdować się dowody, oraz

— informacje o wszystkich już złożonych lub możliwych w przyszłości wnioskach o złagodzenie kar związanych z domniemanym kartelem".

12. Punkt 24 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. przewiduje, że „[j]eżeli krajowy organ ochrony konkurencji, do którego wpłynął uproszczony wniosek, zażąda jakichkolwiek informacji dodatkowych, przedsiębiorstwo powinno je niezwłocznie przedstawić. Jeżeli organ ochrony konkurencji postanowi podjąć działania w danej sprawie, wyznaczy przedsiębiorstwu termin, w którym zobowiązane jest ono dostarczyć wszystkich informacji i dowodów koniecznych do osiągnięcia wymaganego poziomu dowodów. Jeżeli przedsiębiorstwo wykona zobowiązanie w wyznaczonym terminie, uważa się, że dostarczyło informacji w dniu, w którym złożyło uproszczony wniosek".

D – *Prawo krajowe*

13. W dniu 15 lutego 2007 r. Autorità wydała communicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 287/90 (komunikat w sprawie nienakładania kar i ich zmniejszania zgodnie z art. 15 ustawy nr 287/90) zawierający krajowy program łagodzenia kar (zwany dalej „komunikatem Autorità").

14. Artykuł 16 powyższego programu, zatytułowany „Uproszczony wniosek", stanowi:

„Jeżeli Komisja jest w szczególności właściwa dla prowadzenia sprawy i wszczęcia postępowania, przedsiębiorstwo uważające, że również organ może podjąć działania w sprawie, w której już złożyło lub zamierza złożyć do Komisji wniosek zmierzający do uzyskania zwolnienia z grzywien, może złożyć do organu analogiczny wniosek o złagodzenie kar w formie skróconej. Na podstawie [pkt] 14 komunikatu Komisji w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji Komisja jest w szczególności właściwa do działania, jeżeli dane porozumienie lub większa liczba porozumień albo praktyk, w tym sieci porozumień lub podobnych praktyk, wywierają wpływ na konkurencję w co najmniej trzech państwach członkowskich".

15. Artykuł 17 wspomnianego programu stanowi, że „[u]proszczony wniosek o złagodzenie kar zmierzający do uzyskania zwolnienia z grzywien powinien zawierać co najmniej:

a) nazwę i adres wnioskującego przedsiębiorstwa;

b) nazwy i adresy innych przedsiębiorstw uczestniczących w kartelu;

c) opis danego kartelu zawierający:

— szczegóły na temat charakteru kartelu;

— wskazanie produktów i usług objętych kartelem oraz zasięgu geograficznego i czasu trwania kartelu;

d) wskazanie państw członkowskich, w których najprawdopodobniej można będzie uzyskać dowody naruszenia;

e) informacje o innych wnioskach o złagodzenie kary, które przedsiębiorstwo już skierowało lub zamierza skierować do innych organów ochrony konkurencji w związku z tym samym naruszeniem".

16. Zgodnie z art. 18 omawianego programu „[n]a wniosek przedsiębiorstwa organ wydaje potwierdzenie daty i godziny otrzymania uproszczonego wniosku i informuje je, czy co do zasady możliwe jest jeszcze przyznanie mu zwolnienia z grzywien w związku z danym kartelem. Jeżeli organ uważa, że potrzebuje dodatkowych informacji, wyznacza termin, w którym przedsiębiorstwo powinno dostarczyć tych informacji. Jeżeli organ postanowi działać w sprawie, określa termin do uzupełnienia wniosku o złagodzenie kar oraz umożliwia przedsiębiorstwu przedstawienie informacji i dowodów określonych w ust. 3. Jeżeli wniosek został uzupełniony w terminie wyznaczonym przez organ, uznaje się go za złożony w całości w dniu złożenia uproszczonego wniosku. […]".

III – **Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne**

17. W dniu 5 czerwca 2007 r. DHL zwrócił się do Komisji Europejskiej o wydanie poświadczenia kolejności złożenia wniosku o zwolnienie [6] na podstawie komunikatu Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych [7], w tym wypadku w związku z porozumieniami, decyzjami i uzgodnionymi praktykami (zwanymi dalej „kartelem") naruszającymi art. 101 TFUE w sektorze międzynarodowej spedycji morskiej, lotniczej i drogowej.

18. W dniu 24 września 2007 r. Komisja przyznała DHL warunkowe zwolnienie z grzywien w całym sektorze spedycji międzynarodowej, czyli w sektorach morskim, lotniczym i drogowym.

19. W dniu 20 grudnia 2007 r. DHL zwrócił uwagę Komisji na pewne dane dotyczące zachowań przedsiębiorstw w sektorze międzynarodowej spedycji drogowej we Włoszech.

20. Niemniej Komisja zdecydowała następnie, że będzie prowadzić postępowanie tylko w odniesieniu do części kartelu dotyczącej międzynarodowych usług spedycyjnych drogą lotniczą. Decyzją z dnia 28 marca 2012 r. ustaliła ona, że w ciągu wielu lat liczne przedsiębiorstwa brały udział w kartelu w sektorze międzynarodowych usług spedycyjnych drogą lotniczą z naruszeniem art. 101 TFUE [8]. Komisja uznała, że grupa Deutsche Post AG jako pierwsze przedsiębiorstwo dostarczyła informacji i dowodów spełniających warunki pkt 8 lit. a) komunikatu Komisji o łagodzeniu sankcji i że wysokość grzywny, którą należy nałożyć na Deutsche Post AG za przedmiotowe naruszenia, ulegnie obniżeniu o 100%.

21. Jednocześnie w dniu 12 lipca 2007 r. DHL złożył do Autorità uproszczony wniosek o zwolnienie z kary na podstawie art. 16 komunikatu Autorità i dostarczył informacji dotyczących zachowań w sektorze spedycji międzynarodowej.

22. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zdaniem Autorità i interwenientów, czyli Agility Logistics Srl (zwanej dalej „Agility") i Schenker Italiana SpA, spółki zależnej Deutsche Bahn AG (zwanej dalej „Schenker"), uproszczony wniosek o zwolnienie z kary złożony przez DHL nie dotyczył sektora międzynarodowej spedycji drogowej.

23. Natomiast, zdaniem DHL, jego uproszczony wniosek z dnia 12 lipca 2007 r. dotyczył zakazanych zachowań zauważonych na całym rynku międzynarodowych wysyłek i transportu towarów. W szczególności DHL stał na stanowisku, że co prawda jego uproszczony wniosek nie zawierał konkretnych i szczególnych przykładów zachowań zaobserwowanych w ramach spedycji drogowej, ale że wynikało to tylko z tego, iż nie zostały one jeszcze wtedy wykryte.

6 — Poświadczenie kolejności złożenia wniosku ma na celu „zarezerwowanie" pierwszego miejsca w kolejności napływania wniosków o złagodzenie sankcji dla wnioskującego o zwolnienie z grzywien, pozwalając mu na uzupełnienie tego wniosku w późniejszym czasie. Punkt 14 komunikatu Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych przewiduje, że „[p]rzedsiębiorstwo pragnące zwrócić się z wnioskiem o zwolnienie z grzywien powinno skontaktować się z Dyrekcją Generalną ds. Konkurencji w Komisji Europejskiej. Przedsiębiorstwo może najpierw zwrócić się o wydanie poświadczenia kolejności złożenia wniosku albo od razu złożyć do Komisji formalny wniosek o zwolnienie z grzywien […]". Zgodnie z pkt 15 tego komunikatu „[s]łużby Komisji mogą przyznać poświadczenie kolejności złożenia wniosku, zabezpieczające miejsce wnioskodawców ubiegających się o zwolnienie z grzywien w kolejce przez dany okres, ustalony indywidualnie dla każdego przypadku i umożliwiający zgromadzenie koniecznych informacji i dowodów. Aby móc otrzymać poświadczenie kolejności złożenia wniosku, wnioskodawca musi przedstawić Komisji informacje obejmujące jego nazwę i adres, strony domniemanego kartelu, objęty (-e) nim produkt(y) i terytorium (-a), szacowany czas trwania domniemanego kartelu i charakter domniemanych praktyk kartelowych. Wnioskodawca powinien również poinformować Komisję o wnioskach do innych organów, już złożonych lub możliwych w przyszłości, dotyczących złagodzenia kar i związanych z domniemanym kartelem oraz powinien uzasadnić swój wniosek o poświadczenie kolejności złożenia wniosku. W przypadku przyznania poświadczenia kolejności złożenia wniosku służby Komisji ustalają okres, w ciągu którego wnioskodawca musi uzupełnić poświadczenie kolejności złożenia wniosku poprzez przekazanie informacji i dowodów wymaganych do osiągnięcia odpowiedniego poziomu progowego do zwolnienia z grzywien. […] Jeżeli wnioskodawca uzupełni poświadczenie kolejności złożenia wniosku w terminie ustalonym przez służby Komisji, przekazane informacje i dowody zostaną uznane za złożone w dniu, w którym przyznano poświadczenie kolejności złożenia wniosku".

7 — Dz.U. 2006, C 298, s. 17, zwany dalej „komunikatem Komisji o łagodzeniu sankcji".

8 — Decyzja Komisji z dnia 28 marca 2012 r. dotycząca postępowania na mocy art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 53 Porozumienia EOG (Sprawa COMP/39.462 – Usługi spedycyjne) [C(2012) 1959].

24. W dniu 23 czerwca 2008 r. DHL złożył do Autorità dodatkowy uproszczony wniosek o zwolnienie z grzywny w uzupełnieniu wniosku złożonego pierwotnie w dniu 12 lipca 2007 r. Zdaniem DHL „niniejsze oświadczenie stanowi, w zakresie skutków i celu, wyłącznie uzupełnienie wniosku złożonego w dniu 12 lipca 2007 r., albowiem dodatkowe zachowania, których ono dotyczy, nie stanowią odrębnego naruszenia nieobjętego pierwotnym oświadczeniem i jest niczym innym jak tylko nowym przejawem naruszeń prawa już zgłoszonych i jako takich uwzględnionych przez Komisję do celów przyznania przedsiębiorstwu złagodzenia sankcji".

25. W dniu 5 listopada 2007 r. Deutsche Bahn AG złożyła do Komisji wniosek o złagodzenie sankcji we własnym imieniu i w imieniu zwłaszcza Schenker odnoszący się do zachowań związanych z międzynarodową spedycją morską. Oświadczenie to zostało uzupełnione w dniu 19 listopada 2007 r., gdy Deutsche Bahn AG/Schenker dostarczyły Komisji informacji o włoskim kartelu spedytorów drogowych.

26. W dniu 12 grudnia 2007 r. Schenker złożył do Autorità uproszczony wniosek o złagodzenie kary, dostarczając informacji o włoskim kartelu spedytorów drogowych.

27. W dniu 20 listopada 2007 r. Agility złożyła do Komisji uproszczony wniosek o obniżenie grzywien w imieniu grupy, do której należy.

28. W dniu 12 maja 2008 r. Agility Logistic International BV, spółka dominująca grupy, do której należy Agility, złożyła ustnie do Autorità uproszczony wniosek o złagodzenie kary, także w imieniu kontrolowanych przez nią spółek, do których zalicza się Agility.

29. Decyzją z dnia 15 czerwca 2011 r. w sprawie I722 – Logistyka międzynarodowa (postępowanie nr 22521, zwaną dalej „sporną decyzją") Autorità orzekła, że liczne przedsiębiorstwa, w tym DHL, Schenker i Agility Logistics International BV, z naruszeniem art. 101 TFUE uczestniczyły w kartelu w sektorze usług międzynarodowej spedycji drogowej towarów z i do Włoch.

30. W spornej decyzji Autorità uznała, że Schenker jako pierwsza spółka złożyła wniosek o zwolnienie z grzywien we Włoszech w związku ze spedycją drogową. Na podstawie krajowego programu łagodzenia kar spółka ta nie została obciążona żadną grzywną. Natomiast na DHL i Agility nałożono grzywny obniżone odpowiednio do 49% i do 50% pierwotnej wysokości.

31. Autorità uznała, że DHL we wniosku z dnia 12 lipca 2007 r. domagał się zwolnienia z grzywien jedynie w zakresie spedycji lotniczej i morskiej, a wniosek o zwolnienie z grzywien w zakresie spedycji drogowej został złożony przez DHL dopiero w dniu 23 czerwca 2008 r.

32. DHL wniósł skargę o stwierdzenie częściowej nieważności spornej decyzji do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Włochy) (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, zwanego dalej „TAR") ze względu na to, że nie przyznano mu w niej pierwszego miejsca według klasyfikacji krajowego programu łagodzenia kar, a co za tym idzie – zwolnienia z grzywien. DHL wniósł również tytułem żądania ewentualnego o obniżenie wysokości grzywien nałożonych tą decyzją.

33. Zdaniem DHL wniosek złożony do Komisji i uproszczony wniosek złożony do Autorità należy traktować łącznie jako całość z uwagi na związek istniejący między postępowaniami, co ma wpływ na ustalenie porządku pierwszeństwa wniosków o zwolnienie wynikającego z kolejności składania wniosków odnośnie do każdego z naruszeń. W skargach wzajemnych złożonych przez Schenker w dniu 18 czerwca 2011 r. i przez Agility w dniu 23 czerwca 2011 r. powołały się one na niezgodność z prawem objęcia DHL programem łagodzenia kar. Zdaniem Schenker i Agility należało wykluczyć DHL z programu łagodzenia kar z powodu naruszenia ciążącego na nim obowiązku współpracy z Autorità.

34. TAR oddalił skargę wniesioną przez DHL, potwierdzając istnienie zasady autonomii i niezależności programów łagodzenia kar Komisji i Autorità. DHL wniósł apelację od wyroku TAR do Consiglio di Stato.

35. Consiglio di Stato uważa, że konieczne jest zwrócenie się do Trybunału z pytaniem o wiążący lub niewiążący dla krajowych organów ochrony konkurencji charakter modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. oraz z 2012 r., a zwłaszcza, czy ustalona przez Trybunał w wyroku Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389) zasada niewywoływania przez ten program wiążących skutków prawnych w stosunku do sądów krajowych obowiązuje również w stosunku do krajowych organów ochrony konkurencji. Zastanawia się on również nad istnieniem ewentualnego, istotnego pod względem prawnym związku pomiędzy wnioskiem o zwolnienie z grzywien złożonym do Komisji a uproszczonym wnioskiem złożonym do krajowego organu ochrony konkurencji. Sąd odsyłający stawia na koniec pytanie o legalność postępowania Autorità, która zezwoliła przedsiębiorstwom, które złożyły do Komisji wniosek o obniżenie grzywien, na złożenie uproszczonych wniosków o zwolnienie z grzywien przed ogłoszeniem modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2012 r.

36. W takich okolicznościach Consiglio di Stato postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„Czy wykładni art. 101 TFUE, art. 4 ust. 3 TUE i art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 […] należy dokonywać w ten sposób, że:

i) krajowe organy ochrony konkurencji nie mogą odejść w ramach swej praktyki od instrumentów ustalonych i przyjętych przez europejską sieć konkurencji, a zwłaszcza od modelowego programu łagodzenia kar w wypadku takim jak w postępowaniu głównym, bez popadania w sprzeczność z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie Pfleiderer (C-360, EU:C:2011:389), a konkretnie z jego pkt 21 i 22;

ii) pomiędzy wnioskiem głównym o zwolnienie z kary złożonym przez przedsiębiorstwo do Komisji lub przygotowywanym do złożenia do niej oraz uproszczonym wnioskiem o zwolnienie z kary złożonym przez nie do krajowego organu ochrony konkurencji w odniesieniu do tego samego kartelu istnieje związek prawny takiego rodzaju, że krajowy organ ochrony konkurencji, niezależnie od brzmienia pkt 38 komunikatu Komisji w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji, ma obowiązek, zgodnie z pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar europejskiej sieci konkurencji z 2006 r. (obecnie pkt 24 według numeracji modelowego programu łagodzenia kar europejskiej sieci konkurencji z 2012 r.) oraz uwagą wyjaśniającą do niego nr 45 (obecnie uwagą wyjaśniającą nr 49 do modelowego programu łagodzenia kar europejskiej sieci konkurencji z 2012 r.): a) dokonać oceny uproszczonego wniosku o zwolnienie z kary w świetle wniosku głównego, o ile uproszczony wniosek wiernie odpowiada treści wniosku głównego; b) ewentualnie – jeżeli uzna, że uproszczony wniosek, który otrzymał, ma węższy zakres przedmiotowy od wniosku głównego złożonego przez to samo przedsiębiorstwo, w odniesieniu do którego Komisja przyznała warunkowe zwolnienie z kary rzeczonemu przedsiębiorstwu – skontaktować się z Komisją lub z samym przedsiębiorstwem w celu ustalenia, czy po złożeniu uproszczonego wniosku w ramach dalszego dochodzenia wewnętrznego stwierdziło ono konkretne i szczególne przykłady zachowań w sektorze, który to jakoby miał być objęty wnioskiem głównym o zwolnienie z kary, lecz nie wnioskiem uproszczonym;

iii) zgodnie z pkt 3 i 22–24 modelowego programu łagodzenia kar europejskiej sieci konkurencji z 2006 r. i odpowiadających im uwag wyjaśniających nr 8, 41, 45 i 46 oraz uwzględniając zmiany wprowadzone przez pkt 24–26 modelowego programu łagodzenia kar europejskiej sieci konkurencji z 2012 r. i uwagi wyjaśniające do nich nr 44 i 49, krajowy organ ochrony konkurencji, który w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych postępowania głównego stosował program łagodzenia kar taki jak w postępowaniu głównym, mógł zgodnie z prawem

przyjąć w odniesieniu do danego kartelu objętego głównym wnioskiem o zwolnienie z kar złożonym lub przygotowywanym do złożenia do Komisji przez pierwsze przedsiębiorstwo: a) wyłącznie uproszczony wniosek o zwolnienie z kary złożony przez to przedsiębiorstwo lub b) również późniejsze uproszczone wnioski o zwolnienie z kary złożone przez inne przedsiębiorstwa, które złożyły do Komisji jako wnioski główne »nieakceptowalne« wnioski o zwolnienie z kary lub wnioski o zmniejszenie grzywny, w szczególności w sytuacji gdy wnioski główne tych innych przedsiębiorstw zostały złożone po przyznaniu warunkowego zwolnienia z kary pierwszemu przedsiębiorstwu?”.

IV – **Postępowanie przed Trybunałem**

37. DHL, Schenker, Agility, rządy: włoski, niemiecki, francuski, austriacki, Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja złożyły swoje uwagi na piśmie. Wszyscy, z wyjątkiem rządów niemieckiego i austriackiego, przedstawili swoje uwagi ustnie na rozprawie w dniu 9 lipca 2014 r.

A – *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego*

38. Poprzez swoje pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający, odwołując się do pkt 21 i 22 wyroku Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), zmierza w istocie do ustalenia, czy dokumenty ECN, zwłaszcza jej modelowy program łagodzenia kar z 2006 r., są wiążące dla krajowych organów ochrony konkurencji, czy wręcz przeciwnie, krajowe organy ochrony konkurencji mogą odchodzić od stosowania instrumentów ustalonych i przyjętych przez ECN[9].

39. Wszystkie strony, z wyjątkiem DHL, uważają, że modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. nie jest wiążący dla krajowych organów ochrony konkurencji.

9 — Moja odpowiedź na pierwsze pytanie dotyczące modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. odnosi się również mutatis mutandis do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2012 r., choć ratione temporis ten ostatni nie ma zastosowania do stanu faktycznego będącego przedmiotem postępowania głównego.

40. Należy przypomnieć, że w pkt 22 wyroku Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389) Trybunał orzekł, że modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. nie jest wiążący dla *sądów państw członkowskich*[10]. Trybunał potwierdził również, że choć komunikaty Komisji, z których jeden dotyczy współpracy w ramach ECN[11], a drugi zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych[12], mogą mieć wpływ na praktykę krajowych organów ochrony konkurencji[13], to ani postanowienia traktatu FUE w dziedzinie konkurencji, ani rozporządzenie nr 1/2003 nie przewidują wspólnych reguł łagodzenia kar ze względu na współpracę[14].

41. Stoję na stanowisku, że dokumenty ECN, w tym modelowy program łagodzenia kar z 2006 r., nie są wiążące również w stosunku do krajowych organów ochrony konkurencji.

42. Przede wszystkim należy podkreślić, że na podstawie art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 wyznaczonymi przez państwa członkowskie krajowymi „organami ochrony konkurencji mogą być również sądy" w celu stosowania art. 101 TFUE i 102 TFUE. Zatem na podstawie wyroku Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389) dokumenty ECN, w tym modelowy program łagodzenia kar z 2006 r., nie są wiążące dla krajowych organów ochrony konkurencji, którymi są sądy państw członkowskich. Artykuł 5 rozporządzenia nr 1/2003, który dotyczy uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji, stanowi, że mają one prawo stosowania art. 101 TFUE i art. 102 TFUE oraz wymienia decyzje, które mogą wydawać. Biorąc pod uwagę, że przepis ten nie czyni żadnego rozróżnienia pomiędzy krajowymi organami ochrony konkurencji ze względu na ich charakter administracyjny lub sądowy, uważam, że byłoby niekonsekwencją, gdyby dokumenty ECN miały być wiążące dla administracyjnych organów ochrony konkurencji, a dla sądowych już nie.

43. Poza tym z pkt 1 komunikatu o współpracy w ramach ECN jasno wynika, że sieć ta stanowi forum dyskusji i współpracy w stosowaniu polityki konkurencji Unii i ma na celu zwłaszcza stworzenie ram, w które wpisuje się współpraca europejskich organów ochrony konkurencji w sprawach, w których znajdują zastosowanie art. 101 TFUE i art. 102 TFUE. Zatem ECN, która nie została wyposażona w kompetencje prawodawcze, nie może wydawać aktów wiążących dla krajowych organów ochrony konkurencji. W związku z tym organy te mogą odchodzić od stosowania instrumentów ustalonych i przyjętych w ramach ECN[15].

10 — Podkreślenie moje. „Modelowy program współpracy ECN jest niewiążącym dokumentem, mającym za zadanie doprowadzenie do faktycznej lub »miękkiej« harmonizacji programów współpracy krajowych organów konkurencji w celu zapewnienia, że potencjalni wnioskodawcy nie będą zniechęcani do składania wniosków o zwolnienie z grzywien lub zmniejszenie grzywien wskutek zróżnicowania programów funkcjonujących w ramach ECN. […] Pomimo pozaprawnego charakteru tego dokumentu, a także innych dokumentów takich jak komunikat w sprawie współpracy i wspólne oświadczenie, nie można lekceważyć ich *praktycznego oddziaływania*, w szczególności na działalność krajowych organów ochrony konkurencji i Komisji". Podkreślenie moje. Zobacz opinia rzecznika generalnego Jana Mazáka w sprawie Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2010:782, pkt 26). Zobacz także pkt 7 uwag wyjaśniających dołączonych do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r., który przewiduje w szczególności, że program ten „powinien zachęcać do miękkiej harmonizacji istniejących programów łagodzenia kar i ułatwiać przyjęcie takich programów przez te nieliczne krajowe organy ochrony konkurencji, które ich jeszcze nie posiadają".

11 — Zobacz podobnie pkt 38 komunikatu o współpracy w ramach ECN. Zobacz także pkt 4 raportu w sprawie stanu konwergencji programów łagodzenia kar z 2009 r., który wskazuje, że modelowy program łagodzenia kar z 2006 r. nie jest dokumentem wiążącym prawnie. Niemniej organy krajowe politycznie zobowiązały się podjąć wszelkie starania, aby dostosować ich programy łagodzenia kar do tego modelowego programu lub w przypadku braku takich programów, do wprowadzenia programów zbliżonych. Dokument dostępny wyłącznie w języku angielskim na stronie internetowej http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf.

12 — Dz.U. 2006, C 298, s. 17.

13 — Wyrok Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, pkt 21, 23).

14 — Ibidem, pkt 20. Jak bowiem podkreśliła Komisja, „każde państwo członkowskie ma swobodę co do przyjęcia lub nie programu łagodzenia kar w dziedzinie prawa konkurencji. Jeżeli organ ochrony konkurencji postanowi przyjąć krajowy program łagodzenia kar, będzie on programem autonomicznym w stosunku do programów łagodzenia kar innych państw członkowskich i w stosunku do programu łagodzenia kar Komisji Europejskiej, pod warunkiem oczywiście że będzie zgodny z prawem europejskim, w szczególności z art. 4 ust. 3 TUE, rozporządzeniem nr 1/2003, jak również z ogólnymi zasadami prawa europejskiego".

15 — W tym od modelowego programu łagodzenia kar z 2006 r.

44. W powyższym względzie okoliczność, że krajowe organy ochrony konkurencji formalnie zobowiązały się [16] do przestrzegania zasad wyrażonych w komunikacie o współpracy w ramach ECN, nie ma wpływu ani na charakter tego forum dyskusji i współpracy, ani na niewiążący charakter dokumentów tej sieci. Poza tym, jeżeli chodzi w szczególności o modelowy program łagodzenia kar ECN, już z samego określenia „modelowy" w nazwie tego programu, jak i z jego treści wynika, że ma on charakter czysto programowy [17]. Celem deklarowanym w modelowym programie łagodzenia kar ECN z 2006 r. jest bowiem zachęcenie krajowych organów ochrony konkurencji do uwzględnienia go podczas ewentualnego przyjmowania i wdrażania krajowego programu łagodzenia kar [18], bez nakładania obowiązku trzymania się jego postanowień [19]. Inaczej mówiąc, modelowy program łagodzenia kar z 2006 r. ma na celu zachęcenie środkami prawnymi o charakterze „soft law" do dobrowolnego zbliżenia ewentualnych krajowych programów łagodzenia kar w dziedzinie ochrony konkurencji [20] w państwach członkowskich.

45. Ponadto krajowe organy ochrony konkurencji nie mają obowiązku wprowadzenia programów łagodzenia kar na podstawie art. 101 TFUE, rozporządzenia nr 1/2003 lub na podstawie ciążącego na nich obowiązku lojalnej współpracy zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE. Niemniej jeżeli państwo członkowskie wprowadza program łagodzenia kar [21] oparty lub nie na modelowym programie łagodzenia kar ECN z 2006 r., to powinno ono przestrzegać prawa Unii i zapewnić, by stanowione bądź stosowane przez nie przepisy nie stały na przeszkodzie skutecznemu stosowaniu art. 101 TFUE i art. 102 TFUE [22].

46. Wreszcie zgodnie z jej art. 51 ust. 1 postanowienia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą") mają zastosowanie do państw członkowskich, gdy stosują one prawo Unii. Zatem państwa członkowskie, a co za tym idzie, ich organy ochrony konkurencji, są związane postanowieniami Karty i ogólnymi zasadami prawa Unii, gdy stosują art. 101 TFUE i art. 102 TFUE.

16 — Zobacz pkt 72 komunikatu o współpracy w ramach ECN, który przewiduje, że „[z]asady opisane w niniejszym komunikacie będą także przestrzegane przez organy ochrony konkurencji państw członkowskich, które podpisały oświadczenie o treści jak w załączniku do niniejszego komunikatu, w którym deklarują, że przyjęły do wiadomości zasady określone w niniejszym komunikacie, w tym zasadę dotyczącą ochrony osób, które złożyły wnioski o przyznanie im złagodzenia kary, oraz że zgadzają się ich przestrzegać. Lista tych krajowych organów została opublikowana na stronie internetowej Komisji Europejskiej […]". Autorità znajduje się wśród organów, które podpisały owo oświadczenie.

17 — Zwracam również uwagę, że modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. nie został opublikowany ani w serii L *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, która służy publikowaniu aktów wiążących prawnie, ani nawet w serii C *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, która zawiera akty niewiążące prawnie, takie jak informacje, zalecenia i opinie dotyczące Unii. Zobacz analogicznie wyrok Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, pkt 30). Modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. jest dostępny na stronie internetowej Komisji http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf.

18 — Zobacz pkt 3 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r., który przewiduje, że „członkowie ECN zobowiązują się do wprowadzania wszelkich dostępnych w ramach ich kompetencji środków niezbędnych do dostosowania ich programów łagodzenia kar do modelowego programu ECN. *To ostatnie postanowienie nie stoi na przeszkodzie przyjęciu przez organ ochrony konkurencji bardziej korzystnego podejścia wobec przedsiębiorstw, które ubiegają się o złagodzenie kar na podstawie krajowego programu. Sam modelowy program ECN nie powinien rodzić jakiegokolwiek rodzaju uzasadnionych oczekiwań u tych przedsiębiorstw*" (podkreślenie moje). Zobacz pkt 4 raportu ECN z 2009 r. w sprawie stanu konwergencji programów łagodzenia kar w ramach ECN, który potwierdza, że „[t]he Model Programme is not a legally binding document", czyli że „modelowy program nie jest dokumentem wiążącym prawnie" [tłumaczenie nieoficjalne]. Dokument dostępny tylko w języku angielskim na stronie internetowej http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf.

19 — Zobacz analogicznie wyrok Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, pkt 31).

20 — Moim zdaniem modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. stanowi w dziedzinie ochrony konkurencji rodzaj „mapy drogowej" dla ewentualnych programów łagodzenia kar państw członkowskich. Poza tym, gdy krajowy program łagodzenia kar opiera się na modelowym programie łagodzenia kar ECN z 2006 r., modelowy program może ewentualnie służyć jako źródło wykładni zgodnie z prawem krajowym.

21 — W pkt 25 wyroku Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389) Trybunał orzekł, że „programy współpracy stanowią przydatne narzędzie umożliwiające skuteczne wykrywanie i eliminowanie naruszeń reguł konkurencji, a tym samym służą realizacji celu, jakim jest skuteczne stosowanie art. 101 TFUE i 102 TFUE". Zobacz także wyrok Donau Chemie i in. (C-536/11, EU:C:2013:366, pkt 42).

22 — Zobacz wyroki: Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, pkt 24); Donau Chemie i in. (C-536/11, EU:C:2013:366, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

W konsekwencji, gdy krajowy organ ochrony konkurencji przyjmuje program łagodzenia kar, który jest zasadniczo w stanie wywoływać skutki prawne, powinien on przestrzegać ogólnych zasad prawa Unii, a wśród nich zasad niedyskryminacji, proporcjonalności, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań [23] i prawa do dobrej administracji [24].

47. Z powyższego wynika, że modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. nie wywołuje wiążących skutków w stosunku do krajowych organów ochrony konkurencji. Niemniej w sytuacji gdy państwo członkowskie przyjmuje program łagodzenia kar oparty lub nie na modelowym programie łagodzenia kar ECN z 2006 r., powinno ono przestrzegać prawa Unii i zapewnić, zwłaszcza w dziedzinie prawa konkurencji, by stanowione bądź stosowane przez nie przepisy nie stały na przeszkodzie skutecznemu stosowaniu art. 101 TFUE i art. 102 TFUE. Poza tym państwa członkowskie, a co za tym idzie, ich organy ochrony konkurencji są związane postanowieniami Karty i ogólnymi zasadami prawa Unii, gdy stosują art. 101 TFUE i art. 102 TFUE. W konsekwencji, gdy krajowy organ ochrony konkurencji przyjmuje program łagodzenia kar, który jest zasadniczo w stanie wywoływać skutki prawne, program ten powinien być zgodny z Kartą i ogólnymi zasadami prawa Unii, w tym zasadami niedyskryminacji, proporcjonalności, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i prawem do dobrej administracji.

B – *W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego*

48. Pytanie drugie sądu odsyłającego dotyczy kwestii, czy istnieje lub nie związek prawny „pomiędzy wnioskiem głównym o zwolnienie z kary złożonym przez przedsiębiorstwo do Komisji lub przygotowywanym do złożenia do niej oraz uproszczonym wnioskiem o zwolnienie z kary złożonym przez nie do krajowego organu ochrony konkurencji w odniesieniu do tego samego kartelu” [25].

1. W przedmiocie dopuszczalności pytania zawartego w części a) drugiego pytania prejudycjalnego

49. Poprzez pytanie zawarte w części a) drugiego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zmierza w szczególności do ustalenia, czy oceny uproszczonego wniosku o zwolnienie z kary złożonego do krajowego organu ochrony konkurencji należy dokonać w świetle wniosku złożonego do Komisji, „o ile uproszczony wniosek wiernie odpowiada treści wniosku” [26] złożonego do Komisji.

50. Zdaniem rządu francuskiego pytanie zawarte w części a) drugiego pytania prejudycjalnego jest hipotetyczne, a zatem niedopuszczalne. W jego opinii z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i z akt sprawy przed Trybunałem wynika bowiem, że uproszczony wniosek o zwolnienie z kary złożony do Autorità przez DHL w postępowaniu głównym nie odpowiada wiernie treści jego wniosku o zwolnienie z grzywien złożonego do Komisji.

51. Pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w kontekście stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie przez Trybunał, objęte są domniemaniem znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze

23 — Zobacz analogicznie wyrok Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, pkt 28).

24 — Prawo do dobrej administracji zostało ustanowione w art. 41 Karty. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału z brzmienia art. 41 Karty wynika, że artykuł ten jest adresowany nie do państw członkowskich, lecz wyłącznie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (zob. podobnie wyroki: Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, pkt 28; YS i in., C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, pkt 67; a także Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 44). Zatem prawo do dobrej administracji stanowi ogólną zasadę prawa Unii. Skoro w postępowaniu głównym Autorità stosuje art. 101 TFUE, zastosowanie znajdują wymogi wynikające z ogólnej zasady prawa do dobrej administracji. Zobacz podobnie wyrok N. (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 49, 50).

25 — Zobacz brzmienie drugiego pytania sformułowanego przez sąd odsyłający.

26 — Idem.

stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje danymi na temat stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [27].

52. Z akt sprawy przed Trybunałem wynika, że w dniu 5 czerwca 2007 r. DHL zwrócił się do Komisji o wydanie poświadczenia kolejności złożenia wniosku o zwolnienie z grzywien odnośnie do naruszeń prawa konkurencji Unii w sektorach międzynarodowej spedycji lotniczej, morskiej i drogowej, podczas gdy według spornej decyzji uproszczony wniosek o zwolnienie z kary złożony przez DHL w dniu 12 lipca 2007 r. do Autorità dotyczył wyłącznie międzynarodowej spedycji lotniczej i morskiej i nie obejmował międzynarodowej spedycji drogowej.

53. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym DHL twierdził, że jego uproszczony wniosek o zwolnienie z kary złożony do Autorità w dniu 12 lipca 2007 r. nie zawierał konkretnych i szczególnych przykładów niedozwolonych zachowań w sektorze spedycji drogowej jedynie z tego względu, że w momencie jego złożenia przykłady te nie były jeszcze znane. Mimo to, zdaniem DHL, Autorità była zobowiązany do zinterpretowania treści jego uproszczonego wniosku z uwzględnieniem jego związku z wnioskiem o zwolnienie z grzywien złożonym do Komisji.

54. Spór w postępowaniu głównym powstał, przynajmniej częściowo, właśnie na tle rozbieżności pomiędzy zakresem wniosku o zwolnienie z grzywien złożonego przez DHL do Komisji a zakresem – według spornej decyzji – uproszczonego wniosku złożonego przez DHL do Autorità, jak również na tle decyzji Komisji o prowadzeniu postępowania tylko w odniesieniu do części kartelu dotyczącej międzynarodowych usług spedycyjnych drogą lotniczą.

55. Moim zdaniem z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynika jasno, czy wspomniana rozbieżność w ocenie stanu faktycznego została ostatecznie rozstrzygnięta przez sądy włoskie. Ponadto podczas rozprawy w dniu 9 lipca 2015 r. rząd włoski potwierdził, że sąd odsyłający w postępowaniu odwoławczym ma nieograniczone prawo orzekania. W konsekwencji uważam, że wykładnia prawa Unii wnioskowana w części a) drugiego pytania prejudycjalnego nie jest pozbawiona użyteczności dla sądu odsyłającego.

2. Co do istoty

56. Uważam za wskazane udzielenie łącznej odpowiedzi na pytania zawarte w częściach a) i b) drugiego pytania prejudycjalnego.

57. DHL twierdzi, że uproszczony wniosek stanowi w istocie „dodatek” i ugruntowanie na poziomie krajowym wniosku głównego złożonego do Komisji. Zdaniem DHL rozpatrywanie uproszczonego wniosku w oderwaniu od całościowego kontekstu, w którym się on zrodził, jak to uczyniła Autorità w spornej decyzji, prowadzi do zniekształcenia jej funkcji. Jako że uproszczony wniosek ma być niczym więcej jak tylko krótkim opisem kartelu ujawnionego Komisji, DHL podnosi, że uproszczony wniosek powinien być rozpatrywany w świetle wniosku głównego, o ile jego treść odpowiada wiernie treści wniosku głównego. DHL nie twierdzi, że jego uproszczony wniosek na poziomie krajowym i jego wniosek główny na poziomie Unii są identyczne czy to pod względem formalnym, czy to merytorycznym. Chodzi z całą pewnością o dwa różne wnioski, jednak ściśle powiązane z uwagi na ich charakter, jako że uproszczony wniosek o zwolnienie z grzywien ma rację bytu tylko w przypadku złożenia wniosku głównego o zwolnienie z grzywien.

58. Tak jak i pozostałe strony, które przedstawiły swoje uwagi, nie podzielam stanowiska DHL.

27 — Wyrok Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

a) Prawo krajowe

59. Należy jeszcze raz podkreślić, że modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r., w tym jego pkt 22, nie jest wiążący dla krajowych organów ochrony konkurencji i że państwa członkowskie nie mają na podstawie prawa Unii obowiązku wprowadzenia systemu uproszczonych wniosków o złagodzenie kar. Jednak w sytuacji gdy krajowy organ ochrony konkurencji wprowadza system uproszczonych wniosków, powinien on – stosownie do mojej odpowiedzi na pytanie pierwsze – przestrzegać prawa Unii, w szczególności art. 101 TFUE, postanowień Karty i ogólnych zasad prawa Unii.

60. Z akt sprawy przed Trybunałem wynika, że Autorità wprowadziła system uproszczonych wniosków o złagodzenie kar oparty w dużym stopniu na modelowym programie łagodzenia kar ECN z 2006 r., a w szczególności jego pkt 22 [28]. Poza tym wydaje się – z zastrzeżeniem potwierdzenia tego przez sąd odsyłający – że art. 17 komunikatu Autorità nakazuje wnioskującemu o złagodzenie kary między innymi „wskazanie produktów i usług będących przedmiotem kartelu oraz zasięgu geograficznego i czasu trwania kartelu".

61. Również z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający wydaje się, że komunikat Autorità nie nakłada na Autorità obowiązku „skontaktowania się z Komisją lub z samym przedsiębiorstwem, aby ustalić, czy po złożeniu uproszczonego wniosku w ramach dalszego dochodzenia wewnętrznego stwierdziło ono konkretne i szczególne przykłady zachowań w sektorze, który to jakoby miał być objęty wnioskiem głównym o zwolnienie z kary, lecz nie jest objęty uproszczonym wnioskiem" [29].

62. Niemniej sąd odsyłający zastanawia się w szczególności nad kwestią, czy prawo Unii nakłada na krajowy organ ochrony konkurencji obowiązek dokonania oceny skierowanego do niego uproszczonego wniosku o złagodzenie kary w świetle wniosku o złagodzenie kar złożonego do Komisji „w odniesieniu do tego samego kartelu" i w określonych okolicznościach skontaktowania się z Komisją lub samym przedsiębiorstwem.

b) Punkt 38 komunikatu o współpracy w sprawie ECN

63. Zgodnie z moją odpowiedzią na pierwsze pytanie prejudycjalne uważam, iż z pkt 38 komunikatu o współpracy w ramach ECN – poza faktem, że modelowy program łagodzenia kar z 2006 r. nie jest prawnie wiążący dla krajowych organów ochrony konkurencji – jasno wynika, że w braku scentralizowanego i ujednoliconego systemu łagodzenia kar w Unii wniosek o złagodzenie kar kierowany do Komisji nie może być uważany za wniosek kierowany do jednego z krajowych organów ochrony konkurencji [30].

64. Z powyższego wynika, że w prawie konkurencji Unii nie ma „jednego okienka" (lub „one-stop-shop") do rozpatrywania wniosków o złagodzenie kary ani nawet, jak podniosła Komisja na rozprawie w dniu 9 lipca 2015 r., automatycznego wymieniania się tymi wnioskami pomiędzy krajowymi organami ochrony konkurencji a Komisją na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 1/2003.

28 — Zobacz artykuły 16–18 komunikatu Autorità. Wskazuję również, że Autorità znajduje się na „[l]ist of authorities accepting summary applications as provided by the ECN Model Leniency Programme in Type 1A cases", czyli na „[l]iście organów, które przyjmują uproszczone wnioski stosownie do modelowego programu łagodzenia kar ECN w sprawach typu 1A" [tłumaczenie nieoficjalne]. Określenie „typ 1A" oznacza przypadki pozwalające na skorzystanie z całkowitego zwolnienia z grzywien. Dokument dostępny tylko w języku angielskim na stronie internetowej Komisji http://ec.europa.eu/competition/ecn/list_of_authorities.pdf.

29 — Zobacz brzmienie drugiego pytania sformułowanego przez sąd odsyłający.

30 — Z tekstu pytania drugiego i sformułowania „niezależnie od brzmienia pkt 38 komunikatu Komisji w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji" wynika, że sam sąd odsyłający uważa, że postanowienie to wyklucza zasadniczo jakikolwiek związek prawny pomiędzy wnioskiem o zwolnienie z grzywien, który został lub ma być złożony do Komisji przez przedsiębiorstwo a „uproszczonym wnioskiem o zwolnienie z kary złożonym przez nie do krajowego organu ochrony konkurencji w odniesieniu do tego samego kartelu". Jako że modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. został przyjęty po wydaniu komunikatu o współpracy w ramach ECN (2004 r.), uważam, że pytanie drugie ma w rzeczywistości na celu ustalenie, czy program ten zmienił pkt 38 komunikatu o współpracy w ramach ECN.

65. Wnioskodawca powinien, aby bronić swojej pozycji w ramach ewentualnego postępowania wszczętego przez wspomniane organy, wystąpić o złagodzenie kary do *wszystkich* organów ochrony konkurencji, które są uprawnione do stosowania art. 101 TFUE na obszarze oddziaływania naruszenia i które mogą zostać uznane za szczególnie właściwe do podejmowania działań w związku z danym naruszeniem. Rzeczywiście, „[*t*]*o do wnioskodawcy* należy przedsiębranie środków, które uważa za wskazane dla obrony swojej pozycji w toku ewentualnego postępowania wszczętego przez te organy” [31].

66. Zatem pkt 38 komunikatu o współpracy w ramach ECN wyraża zasadę autonomii i niezależności różnych programów łagodzenia kar Komisji i krajowych organów ochrony konkurencji, jak również związanych z nimi wniosków.

c) Punkty 1 i 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. i pkt 45 uwag wyjaśniających do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r.

67. Chciałbym najpierw zauważyć, iż pkt 1 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. przewiduje, że „[w] systemie kompetencji równoległych Komisji i krajowych organów ochrony konkurencji wniosek o złagodzenie kary skierowany do danego organu nie może być uważany za wniosek o złagodzenie kary skierowany do innego organu. W interesie przedsiębiorstwa jest więc złożenie wniosków o złagodzenie kary do *wszystkich* organów ochrony konkurencji, które są uprawnione do stosowania artykułu [101 TFUE] na obszarze oddziaływania naruszenia i które mogą zostać uznane za szczególnie właściwe do podejmowania działań w związku z danym naruszeniem” [32].

68. Zważywszy, że ciążący na wnioskodawcy obowiązek wystąpienia o złagodzenie kary do wszystkich właściwych organów może prowadzić do licznych równoległych wniosków o złagodzenie, pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar z 2006 r. zaleca ujednolicony wzór uproszczonych wniosków, aby zmniejszyć obciążenie, jakie niosą takie liczne wnioski dla przedsiębiorstw i krajowych organów ochrony konkurencji [33].

69. Punkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. przewiduje również, że w przypadku gdy przedsiębiorstwo, które złożyło lub zamierza złożyć wniosek o zwolnienie z grzywien do Komisji, może ono złożyć uproszczony wniosek zawierający określone informacje w zwięzłej formie do każdego krajowego organu ochrony konkurencji, który przedsiębiorstwo to uzna za „szczególnie właściwy” do działania. „Składając uproszczony wniosek, przedsiębiorstwo zabezpiecza swoje miejsce w kolejce wniosków wpływających do organu ochrony konkurencji właściwego w odniesieniu do domniemanego kartelu [34].

70. Ponadto pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. zawiera listę informacji, które „powinny” [35] się znaleźć w uproszczonym wniosku. Należy wskazać, że lista ta obejmuje informacje o zasięgu danego kartelu i „informacje o wszystkich już złożonych lub możliwych w przyszłości wnioskach o złagodzenie kar związanych z domniemanym kartelem”.

31 — Podkreślenie moje. Zobacz pkt 38 komunikatu o współpracy w ramach ECN z 2006 r.

32 — Podkreślenie moje.

33 — Zobacz pkt 39 i 40 uwag wyjaśniających do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. Wynika z tego, że pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. potwierdza treść pkt 38 komunikatu w sprawie współpracy w ramach ECN.

34 — Zobacz pkt 40 uwag wyjaśniających do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r.

35 — Trzeba przypomnieć, że ten modelowy program, a z nim i przedmiotowa lista, nie są, moim zdaniem, wiążące dla krajowych organów ochrony konkurencji.

71. Z pkt 45 uwag wyjaśniających do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. wynika, że celem wspomnianych informacji jest umożliwienie krajowemu organowi ochrony konkurencji podjęcia decyzji, po pierwsze, czy chce on podjąć działania w danej sprawie, a po drugiej, czy dostarczone informacje pozwalają organowi ochrony konkurencji ustalić, czy przedsiębiorstwo znajduje się w sytuacji „typu 1A” [36] opisanej w pkt 5 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r.

72. Tymczasem o ile złożenie uproszczonego wniosku do krajowego organu ochrony konkurencji zakłada wcześniejsze lub późniejsze złożenie wniosku o zwolnienie z grzywien do Komisji [37] i o ile modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. przewiduje (czasowe) zmniejszenie zakresu informacji i dowodów, jakie przedsiębiorstwo powinno dostarczyć krajowemu organowi ochrony konkurencji, o tyle program ten nie zakłada jakiegokolwiek związku prawnego pomiędzy wnioskiem o zwolnienie z grzywien złożonym do Komisji i tym uproszczonym wnioskiem złożonym do krajowego organu ochrony konkurencji [38].

73. Wniosek złożony do Komisji i uproszczony wniosek złożony do krajowego organu ochrony konkurencji są w rzeczywistości samodzielnymi wnioskami, ponieważ z pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. i z ciążącego na wnioskodawcy obowiązku udzielenia informacji, zwłaszcza o produkcie/produktach i obszarze/obszarach objętych naruszeniem, jasno wynika, że to do samego wnioskodawcy należy prawidłowe określenie zakresu uproszczonego wniosku.

74. W konsekwencji, choć informacje, które należy przedstawić w uproszczonym wniosku, zwłaszcza na temat zakresu danego naruszenia, są rzeczywiście ograniczone, powinny one jednak być wystarczająco precyzyjne, aby zapewnić wnioskodawcy ochronę i miejsce w kolejce składanych wniosków o zwolnienie z grzywien, na wypadek gdyby – tak jak w sprawie w postępowaniu głównym – Komisja postanowiła nie podejmować działań na podstawie złożonego do niej wniosku o zwolnienie z grzywien. Trzeba w tym względzie podkreślić, że jeżeli zakres kartelu nie jest określony w sposób wystarczająco precyzyjny w dotyczącym go uproszczonym wniosku, wnioskodawca ryzykuje, że utraci swoje miejsce w kolejce wniosków o złagodzenie kary składanych do krajowego organu ochrony konkurencji, co według spornej decyzji wydaje się odpowiadać sytuacji, w której znalazł się DHL [39].

75. Zatem niezależnie od kwestii, czy uproszczony wniosek złożony do krajowego organu ochrony konkurencji odpowiada wiernie czy też nie wnioskowi o zwolnienie z grzywien złożonemu do Komisji, krajowy organ ochrony konkurencji nie jest zobowiązany do oceny uproszczonego wniosku w świetle wniosku o zwolnienie z grzywien złożonego do Komisji i to nawet jeżeli organ ten posiada informacje na temat innych wniosków o złagodzenie kary odnoszących się do tego samego kartelu zgodnie z pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r.

36 — W rzeczywistości punkty 22–25 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. przewidują możliwość składania uproszczonych wniosków o zwolnienie z grzywien do krajowych organów ochrony konkurencji tylko w sprawach „typu 1A”, które zgodnie z pkt 5 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. odnoszą się do poziomu pomocy udzielonej krajowemu organowi ochrony konkurencji przez wnioskującego o złagodzenie kary.

37 — Zobacz pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r.

38 — Jeśli chodzi o brzmienie drugiego pytania prejudycjalnego, trzeba zwrócić uwagę, że modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. nie posługuje się terminem „wniosek główny”. W tym względzie podzielam pogląd przedstawiony przez rząd niemiecki, że określenie to nie jest odpowiednie, gdyż można by pomyśleć, że uproszczony wniosek złożony do jednego z krajowych organów ochrony konkurencji jest rodzajem załącznika do wniosku złożonego do Komisji.

39 — Sytuacja, której DHL mocno zaprzecza.

76. O ile bowiem Komisja i krajowe organy ochrony konkurencji mogą wymieniać się w ramach ECN zebranymi informacjami [40], w tym informacjami zgromadzonymi w ramach wniosków o złagodzenie kary [41], o tyle w sytuacji gdy krajowy organ ochrony konkurencji uważa, że przedmiotowy zakres uproszczonego wniosku jest węższy niż przedmiotowy zakres wniosku złożonego przez to samo przedsiębiorstwo do Komisji, nie ma on obowiązku [42] „skontaktowa[nia] się z Komisją lub z samym przedsiębiorstwem w celu ustalenia, czy po złożeniu uproszczonego wniosku w ramach dalszego dochodzenia wewnętrznego stwierdziło ono konkretne i szczególne przykłady zachowań w sektorze, który to jakoby miał być objęty wnioskiem głównym o zwolnienie z kary, lecz nie wnioskiem uproszczonym” [43].

77. Podobnie jak rząd austriacki uważam, że zobowiązanie krajowego organu ochrony konkurencji do weryfikowania w Komisji uproszczonego wniosku „pozostawałoby w sprzeczności z deklarowanymi przez organy należące do ECN intencjami: niewprowadzania »one-stop-shop« dla wniosków o złagodzenie kary w Unii Europejskiej i uzyskania autonomii każdego programu łagodzenia kar”. Moim zdaniem okoliczność, że na podstawie pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. przy składaniu uproszczonego wniosku wnioskodawca musi przedstawić „informacje o wszystkich już złożonych lub możliwych w przyszłości wnioskach o złagodzenie kar związanych z domniemanym kartelem”, nie nakłada na krajowe organy ochrony konkurencji obowiązku weryfikowania w Komisji uproszczonego wniosku.

78. Ponadto nałożenie na krajowe organy ochrony konkurencji obowiązku skontaktowania się z Komisją lub z zainteresowanym przedsiębiorstwem w okolicznościach wskazanych w drugim pytaniu prejudycjalnym nie tylko pozostawałoby w sprzeczności z zasadą autonomii i niezależności programów łagodzenia kar w Unii, ale także stwarzałoby ryzyko nieuzasadnionego osłabienia obowiązku współpracy wnioskujących o złagodzenie kary, który jest jednym z filarów systemu łagodzenia kar. Uważam też, że każde uchybienie temu obowiązkowi współpracy może wpłynąć na zmianę przyznanego miejsca w kolejce wniosków o złagodzenie kary i w konsekwencji wyrządzić szkodę innym wnioskującym o złagodzenie kary w związku z tym samym kartelem, i to z naruszeniem ogólnych zasad prawa Unii, w tym zasad niedyskryminacji, proporcjonalności, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i prawa do dobrej administracji.

40 — Rząd włoski dołączył do swoich uwag na piśmie wiadomość elektroniczną służb Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji („DG COMP”) z dnia 9 lipca 2008 r. adresowaną do Autorità. Z owej wiadomości elektronicznej wynika, że Autorità podczas zebrania ECN zwróciła się do Komisji z pytaniem dotyczącym postępowania w przedmiocie różnych wniosków o złagodzenie kar złożonych w owym czasie przez DHL do Komisji i do Autorità. We wspomnianej wiadomości elektronicznej DG COMP potwierdziła, że „[a]pplicants should be aware (and are informed so by the Commission) that any conditional immunity granted by the Commission does not extend to member states/NCA and a separate application is required. If Company A, in making its application in Italv, has not covered itself fully by omitting road freight forwarding it is quite simply an error on its part” [„Wnioskodawcy powinni mieć świadomość (i są informowani o tym przez Komisję), że żadne warunkowe zwolnienie z grzywny przyznane przez Komisję nie wiąże państw członkowskich/krajowych organów ochrony konkurencji i że wymagany jest osobny wniosek. Jeżeli przedsiębiorstwo A w swoim wniosku o złagodzenie kary we Włoszech nie zabezpieczyło w pełni swojej pozycji, pomijając spedycję drogową, to jest to po prostu jego błąd”.] [tłumaczenie nieoficjalne]. W przeciwieństwie do uwag przedstawionych przez DHL na rozprawie sama treść tej wiadomości elektronicznej potwierdza, że mimo możliwości wymiany informacji pomiędzy Komisją a krajowymi organami ochrony konkurencji w ramach ECN krajowy organ ochrony konkurencji nie ma obowiązku skontaktowania się z Komisją w sprawie różnych wniosków o złagodzenie kar. Potwierdza ona również z jednej strony zasadę autonomiczności oraz niezależności wniosków o złagodzenie kar składanych do Komisji i wniosków o złagodzenie kar składanych do krajowych organów ochrony konkurencji, a z drugiej strony okoliczność, że to wyłącznie do samego wnioskodawcy należy prawidłowe określenie zakresu (uproszczonego) wniosku o złagodzenie kary złożonego do krajowego organu ochrony konkurencji.

41 — Zobacz pkt 25 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r., pkt 41 ust. 1 komunikatu o współpracy w ramach ECN oraz art. 11 i 12 rozporządzenia nr 1/2003.

42 — Na podstawie modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r.

43 — Zobacz brzmienie pytania drugiego sformułowanego przez sąd odsyłający.

d) Punkty 13 i 24 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r.

79. Nie budzi wątpliwości, że skuteczność programów łagodzenia kar Komisji i krajowych organów ochrony konkurencji opiera się przede wszystkim na ciążącym na podmiocie wnioskującym o złagodzenie kary obowiązku „prawdziwej, całkowitej i stałej współpracy *od momentu złożenia jego wniosku* do organu ochrony konkurencji aż do momentu zakończenia postępowania w sprawie” [44] na podstawie pkt 13 ust. 2 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r.

80. Rzeczywiście zgodnie z pkt 24 omawianego modelowego programu przedsiębiorstwo, które złożyło uproszczony wniosek, powinno na żądanie krajowego organu ochrony konkurencji przedstawić dodatkowe informacje, a jeżeli organ „postanowi podjąć działania w danej sprawie, […] zobowiązane jest ono dostarczyć wszystkich informacji i dowodów koniecznych do osiągnięcia wymaganego poziomu dowodów”.

81. Przychylam się zatem do uwag rządu francuskiego przedstawionych na rozprawie, że to wyłącznie do przedsiębiorstwa, które złożyło uproszczony wniosek, należy przekazanie krajowemu organowi ochrony konkurencji wszystkich informacji istotnych dla jego wniosku. Informacja dostarczona po złożeniu uproszczonego wniosku nie może jednak zmienić przedmiotowego zakresu tego wniosku poprzez dodanie do niego na przykład innego sektora [45], w odniesieniu do którego przedsiębiorstwo nie będzie już zatem mogło skorzystać z tego samego zakwalifikowania w kolejności złożenia wniosków o złagodzenie kary co w przypadku sektorów objętych uproszczonym wnioskiem.

82. Z powyższego wynika, że prawo Unii nie stwarza pomiędzy wnioskiem o zwolnienie z grzywien, który został lub ma być złożony przez przedsiębiorstwo do Komisji a uproszczonym wnioskiem o zwolnienie z grzywien złożonym przez nie do krajowego organu ochrony konkurencji w odniesieniu do tego samego kartelu jakiegokolwiek związku prawnego, który obligowałby krajowy organ ochrony konkurencji – zgodnie z pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. oraz pkt 45 uwag wyjaśniających do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. – do oceny uproszczonego wniosku o zwolnienie z grzywien złożonego do tego organu w świetle wniosku, który został lub będzie złożony do Komisji albo do skontaktowania się z Komisją lub z samym przedsiębiorstwem w celu ustalenia, czy po złożeniu uproszczonego wniosku stwierdziło ono konkretne i szczególne przykłady zachowań w sektorze, który to jakoby miał być objęty wnioskiem o zwolnienie z grzywien złożonym do Komisji, lecz nie jest objęty uproszczonym wnioskiem.

C – *W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego*

83. Poprzez trzecie pytanie prejudycjalne sąd odsyłający chce ustalić, czy zgodnie z modelowym programem łagodzenia kar ECN z 2006 r. w odniesieniu do kartelu, co do którego jedno przedsiębiorstwo złożyło już lub zamierza złożyć do Komisji wniosek o zwolnienie z grzywien, krajowy organ ochrony konkurencji może, na podstawie swojego krajowego programu łagodzenia kar, przyjąć uproszczony wniosek o złagodzenie kary wyłącznie od tego pierwszego przedsiębiorstwa, czy może on również przyjąć wnioski innych przedsiębiorstw.

44 — Podkreślenie moje. Zobacz pkt 13 ust. 2 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r.

45 — Chciałbym ponadto zauważyć, że zasada autonomiczności i niezależności wniosków o złagodzenie kar złożonych do Komisji i uproszczonych wniosków o złagodzenie kar złożonych do krajowych organów ochrony konkurencji została podkreślona w pkt 46 uwag wyjaśniających do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r., który przewiduje, że „uproszczony wniosek o złagodzenie kar zawiera *dokładne streszczenie* wniosku o złagodzenie kary złożonego do Komisji. Zatem jeśli wnioskujący o złagodzenie kary uzyskał od krajowego organu ochrony konkurencji poświadczenie kolejności złożenia wniosku, a następnie przekazuje Komisji informacje i dowody, które wskazują na to, że zakres domniemanego kartelu jest zdecydowanie inny niż zakres kartelu przedstawiony w jego uproszczonym wniosku skierowanym do krajowego organu ochrony konkurencji (np. kartel obejmuje dodatkowy produkt), wnioskodawca podejmie odpowiednie kroki, by organ, do którego złożył uproszczony wniosek, otrzymał zaktualizowane informacje, aby utrzymać zakres swojej ochrony od tego organu na poziomie odpowiadającym poziomowi ochrony ze strony Komisji”. Podkreślenie moje.

1. W przedmiocie dopuszczalności

84. Rządy włoski i austriacki stoją na stanowisku, że trzecie pytanie prejudycjalne postawione przez sąd odsyłający jest niedopuszczalne, ponieważ nie dotyczy wykładni prawa Unii, lecz wykładni prawa krajowego, czyli zakresu obowiązywania programu łagodzenia kar wprowadzonego komunikatem Autorità. Natomiast Schenker stoi na stanowisku, że pytanie trzecie jest niedopuszczalne, jeżeli zdaniem Trybunału modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. nie jest wiążący.

85. Uważam, że pytanie trzecie jest dopuszczalne. Trzeba przypomnieć, że w postępowaniu na podstawie art. 267 TFUE wykładnia prawa krajowego i jego skutków nie należy do Trybunału, gdyż zadanie to spoczywa wyłącznie na sądzie odsyłającym lub w stosownych przypadkach – na właściwych sądach krajowych. Uważam, że z samej treści pytania trzeciego, z akt sprawy, jak również z wymiany poglądów mającej miejsce przed Trybunałem wynika, że pytanie trzecie dotyczy wykładni prawa Unii, nawet jeśli pytanie to odnosi się też do prawa krajowego, czyli krajowego programu łagodzenia kar. W niniejszej sprawie Trybunał powinien zatem ograniczyć swoją analizę do zbadania przepisów prawa Unii, przedstawiając wykładnię, która jest użyteczna dla sądu odsyłającego. Poza tym okoliczność, że modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. nie jest moim zdaniem wiążący, nie stoi na przeszkodzie możliwości stosowania innych przepisów prawa Unii w postępowaniu głównym.

2. Co do istoty

86. Sądzę, że pytanie trzecie zrodziło się na tle okoliczności, że punkty 22–25 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. dotyczą składania do krajowych organów ochrony konkurencji uproszczonych wniosków o zwolnienie z kary tylko w sprawach „typu 1A" i sytuacji, gdy przedsiębiorstwo już złożyło lub zamierza złożyć wniosek o zwolnienie z kary do Komisji [46]. Wynika z tego w szczególności, że program ten nie przewiduje uproszczonych wniosków w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo wnosi tylko o obniżenie grzywny do Komisji lub do krajowego organu ochrony konkurencji. Tymczasem modelowy program łagodzenia kar ECN z 2012 r. znacząco poszerzył pod tym względem okoliczności, w których można złożyć uproszczony wniosek do krajowego organu ochrony konkurencji [47].

87. W powyższym względzie zdaniem DHL art. 16 komunikatu Autorità pozwala na złożenie uproszczonego wniosku tylko przedsiębiorstwu, które już złożyło lub zamierza złożyć do Komisji wniosek w celu uzyskania zwolnienia z grzywien. DHL uważa, że z postanowienia tego wynika, iż jedynym dozwolonym uproszczonym wnioskiem jest wniosek o zwolnienie z grzywien i że w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym uproszczone wnioski Schenker i Agility nie spełniały tego warunku i nie mogły więc chronić swojej pozycji na poziomie krajowym poprzez złożenie uproszczonych wniosków do Autorità. DHL dodaje, że z uwagi na złożenie przezeń wniosku do Komisji o zwolnienie z grzywien „pozostałe przedsiębiorstwa, które zaoferowały Komisji swoją współpracę później – tak jak Schenker i Agility w niniejszym przypadku – mogły ewentualnie chronić swoją pozycję na poziomie krajowym jedynie poprzez złożenie do odpowiedniego krajowego organu ochrony konkurencji wniosków głównych o obniżenie grzywien, albowiem […] w tym momencie nie można było się ubiegać o to obniżenie grzywien w uproszczonej formie. Wynika stąd zatem, że złożenie poprawnych wniosków przez Schenker i Agility do [Autorità] o złagodzenie kary należy prawidłowo datować na dzień uzupełnienia uproszczonych wniosków, czyli odpowiednio na dzień 11 czerwca 2009 r. w przypadku Schenker i na dzień 11 stycznia 2010 r. w przypadku Agility. W obu

46 — Rzeczywiście zgodnie z pkt 46 uwag wyjaśniających do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. „modelowy program łagodzenia kar ECN przewiduje możliwość złożenia uproszczonego wniosku tylko w sprawach typu 1A". Punkt ten stanowi również, że „[u]proszczone wnioski w sprawach typu 1B i 2 są i niepotrzebne, i nie zawsze praktyczne […]".

47 — Zgodnie z pkt 42 uwag wyjaśniających do modelowego programu łagodzenia z kar 2012 r. „Summary applications will be possible irrespective of the applicant's position(s) in the leniency queue at the Commission and the NCA, i.e. in Type 1A, Type 1B and Type 2 applications". „Uproszczone wnioski o złagodzenie kary będą dopuszczalne niezależnie od pozycji wnioskodawcy/wnioskodawców w kolejności wniosków o złagodzenie kary złożonych do Komisji i do krajowych organów ochrony konkurencji, to znaczy w sprawach wniosków typu 1A, typu 1B i typu 2" (tłumaczenie nieoficjalne).

przypadkach data ta jest późniejsza od dnia 23 czerwca 2008 r., czyli daty złożenia przez DHL dodatkowego wniosku uproszczonego, który zdaniem [Autorità] stanowił pierwszy i jedyny wniosek o uprzywilejowane potraktowanie spółek odwołujących się w postępowaniu głównym w odniesieniu do sektora międzynarodowej spedycji drogowej” [48].

88. Należy przypomnieć, że ani modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r., ani zresztą modelowy program łagodzenia kar ECN z 2012 r. nie są wiążące dla krajowych organów ochrony konkurencji. Poza tym o ile faktycznie modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. przewiduje składanie uproszczonych wniosków o zwolnienie z grzywien do krajowych organów ochrony konkurencji tylko w sprawach „typu 1A”, o tyle z pkt 3 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. jasno wynika, że krajowy organ ochrony konkurencji „może” przyjąć bardziej korzystne podejście w stosunku do przedsiębiorstw, które ubiegają się o złagodzenie kar na podstawie jego programu.

89. Uważam więc, że krajowy organ ochrony konkurencji może przewidzieć w swoim programie łagodzenia kar system uproszczonych wniosków, który nie opiera się na modelowym programie łagodzenia kar ECN z 2006 r. ani na modelowym programie łagodzenia kar ECN z 2012 r., pod warunkiem jednak że system ten przestrzega ogólnych zasad prawa Unii, a wśród nich zasad niedyskryminacji, proporcjonalności, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i prawa do dobrej administracji.

90. Rząd włoski wskazał w swoich uwagach na piśmie [49], że program łagodzenia kar Autorità nie przewidywał wyraźnie w okresie zaistnienia okoliczności faktycznych będących przedmiotem postępowania głównego możliwości „przyjęcia [przez Autorità] uproszczonego wniosku złożonego w następstwie złożenia jako wniosku głównego – wniosku tylko o obniżenie kary”. Rząd ten uważa jednak, że nie naruszyłoby to żadnego przepisu lub zasady prawa Unii, gdyż modelowy program łagodzenia kar ECN z 2006 r. nie stanowi wiążącego prawnie dokumentu dla krajowych organów ochrony konkurencji, a w każdym razie to właśnie ten program uznaje za wskazany jak najszerszy udział przedsiębiorstw w systemie łagodzenia kar [50].

91. Zdaniem DHL pkt 16 komunikatu Autorità „w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych istotnych dla niniejszej sprawy był jasny i pozwalał na złożenie uproszczonego wniosku przez przedsiębiorstwo, które już złożyło lub zamierzało złożyć do Komisji wniosek w celu uzyskania zwolnienia z grzywien”. DHL uważa, że „przyjęcie przez [Autorità] wniosków o zwolnienie z grzywien złożonych w uproszczonej formie przez Schenker i Agility mimo niespełnienia warunków przewidzianych [w pkt 16 komunikatu Autorità] stanowiło […] prawdziwe nadużycie procedury. […] W momencie gdy w grudniu 2007 r. Schenker złożyła swój uproszczony wniosek, Komisja przyznała już trzy miesiące wcześniej warunkowe zwolnienie DHL (dla trzech sektorów, o których mowa). […] Wobec niespełnienia podstawowego warunku dla złożenia uproszczonego wniosku nie było miejsca na najmniejsze wątpliwości co do wykładni i wnioski Schenker i Agility o zwolnienie z grzywien były niedopuszczalne” [51].

48 — Zobacz pkt 26 uwag DHL.

49 — Zobacz pkt 77.

50 — Podnosi, że pkt 8 uwag wyjaśniających do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. przewiduje w sposób wyraźny „możliwość dodania przez krajowy organ ochrony konkurencji przepisów bardziej szczegółowych, dostosowanych do jego własnego systemu wdrażania reguł konkurencji lub zastrzeżenia bardziej korzystnego traktowania dla wnioskodawców, jeżeli uzna to za konieczne dla celów skuteczności”.

51 — DHL dodaje, że „Schenker i Agility złożyły wnioski o uprzywilejowane potraktowanie w dniach 5 i 20 listopada 2007 r. – czyli nie mniej niż pięć miesięcy po złożeniu wniosku do Komisji przez DHL i to nawet po kontrolach prowadzonych przez Komisję, w szczególności we Włoszech – i w momencie składania ich wniosków do Komisji były one już poinformowane o przyznaniu warunkowego zwolnienia z grzywny innemu przedsiębiorstwu. W związku z tym jako że »uproszczone« wnioski Schenker i Agility złożone do [Autorità] były powiązane ze zwykłymi wnioskami o obniżenie grzywien do Komisji, mogły one umożliwić jedynie obniżenie grzywien także na poziomie krajowym. Jednak ze względu na to, że zostały one sformułowane jako wnioski o zwolnienie z grzywien, nie powinny one być nawet włączone do akt dochodzenia [Autorità]”.

92. Schenker natomiast uważa, że na podstawie swojego komunikatu Autorità mogła przyjąć uproszczony wniosek od przedsiębiorstw, które złożyły do Komisji wniosek o obniżenie grzywien. Uważa, że jedynym wymogiem określonym w pkt 16 komunikatu Autorità, mającym zastosowanie ratione temporis w sprawie w postępowaniu głównym było, by przedsiębiorstwo, które chciało złożyć „uproszczony" wniosek o złagodzenie kary, „[…] *już złożyło lub zamierzało złożyć wniosek o zwolnienie z grzywien do Komisji* […].". „Skoro przedsiębiorstwo, które jeszcze nie przedłożyło Komisji wniosku o zwolnienie z grzywien, już z definicji nie może wiedzieć, czy będzie »pierwszym w porządku chronologicznym« w odniesieniu do naruszenia, które zamierza ujawnić (czyli, czy jego wniosek o zwolnienie z grzywien zostanie »zaakceptowany«), okoliczność, że inne przedsiębiorstwo już złożyło wniosek do Komisji o zwolnienie z grzywien w odniesieniu do tego samego naruszenia lub że uzyskało już warunkowe zwolnienie zgodnie z tym wnioskiem nie ma znaczenia i nie może zagrozić prawu danego przedsiębiorstwa do złożenia wniosku o złagodzenie kary również do [Autorità] (lub innego organu ochrony konkurencji) w »uproszczonej« formie" [52].

93. Agility dodaje, że „z tekstu krajowego programu łagodzenia kar łatwo wywnioskować, że [Autorità] ma możliwość otrzymania dużej liczby wniosków uproszczonych. Artykuł 16 uregulowania krajowego i [pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r.] przewidują możliwość złożenia uproszczonego wniosku przez przedsiębiorstwo, »które złożyło lub zamierza złożyć do Komisji wniosek o zwolnienie z grzywien«. Jako że sam zamiar złożenia wniosku o złagodzenie kary jest decydujący (a nie faktyczne jego złożenie) i skoro wyprzedza on wiedzę przedsiębiorstwa o kolejności wpłynięcia jego wniosku (i o ewentualnym przyznaniu warunkowego zwolnienia), sformułowanie [pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. i art. 16 komunikatu Autorità] wyraźnie dopuszcza, by wiele przedsiębiorstw znalazło się w tej samej sytuacji, tak że ich poszczególne wnioski uproszczone są dopuszczalne" [53].

94. Wprawdzie nie budzi wątpliwości, że ewentualne przyjęcie krajowych przepisów w przedmiocie łagodzenia kar i ich stosowanie należy do kompetencji państw członkowskich i że mogą one przyjąć bardziej korzystne podejście w stosunku do przedsiębiorstw ubiegających się o złagodzenie kary w ramach ich krajowego programu łagodzenia kar niż podejście przewidziane w modelowym programie łagodzenia kar ECN z 2006 r. pod warunkiem przestrzegania prawa Unii, w szczególności art. 101 TFUE, postanowień Karty i ogólnych zasad prawa Unii [54], jednak z przedstawionych Trybunałowi uwag wynika, że istnieje faktyczna niepewność co do znaczenia lub zakresu komunikatu Autorità.

95. W konsekwencji to do sądu odsyłającego należy ustalenie znaczenia i zakresu wspomnianego komunikatu, aby sprawdzić, czy Autorità rzeczywiście od niego odeszła, oraz w danym wypadku, czy postępując w ten sposób, naruszyła ona prawo Unii, a w szczególności ogólne zasady prawa. W tym względzie sąd odsyłający powinien zwłaszcza sprawdzić w postępowaniu głównym, czy przestrzegano zasady równego traktowania wszystkich wnioskujących o złagodzenie kar oraz prawa do dobrej administracji i czy uzasadnione oczekiwania były chronione.

52 — Zobacz pkt 58–60 uwag Schenker.

53 — Zobacz pkt 63 uwag Agility.

54 — Zobacz analogicznie wyroki: Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, pkt 24); Donau Chemie i.in. (C-536/11, EU:C:2013:366, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

V – **Wnioski**

96. W świetle powyższych rozważań proponuję, by na pytania prejudycjalne skierowane przez Consiglio di Stato Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

1) Modelowy program łagodzenia kar Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN) z 2006 r. nie wywołuje wiążących skutków w stosunku do organów ds. konkurencji państw członkowskich (krajowych organów ochrony konkurencji). Niemniej jeśli państwo członkowskie przyjmuje program łagodzenia kar oparty lub nie na modelowym programie łagodzenia kar ECN z 2006 r., powinno ono przestrzegać prawa Unii i szczególnie w dziedzinie prawa konkurencji dbać o to, by przepisy, które ustanawia lub stosuje, nie stały na przeszkodzie skutecznemu stosowaniu art. 101 TFUE i 102 TFUE. Ponadto w sytuacji gdy państwa członkowskie, w tym ich krajowe organy ochrony konkurencji, stosują art. 101 TFUE i 102 TFUE, są one związane postanowieniami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i ogólnymi zasadami prawa Unii. W konsekwencji, gdy krajowy organ ochrony konkurencji przyjmuje program łagodzenia kar, który jest zasadniczo w stanie wywoływać skutki prawne, program ten powinien przestrzegać Karty i ogólnych zasad prawa Unii, w tym zasad niedyskryminacji, proporcjonalności, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i prawa do dobrej administracji.

2) Prawo Unii nie stwarza pomiędzy wnioskiem o zwolnienie z grzywien, który został lub ma być złożony do Komisji Europejskiej przez przedsiębiorstwo a uproszczonym wnioskiem o zwolnienie z grzywien złożonym przez nie do krajowego organu ochrony konkurencji w odniesieniu do tego samego kartelu jakiegokolwiek związku prawnego, który obligowałby krajowy organ ochrony konkurencji, zgodnie z pkt 22 modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r. oraz pkt 45 uwag wyjaśniających do modelowego programu łagodzenia kar ECN z 2006 r., do oceny złożonego do niego uproszczonego wniosku o zwolnienie z grzywien w świetle wniosku, który został lub będzie złożony do Komisji albo do skontaktowania się z Komisją lub z samym przedsiębiorstwem w celu ustalenia, czy po złożeniu uproszczonego wniosku stwierdziło ono konkretne i szczególne przykłady zachowań w sektorze, który to jakoby miał być objęty wnioskiem o zwolnienie z grzywien złożonym do Komisji, lecz który nie jest objęty uproszczonym wnioskiem o zwolnienie z grzywien.

3) Państwa członkowskie mogą przyjąć bardziej korzystne podejście w stosunku do przedsiębiorstw ubiegających się o złagodzenie kar w ramach ich programów łagodzenia kar niż podejście przewidziane w modelowym programie łagodzenia kar ECN z 2006 r., pod warunkiem że przestrzegają one prawa Unii, w szczególności art. 101 TFUE, postanowień Karty i ogólnych zasad prawa Unii.