Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори състав)

21 януари 2015 година*

„Конкуренция — Злоупотреба с господстващо положение — Пазар на летищните услуги — Решение за отхвърляне на жалба — Член 13, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1/2003 — Разглеждане на случая от орган по конкуренцията на държава членка — Отхвърляне на жалбата по съображения за приоритетност — Решение на органа по конкуренцията, което съгласно правото на конкуренцията взема под внимание разследване, проведено в съответствие с приложимото в съответната област национално право — Задължение за мотивиране“

По дело T-355/13

easyJet Airline Co. Ltd, установено в Лутън (Обединеното кралство), за което се явяват M. Werner и R. Marian, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват A. Biolan и F. Ronkes Agerbeek, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Luchthaven Schiphol NV, установено в Схипхол (Нидерландия), за което се явяват J. de Pree, G. Hakopian и S. Molin, адвокати,

встъпила страна,

с предмет искане за отмяна на Решение C(2013) 2727 окончателен на Комисията от 3 май 2013 г., с което се отхвърля жалбата на жалбоподателя срещу Luchthaven Schiphol относно твърдяно антиконкурентно поведение на пазара на летищни услуги (преписка COMP/39.869 — easyJet/Schiphol),

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав),

състоящ се от: M. E. Martins Ribeiro, председател, S. Gervasoni (докладчик) и L. Madise, съдии,

секретар: C. Kristensen, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 септември 2014 г.,

* Език на производството: английски.

постанови настоящото

Решение

Обстоятелства в основата на спора

1 Жалбоподателят easyJet Airline Co. Ltd е авиокомпания от Обединеното кралство, която осъществява значителна дейност в рамките на Европейския съюз, свързана по-специално с пристигането и заминаването на летище Схипхол в Амстердам (Нидерландия).

2 На 11 септември 2008 г. жалбоподателят подава две първи жалби до Nederlandse Mededingingsautoriteit (нидерландски орган по конкуренцията, наричан по-нататък „NMa“) срещу Luchthaven Schiphol NV (наричано по-нататък „Schiphol“), което е операторът на летище Схипхол в Амстердам, по отношение на свързаните със сигурността и с пътниците такси, приложими от 1 ноември 2008 г. Първата жалба се основава на разпоредбите на член 8.25f, параграф 1 от Wet Luchtvaart (Закон за въздухоплаването, наричан по-нататък „WL“), а втората жалба се основава на разпоредбите на член 24 от Mededingingswet (Закон за конкуренцията, наричан по-нататък „MW“) и член 102 ДФЕС.

3 На 20 ноември 2008 г. жалбоподателят подава нова жалба до NMa на основание на разпоредбите на член 8.25f, параграф 1 от WL (наричана по-нататък „третата жалба“), отнасяща се до свързаните със сигурността и с пътниците такси, които Schiphol трябва да прилага от 1 април 2009 г.

4 На 19 декември 2008 г. NMa отхвърля първата жалба на жалбоподателя поради просрочие. Също така той уведомява жалбоподателя, че спира разглеждането на втората жалба до получаване на резултатите от преценката на третата жалба.

5 С решение от 14 юли 2009 г. NMa отхвърля третата жалба, тъй като жалбоподателят не е доказал, че таксите, които Schiphol следва да прилага от 1 април 2009 г., противоречат на разпоредбите на WL, и по-точно на принципа на изчисляване на таксите в зависимост от разходите, на принципа на недопускане на дискриминация и на принципа на разумност на таксите. На 25 ноември 2010 г. жалбоподателят обжалва това решение, но жалбата му е отхвърлена със съдебно решение от Rechtbank Rotterdam (Окръжен съд Ротердам). Впоследствие той подава апелативна жалба срещу това съдебно решение до College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област), след което оттегля жалбата си.

6 С решение от 16 декември 2009 г. NMa отхвърля втората жалба. Той приема, че подадените от жалбоподателя различни жалби имат общи черти и таксите, които е трябвало да влязат в сила през април 2009 г., по същество не се различават от тези, които са влезли в сила през ноември 2008 г. Също така той приема, че понятията за недопускане на дискриминация и за разумен характер, които се съдържат в член 8.25d, параграфи 2 и 3 от WL, са аналогични на съответните понятия от европейското (член 102 ДФЕС) и националното (член 24 MW) право на конкуренцията. Освен това той напомня, че в своето решение от 14 юли 2009 г. е направил тълкуване на разпоредбите на WL в съответствие с отнасящата се до член 102 ДФЕС практика на съдилищата на Съюза. При това органът посочва, че в случая не е било необходимо да определя съответния пазар, което би направил, ако имаше разследване, основано на разпоредбите на правото на конкуренцията, тъй като е приел предпоставката, че Schiphol се намира в силно икономическо положение. От това той заключава, че разглеждането на прилаганите от ноември 2008 г. такси с оглед на член 102 ДФЕС би довело до същия резултат,

който би се получил при разглеждането на третата жалба, поради което в съответствие с провежданата от него политика на определяне на приоритетите отхвърля втората жалба. Жалбоподателят не подава жалба срещу това решение.

7 На 14 януари 2011 г. жалбоподателят подава жалба до Европейската комисия на основание член 7 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 [ЕО] и 82 [ЕО] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167). Той твърди, че определените от Schiphol такси са дискриминационни и прекомерни и представляват нарушение на член 102 ДФЕС. Освен това посочва, че е подал множество жалби до NMa, но счита, че последният не е приел нито едно окончателно решение по отношение на основателността на жалба в областта на конкуренцията.

8 На 18 декември 2012 г. Комисията уведомява жалбоподателя за намерението си да отхвърли жалбата на основание член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003 с мотива, че случаят вече е бил разгледан от орган по конкуренцията на държава членка. Жалбоподателят дава отговор на Комисията с писмо от 31 януари 2013 г.

9 На 3 май 2013 г. Комисията приема Решение C(2013) 2727 окончателен, с което отхвърля жалбата на основание член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003 (наричано по-нататък „обжалваното решение“). Тя преценява също така, че жалбата е могла при всички случаи да бъде отхвърлена и поради липса на интерес на Европейския съюз, предвид слабата вероятност да се докаже нарушение на член 102 ДФЕС с оглед на направените от NMa изводи.

Производство и искания на страните

10 На 4 юли 2013 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

11 Жалбоподателят иска Общият съд:

— да отмени обжалваното решение,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

12 Комисията иска Общият съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

13 С акт, подаден на 4 октомври 2013 г., Schiphol прави искане да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията, в съответствие с член 115 от Процедурния правилник на Общия съд. С определение на председателя на втори състав на Общия съд от 10 декември 2013 г. Schiphol е допуснато да встъпи по делото в подкрепа на исканията на Комисията.

14 Schiphol иска Общият съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

По съществото на спора

15 Жалбоподателят изтъква две основания в подкрепа на своята жалба. На първо място той твърди, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото и явна грешка в преценката, като е приела, че неговата жалба може да бъде отхвърлена на основание член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003. На второ място той твърди, че обжалваното решение не е достатъчно мотивирано.

По първото основание, изведено от грешки при прилагане на правото и явна грешка в преценката при прилагането на член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003

16 Жалбоподателят твърди, от една страна, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, приемайки, че NMa е разгледал неговата жалба по смисъла на член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, въпреки че жалбата е била отхвърлена поради съображения за приоритетност. От друга страна, той счита, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото и явна грешка в преценката, като се е основала на решение на NMa, отнасящо се до жалба, която не е била предмет на разследване съгласно правилата на конкуренцията на Съюза, а съгласно отнасящото се до въздухоплаването национално право.

17 Най-напред следва да се припомни, че Комисията, на която член 105, параграф 1 ДФЕС възлага да осигури прилагането на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, следва да определи и приложи политиката на Съюза в областта на конкуренцията, като за целта разполага с право на преценка при разглеждането на жалби (вж. решение от 16 октомври 2013 г., Vivendi/Комисия, T-432/10, EU:T:2013:538, т. 22 и цитираната съдебна практика). Съдът посочва също така, че член 13 и съображение 18 от Регламент № 1/2003 отразяват широката свобода на преценка, с която разполагат националните органи, обединени в мрежата от органи по конкуренцията, за да се гарантира, че по казусите работят най-подходящите за това органи в мрежата (решение от 14 февруари 2012 г., Toshiba Corporation и др., C-17/10, Сб., EU:C:2012:72, т. 90). Предвид определената от Договора за функционирането на ЕС роля на Комисията да определя и прилага политиката в областта на конкуренция, тя разполага на по-силно основание и с широка свобода на преценка при прилагането на член 13 от Регламент № 1/2003.

18 Съдебната практика, отнасяща се до преценяването на интереса на Съюза, все пак напомня, че правото на преценка на Комисията не е неограничено. Комисията трябва всъщност да вземе предвид всички релевантни правни и фактически обстоятелства, за да реши дали да продължи разглеждането на жалбата. По-специално тя е задължена да разгледа внимателно в тяхната цялост представените ѝ от жалбоподателя правни и фактически обстоятелства (вж. решение от 17 май 2001 г., IECC/Комисия, C-450/98 P, Rec, EU:C:2001:276, т. 57 и цитираната съдебна практика).

19 Във връзка с това, съгласно постоянната съдебна практика, когато институциите разполагат с широка свобода на преценка, спазването на предоставените от правния ред на Съюза гаранции в административните производства е от още по-голямо значение и сред тези гаранции е по-специално задължението на компетентната институция да разгледа внимателно и безпристрастно всички релевантни обстоятелства по случая (вж. решение от 17 декември 2008 г., HEG и Graphite India/Съвет, T-462/04, Сб., EU:T:2008:586, т. 68 и цитираната съдебна практика). Въпреки това контролът на съдилищата на Съюза върху упражняването от страна на Комисията на признатото ѝ право на преценка при разглеждането на жалбите не следва да води до замяна на преценката ѝ с преценка на съда, а цели да се провери дали обжалваното решение не почива на неточни фактически констатации и дали не е опорочено поради грешка при прилагане на правото, явна грешка в преценката или злоупотреба с власт (вж. решение от 15 декември 2010 г., CEAHR/Комисия, T-427/08, Сб., EU:T:2010:517, т. 65 и цитираната съдебна практика).

20 Що се отнася до съдебния контрол върху решение на Комисията, което се основава на член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, той има за цел да провери, че обжалваното решение не се основава на неточни фактически констатации и че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото или явна грешка в преценката или не е злоупотребила с власт, като е приела, че орган по конкуренцията на държава членка вече е разгледал жалбата. От друга страна, важно е да се напомни, че контролът върху решенията на органите по конкуренцията на държавите членки не е само в прерогативите на националните юрисдикции, които имат основна роля при прилагането на правилата на конкуренцията на Съюза.

По първата част на първото основание, изведена от грешка при прилагане на правото

21 Жалбоподателят твърди, че понятието за разглеждане на случая от орган по конкуренцията на държава членка по смисъла на член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, предоставящ на Комисията право за отхвърляне на жалба, трябва да се тълкува в светлината на член 5 от същия регламент, който посочва различните видове решения, които този орган може да приеме. Следователно можело да се счита, че случаят е бил разгледан от такъв орган само ако вследствие на предварителна проверка той е приел поне че не трябва да се произнася. От друга страна, не можело да се счита, че национален орган е разгледал случая по смисъла на член 13, параграф 2 от същия регламент, когато той само е отхвърлил жалбата по съображения за приоритетност. Това тълкуване се потвърждавало от параграф 20 от Известието на Комисията относно сътрудничеството в рамките на мрежата от органите по конкуренция (ОВ C 101, 2004 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 4, стр. 111, наричано по-нататък „Известието относно сътрудничеството в рамките на мрежата от органите по конкуренция“).

22 Комисията и встъпилата страна оспорват доводите на жалбоподателя.

23 Съгласно член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003 „[к]огато пред орган по конкуренция на държава членка или пред Комисията е постъпила жалба срещу споразумение, решение на сдружение или практика, по която вече е работил друг орган по конкуренцията, той/тя може да я остави без разглеждане“.

24 Съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се взема предвид не само нейното съдържание, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. решения от 7 юни 2005 г., VEMW и др., C-17/03, Rec, EU:C:2005:362, т. 41 и цитираната съдебна практика, и от 26 октомври 2010 г., Германия/Комисия, T-236/07, Сб., EU:T:2010:451, т. 44 и цитираната съдебна практика).

25 С оглед на тези принципи следва да се разгледа дали съдържащият се в член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003 израз „жалба […], по която вече е работил друг орган по конкуренцията“ трябва да се разбира в смисъл, че позволява на Комисията да отхвърли жалба, когато орган по конкуренцията на държава членка е отхвърлил преди това същата жалба по съображения за приоритетност.

26 На първо място, изглежда, че отговорът на въпроса дали Комисията може да отхвърли жалба, която преди това е била отхвърлена от орган по конкуренцията на държава членка по съображения за приоритетност, може да бъде изведен от буквалното тълкуване на член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, предвид ясния смисъл на израза „жалба […], по която вече е работил друг орган по конкуренцията“. Във връзка с това следва да се посочи, че този израз има широк обхват, доколкото може да се отнася до всички разгледани от друг орган по конкуренцията жалби, независимо от техния изход. По този начин законодателят е избрал да не ограничава приложното поле на този член само до случаите на жалби, по които вече има произнесено решение на друг орган по конкуренцията.

27 На второ място, възприетото в точка 26 по-горе тълкуване изглежда също така съответства на общата структура на Регламент № 1/2003. Всъщност важно е член 13, параграф 2 от този регламент да се разгледа в светлината на параграф 1 от същия член, съгласно който Комисията може да отхвърли жалба, разглеждана от друг орган по конкуренцията на държава членка. Следователно изглежда от значение е не изходът от разглеждането на жалбата от този орган по конкуренцията, а обстоятелството, че тя е била разгледана от него.

28 Възприетото в точка 26 по-горе тълкуване се потвърждава и от съображение 18 от Регламент № 1/2003, отнасящо се до член 13 от него (решение Toshiba Corporation и др., т. 17 по-горе, EU:C:2012:72, т. 90), в което се уточнява, че „[т]ази разпоредба не бива да пречи на Комисията да отхвърля жалба поради липса на интерес на Общността, както в съдебната практика на Съда се признава, че тя може да прави, дори ако никой друг орган по конкуренцията не е показал намерение да се заеме със съответния казус“. В действителност, щом може да реши да отхвърли жалба поради липса на интерес на Общността, въпреки че тя не е била разгледана от орган по конкуренцията на държава членка, Комисията може на по-силно основание да отхвърли жалба, която е била разгледана от този орган и е била отхвърлена с решение от него по съображения за приоритетност.

29 Известието относно сътрудничеството в рамките на мрежата от органите по конкуренция, което цели да приведе в изпълнение разпоредбите на Регламент № 1/2003 и на което се позовава жалбоподателят, също потвърждава направеното в точка 26 по-горе тълкуване. Всъщност в параграф 20 от Известието се уточнява, че „[с]поред член 13 от [Регламента] „работа по казуса“ не означава само, че пред друг орган е била подадена жалба, а означава, че другият орган разследва или е разследвал случая от свое име“. От друга страна, в него не се посочва нищо за постигнатия от органа по конкуренцията на държавата членка резултат. В параграф 22 от Известието обаче е предвидена изрично хипотезата, при която дадена жалба е била разгледана от орган по конкуренцията, но е била отхвърлена на други основания извън разглеждането на случая по същество, например когато органът не е успял да събере достатъчно доказателства, за да докаже наличието на нарушение, като се обръща внимание колко е важно да се прояви гъвкавост чрез разрешаването на друг орган да проведе свое собствено разследване и да разреши случая. Съдът впрочем е признал предоставената на органите по конкуренцията широка свобода на преценка, за да се гарантира, че по случаите работят най-подходящите за това органи, като по отношение на член 13, параграф 1 от посочения регламент уточнява, че всеки орган има възможността, а не задължението да отхвърли жалба, с която е сезиран, когато друг орган вече разглежда случая (решение Toshiba Corporation, т. 17 по-горе, EU:C:2012:72, т. 90).

30 Що се отнася до доводите на жалбоподателя, изведени от член 5 от Регламент № 1/2003, те не дават основание да се постави под съмнение направеното в точка 26 по-горе тълкуване.

31 Жалбоподателят твърди, че член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003 трябва да се разглежда в светлината на член 5 от същия регламент, който се отнася до компетентността на органите по конкуренцията на държавите членки да прилагат в конкретни случаи членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС. Според него е недопустимо Комисията да отхвърля жалба, когато по отношение на нея не е постановено предвиденото в член 5 от този регламент решение на орган по конкуренцията на държава членка. Той счита, че в дадения случай решението на NMa от 16 декември 2009 г. не представлява решение, прието на основание член 5, щом то „се състои в по-малко проявени правомощия от тези, които са максимално допустими за национален орган по конкуренцията, а именно с него да се констатира, че той не следва да се произнася“, без при това NMa да е проверило дали условията за недопускане са налице.

32 Разпоредбите на член 5 от Регламент № 1/2003, включени в отнасящата се до правомощията глава II, определят решенията, които органите по конкуренцията на държавите членки могат в конкретни случаи да приемат при прилагането на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС. Така съгласно

член 5, първа алинея от Регламента тези органи, когато се произнасят по същество, могат по собствена инициатива или по внесена жалба да вземат следните решения: да изискат прекратяване на нарушението, да постановят временни мерки, да приемат поемане на ангажименти и да наложат глоби, периодични санкционни плащания или всякакви други санкции, предвидени в тяхното национално законодателство. Съгласно член 5, втора алинея от Регламента „[к]огато въз основа на информацията, с която разполагат, условията за налагане на забрана не са изпълнени, [националните органи по конкуренцията] могат да решат и че няма основания за предприемане на действия от тяхна страна“. В отговор на въпрос дали националните органи по конкуренцията могат да приемат решения, установяващи липсата на нарушение на член 101 ДФЕС или 102 ДФЕС, Съдът е уточнил, че член 5 от посочения регламент трябва да се тълкува като определящ изчерпателно решенията, които те могат да приемат (решение от 3 май 2011 г., Tele2 Polska, C-375/09, Сб., EU:C:2011:270, т. 19—30).

33 Член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, включен в отнасящата се до сътрудничеството глава IV, предвижда все пак само че жалбата трябва да е била разгледана от друг орган по конкуренцията, а не че по нея непременно трябва да има произнасяне с решение (вж. точка 26 по-горе). Поради това, както Комисията посочва в обжалваното решение, тази разпоредба не задължава непременно да бъде прието решение от органа по конкуренцията на държава членка, който вече е отхвърлил жалбата. Следователно, дори да се предположи, че отхвърлянето на жалба от орган по конкуренцията на държава членка по съображения за приоритетност не представлява решение по смисъла на член 5, Комисията би могла да приложи в такъв случай разпоредбите на член 13, параграф 2.

34 При всички случаи при условията на евентуалност решението на NMa от 16 декември 2009 г. може да се счита за решение, основано на член 5, втора алинея от Регламент № 1/2003. Както твърди Комисията, тази разпоредба всъщност се отнася до всички случаи, при които органът по конкуренцията на държава членка счита, че данните, с които разполага, не му позволяват да приеме, че са налице условията за недопускане, без да е необходимо да е предприел мерки по предварително разследване. В случая обаче, приемайки в решението си от 16 декември 2009 г., че разглеждането на прилаганите от април 2009 г. такси с оглед на член 102 ДФЕС би довело до същите последици като разглеждането на третата жалба, и поради това, отхвърляйки втората жалба в съответствие със своята политика на определяне на приоритетите, NMa е преценил по необходимост, че условията за недопускане не са били налице. Освен това, да се приеме, че решение за отхвърляне на жалба от орган по конкуренцията на държава членка по съображения за приоритетност представлява решение, прието на основание член 5, втора алинея от посочения регламент, е в съответствие с решение Tele2 Polska, точка 32 по-горе (EU:C:2011:270), в което Съдът е приел, че в този член са изброени изчерпателно видовете решения, които могат да бъдат приемани от даден национален орган. Различното тълкуване би довело до лишаване на органите по конкуренцията на държавите членки от възможността да приемат решения за отхвърляне на жалби по съображения за приоритетност, въпреки че национални органи по конкуренцията приемат такива решения за повече или по-малко формалното приключване на производства. Следователно възприетото в точка 26 по-горе тълкуване съответства на член 5 от посочения регламент, а Комисията може да отхвърли жалба с мотива, че по нея вече е било постановено решение за отхвърляне от орган по конкуренцията на държава членка по съображения за приоритетност.

35 Накрая, възприетото в точка 26 по-горе тълкуване съответства на механизма на член 13, параграф 2, съгласно който също е възможно орган по конкуренцията на държава членка да отхвърли жалба, която преди това вече е била разгледана от Комисията. Доколкото е налице постоянна съдебна практика, която признава на Комисията правото да приема решения за отхвърляне на жалба по съображения за приоритетност (вж. например решение Vivendi/Комисия, т. 17 по-горе, т. 22—25 и цитираната съдебна практика), органът по конкуренцията на държава членка може също да отхвърли жалба, която вече е била отхвърлена от Комисията с подобен мотив.

36 На трето място, възприетото в точка 26 по-горе тълкуване очевидно е съвместимо с една от основните цели на Регламент № 1/2003, а именно въвеждането на ефикасна децентрализирана система за прилагане на правилата на Съюза в областта на конкуренцията. Всъщност съгласно съображение 6 на Регламента „[с] цел да се гарантира, че общностното право на конкуренция се прилагат ефективно, органите по конкуренция на държавите членки следва да се свържат по-тясно с тяхното прилагане“. Освен това съображение 15 от Регламента предвижда, че „Комисията и органите по конкуренция на държавите членки следва заедно да формират мрежа от обществени органи, като прилагат общностното право на конкуренция при условия на тясно сътрудничество“. По този начин Регламентът поставя край на предходния централизиран режим и предвижда, съобразно принципа на субсидиарност, по-широко обединяване на националните органи по конкуренция, като за целта ги овластява да прилагат правото на конкуренцията на Съюза (решение от 8 март 2007 г., France Télécom/Комисия, T-339/04, Сб., EU:T:2007:80, т. 79). „За да се гарантира, че по казусите работят най-подходящите за това органи в мрежата“, съображение 18 от разглеждания регламент посочва, че „следва да се предвиди една обща разпоредба, с която на орган по конкуренция се разрешава да спре или прекрати работата по казус на основание на това, че с него се занимава друг орган или вече се е занимал, като целта е по всеки казус да работи само един орган“.

37 Обратно на това, тълкуването на жалбоподателя — което предполага Комисията да бъде принудена систематически да разглежда всяка жалба, вече разгледана от орган по конкуренцията на държава членка, който обаче не е приел някое от решенията по член 5 от Регламент № 1/2003 или е приел решение за отхвърляне по съображения за приоритетност — не би било съвместимо с целта на член 13, параграф 2 от Регламента, състояща се в това да се създаде възможност за ефикасна работа по случаите на най-подходящите за това органи в европейската мрежа от органи по конкуренцията.

38 Освен това, както посочва встъпилата страна, предложеното от жалбоподателя тълкуване явно противоречи на подготвителните работи във връзка с Регламент № 1/2003. Изложението на мотивите в Предложение COM(2000) 582 окончателен на Комисията за регламент на Съвета относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора, показва всъщност, че член 13 е имал за цел да се премахне опасността от повторяемост в работата и от поощряване на подаването на множество жалби.

39 Накрая, както подчертава Комисията, предложеното от жалбоподателя тълкуване е в противоречие с член 6 от Регламент № 1/2003, съгласно който националните юрисдикции имат компетентност да прилагат членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС. Да се задължи Комисията да разглежда систематически отхвърлените от органи по конкуренцията на държави членки жалби по съображения за приоритетност, би означавало всъщност да се прехвърли на Комисията правомощието за контрол над решенията на тези органи, което принадлежи единствено на националните юрисдикции. Посоченият регламент действително е установил механизъм за сътрудничество между Комисията и тези органи (решение Tele2 Polska, т. 32 по-горе, EU:C:2011:270, т. 26), но не е предвидил механизъм за заместване от Комисията на националните юрисдикции, които имат основна роля при прилагането на правилата на конкуренцията на Съюза (вж. съображение 7 от Предложение COM(2000) 582 окончателен на Комисията за регламент на Съвета относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора).

40 Следователно от текста и от структурата на Регламент № 1/2003, както и от преследваната от него цел е видно, че за да отхвърли дадена жалба, Комисията може да се позове с основание на мотив, който е изведен от факта, че орган по конкуренцията на държава членка вече е отхвърлил същата жалба по съображения за приоритетност. Поради това, дори да се предположи, че е доказано обстоятелството, че по настоящия спор NMa не е закрил производството по жалбата, с която е бил сезиран, чрез приемането на решение по смисъла на член 5 от този регламент,

като се е позовал на съображения за приоритетност, това не е пречка Комисията да констатира в изпълнение на член 13, параграф 2 от Регламента, че жалбата е била разгледана от орган по конкуренцията на държава членка и на това основание да я отхвърли.

По втората част на първото основание, изведена от грешка при прилагане на правото и явна грешка в преценката

41 Жалбоподателят твърди, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото и явна грешка в преценката, като се е основала на решение на NMa по жалба, която не е била предмет на разследване съгласно правилата на конкуренцията на Съюза, а съгласно отнасящото се до въздухоплаването национално право.

42 Комисията и встъпилата страна оспорват доводите на жалбоподателя.

43 Действително член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, както и съвкупността от разпоредбите на този регламент се отнасят до случаите на прилагане на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС. В частност, съгласно член 3, параграф 1 от Регламента, когато националните органи по конкуренция прилагат националното право на конкуренция към злоупотреба на предприятие с господстващо положение на пазара, която може да засегне търговията между държавите членки, те са длъжни да приложат и член 102 ДФЕС.

44 Следователно Комисията може да отхвърли жалба на основание на разпоредбите на член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003 само ако тя е предмет на разследване съгласно правилата на конкуренцията на Съюза.

45 Въпреки това няма разпоредба в този регламент, която да забранява на орган по конкуренцията на държава членка да се основе в разследванията, които провежда, за да прецени дали са спазени правилата на конкуренцията на Съюза, на изводи, до които е достигнал при разследване съгласно друго национално законодателство. Впрочем в параграф 21 от Известие относно сътрудничеството в рамките на мрежата от органите по конкуренция само се посочва, че „член 13 [от Регламент № 1/2003] може да бъде приложен, когато споразумението или практиката включват едно и също нарушение на едни и същи географски и продуктови пазари“.

46 От посоченото следва, че за да отхвърли дадена жалба на основание член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, Комисията може да се позове с основание на мотив, който е изведен от факта, че орган по конкуренцията на държава членка вече е отхвърлил същата жалба след разглеждане, вземащо под внимание получените от този орган изводи в рамките на разследване съгласно други норми на националното право, при условие това разследване да е било проведено съгласно правилата на правото на конкуренцията на Съюза.

47 В случая от обжалваното решение следва, че според Комисията NMa е разгледал жалбата на основание член 102 ДФЕС. Тя отбелязва, че NMa е посочил по-специално в каква степен изводите от проведеното съгласно нормите на правото на въздухоплаването разследване са от значение за неговото разследване съгласно правото на конкуренцията, като е описал съществуващите прилики между двете правни уредби и е съпоставил сравнителните характеристики на съответните услуги, преценявайки техните конкурентни недостатъци вследствие на наложените от Schiphol такси. По този начин според нея NMa е разгледал дали таксите са пропорционални на разходите, сравнил ги е с таксите на други международни летища и ги е преценил с оглед на качеството на получената от жалбоподателя услуга. Накрая, тя е преценила, че не следва да се произнася по доводите и изводите на NMa, нито по използваната от него методология.

48 Освен това от решението на NMa от 16 декември 2009 г. следва, че жалбата е била разгледана във връзка с член 24 от MW и член 102 ДФЕС. В него по-специално NMa е преценил, и на това обръща внимание Комисията в обжалваното решение, че преценката на понятията за недискриминация и за разумен характер в член 8.25d, параграфи 2 и 3 от WL са подобни на тези, които са предвидени в правото на конкуренцията на Съюза. Той напомня също така, че в решението си от 14 юли 2009 г. е направил тълкуване на разпоредбите на WL в съответствие с практиката на съдилищата на Съюза, отнасяща се до член 102 ДФЕС. Той посочва още, че в рамките на разследване, което се основава на разпоредбите на правото на конкуренцията, не е необходимо да се определя в случая съответният пазар, щом като е приел предпоставката, че Schiphol се намира в силно икономическо положение.

49 От изложеното по-горе следва, че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, отхвърляйки жалбата на основание член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, като е преценила, че орган по конкуренцията на държава членка е разгледал тази жалба на основание член 102 ДФЕС.

50 Като признава, че разглежданите разпоредби от WL се позовават частично на понятия от правото на конкуренцията на Съюза, жалбоподателят излага пет довода, за да докаже, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката, приемайки, че NMa е разгледал неговата жалба на основание член 102 ДФЕС.

51 От точка 20 по-горе е видно, че за да даде отговор на доводите на жалбоподателя, Общият съд трябва само да провери дали, отхвърляйки жалбата на основание член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото или явна грешка в преценката, като е приела, че NMa вече е разгледал жалбата в светлината на правото на конкуренцията на Съюза. Във връзка с това Комисията е трябвало да провери дали NMa не е отхвърлил жалбата, без преди това да я разгледа в светлината на правото на конкуренцията на Съюза. Контролът на Общия съд обаче не трябва да води до преценка на основателността на решението на NMa или на използваната от него процедура или методология, каквато преценка впрочем самата Комисия не е направила, тъй като тя е в правомощията на националните юрисдикции.

52 На първо място жалбоподателят подчертава, че NMa не е определил съответния пазар, което според него е необходим елемент при всяка преценка на спазването на член 102 ДФЕС, поради което Комисията не е могла да приеме, че NMa е разгледал жалбата на основание на тази разпоредба. Подобен довод обаче трябва да се отхвърли като несъстоятелен с оглед на обхвата и предмета на упражнявания от Общия съд контрол, които бяха припомнени в точка 51 по-горе. Всъщност доводът се отнася до методологията и обосноваността на направения от NMa анализ, въз основа на който той е разгледал подадената от жалбоподателя жалба.

53 Освен всичко останало, следва да се приеме, че в случая NMa не е бил длъжен да определи съответния пазар.

54 Наистина съгласно съдебната практика определянето на съответния пазар е от важно значение за преценката дали дадено предприятие има господстващо положение, като възможностите за конкуренция могат да се преценят само с оглед на характеристиките на разглежданите стоки или услуги, в зависимост от които тези стоки или услуги биха били в значителна степен подходящи да задоволят постоянни нужди и биха били по-малко взаимозаменяеми с други стоки или услуги (решения от 21 февруари 1973 г., Europemballage и Continental Can/Комисия, 6/72, Rec, EU:C:1973:22, т. 32 и от 30 януари 2007 г., France Télécom/Комисия, T-340/03, Сб., EU:T:2007:22, т. 78). Освен това съгласно постоянната съдебна практика господстващо положение е налице, когато разглежданото предприятие е в силно икономическо положение, което му позволява да препятства поддържането на ефективна конкуренция на дадения пазар, като му дава възможност в измерима степен да действа независимо спрямо своите конкуренти,

своите клиенти и накрая — спрямо потребителите (решения от 14 февруари 1978 г., United Brands и United Brands Continentaal/Комисия, 27/76, Rec, EU:C:1978:22, т. 65, от 13 февруари 1979 г., Hoffmann-La Roche/Комисия, 85/76, Rec, EU:C:1979:36, т. 38 и France Télécom/Комисия, посочено по-горе, EU:T:2007:22, т. 99).

55 При все това в дадения случай е видно от решението на NMa от 14 юли 2009 г., че с оглед на възприетата от него предпоставка за жалбоподателя, който се е намирал в силно икономическо положение, както се посочва в точка 16 от решението му от 16 декември 2009 г., след като встъпилата страна е имала господстващо положение, не е било необходимо да бъде определян съответният пазар. Следователно при всички случаи Комисията не е опорочила своето решение с явна грешка, като е приела, че жалбата на жалбоподателя е била разгледана при спазване на предвидените от правото на конкуренцията на Съюза правила за разследване.

56 На второ място жалбоподателят твърди, че ако е било направено разследване по член 102 ДФЕС, то е щяло да доведе NMa до друг извод относно злоупотребата на встъпилата страна в областта на дискриминационните цени.

57 Най-напред следва да се напомни, че не Общият съд трябва да осъществи контрол за законосъобразност на решенията на NMa (вж. точка 51 по-горе). Общият съд обаче трябва да провери дали Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото или явна грешка в преценката, като е приела, че NMa вече е разгледал жалбата на жалбоподателя, използвайки съдържащото се в член 102 ДФЕС определение на понятието за дискриминация.

58 Във връзка с това от обжалваното решение следва, че в направения от NMa анализ, довел до приемането от него на решението от 14 юли 2009 г., този орган е взел под внимание съдържащото се в член 102 ДФЕС определение за дискриминация. Всъщност, както Комисията посочва в обжалваното решение, в своето решение от 14 юли 2009 г. NMa е разгледал едновременно сравнителните характеристики на услугите, предлагани от встъпилата страна на различни въздухоплавателни компании, и е преценил възникналия поради таксите конкурентен недостатък (точки 113—156). За да направи този анализ, NMa изрично посочва, че е използвал съдържащото се в член 102 ДФЕС определение за дискриминация, в съответствие с направеното за него тълкуване на Съда (точка 33).

59 На трето място жалбоподателят твърди, че според посоченото от NMa в друго негово решение, макар съдържащите се в WL понятия да могат да се изтълкуват с помощта на правото на конкуренцията, общата преценка на даден казус с оглед на WL не може да се направи в рамките на правото на конкуренцията и въпрос, който се отнася се до нарушаването на правилата на конкуренцията, не би могъл да се повдигне при провеждането на разследване по реда на WL. Дори да се предположи за установено обаче, това обстоятелство не се отразява на законосъобразността на обжалваното решение, тъй като в случая, от една страна, Комисията не е обвързана с оценките, направени от NMa по друга преписка, и от друга страна, от посоченото следва, че Комисията всъщност се е уверила, че NMa е разгледал по реда на член 102 ДФЕС жалбата, с която е бил сезиран.

60 На четвърто място жалбоподателят твърди, че разглеждането на жалбата по реда на WL е осъществено само от контролната въздухоплавателна служба, която имала различни правомощия и задължения от тези на дирекцията, занимаваща се с конкуренцията, и при това разглеждане не били взети под внимание общите цели на политиката на Съюза по въпросите на конкуренцията. Този довод обаче следва да се отхвърли, тъй като контролната въздухоплавателна служба е служба на нидерландския орган по конкуренцията и решението на NMa, на което се основава Комисията, за да отхвърли жалбата на жалбоподателя, е прието от неговия единствен състав. Всъщност следва да се припомни, че разпоредбите на член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, както и всички разпоредби от този регламент, се позовават на „орган по конкуренцията на държава членка“, без да правят разлика между различните

служби на този орган. Поради това е без значение съставът на екипите, които са разгледали подадената по реда на WL жалба на жалбоподателя, щом NMa е разгледал жалбата с оглед на правото на конкуренцията и от изложеното по-горе следва, че NMa е могъл да се позове с основание на анализа, направен във връзка с подадената по реда на WL жалба.

61 Накрая, следва да се отхвърли доводът на жалбоподателя, че обжалваното решение води до отклоняване на голям брой възможни злоупотреби от контрола на органите по конкуренцията в нарушение на член 102 ДФЕС. Всъщност, видно от изложението дотук, обжалваното решение няма за последица да отклони прилагането на член 102 ДФЕС по отношение на встъпилата страна.

62 От всичко изложено по-горе следва, че жалбоподателят не е доказал, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката, приемайки, че NMa е разгледал неговата жалба на основание член 102 ДФЕС.

63 Следователно Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, нито явна грешка в преценката, като е приела, че NMa е разгледал жалбата с оглед на правото на конкуренцията на Съюза.

64 Следователно първото основание трябва да се отхвърли изцяло.

По второто основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране

65 Жалбоподателят счита, че обжалваното решение не е достатъчно мотивирано, тъй като отхвърля неговата жалба при условията на евентуалност поради липса на интерес на Съюза.

66 Комисията твърди, че второто основание, което по необходимост има допълнителен характер, трябва да бъде отхвърлено, тъй като обжалваното решение — допълнено с решението на NMa от 16 декември 2009 г. — ясно излага доводите, поради които случаят не е в достатъчна степен от интерес за Съюза.

67 В обжалваното решение, прието на основание член 13, параграф 2 от Регламент № 1/2003, Комисията посочва също, че според нея при всички случаи жалбата би следвало да се отхвърли, тъй като липсва интерес на Съюза поради слабата вероятност за доказване на нарушение с оглед на направения от NMa аналогичен извод вследствие на проведеното от него разследване.

68 Най-напред трябва да се приеме, че щом Комисията е отхвърлила жалбата поради липса на интерес на Съюза само при условията на евентуалност, второто основание не би могло да доведе до отмяната на обжалваното решение, дори да бе уважено (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 1997 г., FFSA и др./Комисия, T-106/95, Rec, EU:T:1997:23, т. 199).

69 При всички случаи обжалваното решение изглежда достатъчно мотивирано. Всъщност следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика член 7 от Регламент № 1/2003 не предоставя на жалбоподателя правото да изисква от Комисията постановяване на окончателно решение относно наличието или липсата на твърдяното нарушение и не задължава Комисията да провежда задължително производството до постановяването на окончателно решение (решения от 18 октомври 1979 г., GEMA/Комисия, 125/78, Rec, EU:C:1979:237, т. 18 и от 17 май 2001 г., IECC/Комисия, C-449/98 P, Rec, EU:C:2001:275, т. 35). От друга страна, Комисията е длъжна да разгледа внимателно всички представени ѝ от жалбоподателя фактически и правни обстоятелства (решения от 11 октомври 1983 г., Schmidt/Комисия, 210/81, Rec, EU:C:1983:277, т. 19 и от 17 ноември 1987 г., British American Tobacco и Reynolds Industries/Комисия, 142/84 и 156/84, Rec, EU:C:1987:490, т. 20). Жалбоподателят има право жалбата му да бъде разгледана с

решение на Комисията, подлежащо на обжалване по съдебен ред (решения от 18 март 1997 г., Guérin automobiles/Комисия, C-282/95 P, Rec, EU:C:1997:159, т. 36 и IECC/Комисия, посочено по-горе, т. 35).

70 Във връзка с това, когато отказва да продължи разглеждането на дадена жалба, Комисията е длъжна да изложи мотиви. Мотивите трябва да бъдат достатъчно точни и подробни, за да дадат възможност на Общия съд да упражни ефективен контрол върху използването от Комисията на нейното дискреционно право да определя приоритети, като тя е длъжна да изложи фактическите обстоятелства, от които зависи обосновката на решението, и правните съображения, въз основа на които е приела това решение (определение от 31 март 2011 г., EMC Development/Комисия, C-367/10 P, EU:C:2011:203, т. 75).

71 В случая от обжалваното решение следва, че Комисията е приела за ограничена вероятността за доказване на нарушение на член 102 ДФЕС предвид изводите, които са направени от NMa. Трябва да се припомни обаче, че по силата на членове 4 и 5 от Регламент № 1/2003 Комисията и органите по конкуренцията на държавите членки имат паралелна компетентност за прилагане на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС и че в структурата на този регламент е предвидено тясно сътрудничество между тях. Поради това в рамките на своята преценка Комисията може да вземе под внимание и мерките, предприети от тези органи по конкуренцията на държавите членки (решение Vivendi/Комисия, т. 17 по-горе, EU:T:2013:538, т. 26).

72 От тези съображения следва, че Комисията е изпълнила задължението си за мотивиране, като е посочила ясно и недвусмислено фактическите обстоятелства и правните съображения, с оглед на които е приела за твърде ограничена вероятността за доказване на наличието на нарушение на член 102 ДФЕС. Като се има предвид, че тези уточнения дават възможност на Общия съд да упражни ефективен контрол върху използването от Комисията в обжалваното решение на нейното дискреционно право, следва да се заключи, че в това отношение обжалваното решение е достатъчно мотивирано.

73 Следователно второто основание може да бъде отхвърлено като неоснователно, а с това изцяло трябва да се отхвърли и жалбата.

По съдебните разноски

74 По смисъла на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник всяка загубила делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като жалбоподателят е загубил делото, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски на Комисията и на Schiphol в съответствие с техните искания.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда easyJet Airline Co. Ltd да заплати съдебните разноски.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Постановено в открито съдебно заседание в Люксембург на 21 януари 2015 година.

Подписи