Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 21. januarja 2015*

„Konkurenca — Zloraba prevladujočega položaja — Trg letaliških storitev — Sklep o zavrnitvi pritožbe — Člen 13(2) Uredbe (ES) št. 1/2003 — Obravnava zadeve s strani organa, pristojnega za konkurenco v državi članici — Zavrnitev pritožbe zaradi prednostnega obravnavanja — Odločba organa, pristojnega za konkurenco, s katero se v konkurenčnem pravu sprejmejo sklepi na podlagi preiskave glede nacionalne zakonodaje, ki ureja zadevni sektor — Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-355/13,

easyJet Airline Co. Ltd s sedežem v Lutonu (Združeno kraljestvo), ki jo zastopata M. Werner in R. Marian, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata A. Biolan in F. Ronkes Agerbeek, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Luchthaven Schiphol NV s sedežem v Schipholu (Nizozemska), ki jo zastopajo J. de Pree, G. Hakopian in S. Molin, odvetniki,

intervenientka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2013) 2727 final z dne 3. maja 2013, s katerim je bila zavrnjena pritožba tožeče stranke zoper Luchthaven Schiphol zaradi domnevno protikonkurenčnega ravnanja na trgu letaliških storitev (zadeva COMP/39.869 – easyjet/Schiphol),

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. E. Martins Ribeiro, predsednica, S. Gervasoni (poročevalec) in L. Madise, sodnika,

sodna tajnica: C. Kristensen, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. septembra 2014,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1 Tožeča stranka, družba easyJet Airline Co. Ltd, je letalska družba v Združenem kraljestvu, ki bistveni del dejavnosti izvaja v Evropski uniji, predvsem s prihodi in vzleti z letališča Schiphol v Amsterdamu (Nizozemska).

2 Tožeča stranka je 11. septembra 2008 pri Nederlandse Mededingingsautoriteit (nizozemski organ, pristojen za konkurenco, v nadaljevanju: NMa) vložila prvi dve pritožbi zoper družbo Luchthaven Schiphol NV (v nadaljevanju: Schiphol), ki upravlja letališče Schiphol v Amsterdamu, zaradi pristojbin za varovanje in potniških pristojbin, ki jih je bilo treba zaračunavati od 1. novembra 2008. Prva pritožba je bila vložena na podlagi člena 8.25f(1) Wet Luchtvaart (zakon o letalstvu, v nadaljevanju: WL), druga pritožba pa na podlagi člena 24 Mededingingswet (zakon o konkurenci, v nadaljevanju: MW) in člena 102 PDEU.

3 Tožeča stranka je 20. novembra 2008 pri NMa vložila novo pritožbo zaradi pristojbin za varovanje in potniških pristojbin, ki bi jih letališče Schiphol moralo zaračunavati od 1. aprila 2009 na podlagi določb člena 8.25f(1) WL (v nadaljevanju: tretja pritožba).

4 NMa je 19. decembra 2008 prvo pritožbo tožeče stranke zavrnil, ker je bila vložena prepozno. Tožečo stranko je prav tako obvestil o prekinitvi obravnave druge pritožbe, dokler rezultati presoje tretje pritožbe ne bodo znani.

5 NMa je z odločbo z dne 14. julija 2009 tretjo pritožbo zavrnil, ker tožeča stranka ni dokazala, da so bile pristojbine, ki jih je družba Schiphol zaračunavala od 1. aprila 2009, v nasprotju z določbami WL, zlasti pa z načelom izračuna pristojbin, vezanih na stroške, načelom nediskriminacije in načelom sprejemljivosti pristojbin. Tožeča stranka je zoper to odločbo vložila pritožbo, ki je bila zavrnjena s sodbo Rechtbank Rotterdam (okrožno sodišče v Rotterdamu) z dne 25. novembra 2010. Zoper to sodbo je vložila pritožbo pri College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno sodišče za gospodarske zadeve), ki jo je potem umaknila.

6 NMa je z odločbo z dne 16. decembra 2009 drugo pritožbo zavrnil. Menil je, da imajo pritožbe, ki jih je vložila tožeča stranka, skupne značilnosti in da pristojbine, ki bi morale začeti veljati aprila 2009, niso bistveno drugačne od pristojbin, ki so začele veljati novembra 2008. Poleg tega je menil, da sta pojma nediskriminacije in sprejemljivosti iz člena 8.25d(2) in (3) WL podobna tistim iz evropskega prava konkurence (člen 102 PDEU) in nacionalnega prava (člen 24 MW). Prav tako je v svoji odločbi z dne 14. julija 2009 spomnil, da je določbe WL razlagal v skladu s sodno prakso sodišč Unije v povezavi s členom 102 PDEU. V preostalem je navedel, da opredelitev zadevnega trga, ki naj bi jo uporabil v okviru preiskave, opravljene na podlagi določb prava konkurence, v tem primeru ni bila potrebna, ker je predpostavljal, da je bila družba Schiphol v položaju gospodarske moči. Menil je, da bi preizkus pristojbin, uvedenih novembra 2008 ob upoštevanju člena 102 PDEU, privedel do istih rezultatov kot preizkus tretje pritožbe, zato je drugo pritožbo v skladu s svojo politiko določanja prioritet zavrnil. Zoper to odločbo se tožeča stranka ni pritožila.

7 Tožeča stranka je 14. januarja 2011 pri Evropski komisiji vložila pritožbo na podlagi določb člena 7 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 [ES] in 82 [ES] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205). Navedla je, da so bile pristojbine, ki jih je določila družba Schiphol, diskriminatorne in prekomerne ter da so pomenile kršitev člena 102 PDEU. Med drugim je navedla, da je pri NMa vložila več pritožb, vendar ta ni sprejel nobene dokončne odločitve glede utemeljenosti pritožbe na področju konkurence.

8 Komisija je 18. decembra 2012 tožečo stranko obvestila o tem, da namerava njeno pritožbo na podlagi člena 13(2) Uredbe št. 1/2003 zavrniti, ker je organ, pristojen za konkurenco v državi članici, zadevo že obravnaval. Tožeča stranka je Komisiji odgovorila z dopisom z dne 31. januarja 2013.

9 Komisija je 3. maja 2013 sprejela Sklep C(2013) 2727 final, s katerim je pritožbo tožeče stranke zavrnila na podlagi člena 13(2) Uredbe št. 1/2003 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep). V preostalem je navedla, da je bilo pritožbo v vsakem primeru mogoče zavrniti zaradi neobstoja pravnega interesa Evropske unije zaradi majhne možnosti, da bi se – ob upoštevanju sklepov NMa – lahko dokazala kršitev člena 102 PDEU.

Postopek in predlogi strank

10 Tožeča stranka je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča to tožbo vložila 4. julija 2013.

11 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijani sklep razglasi za ničen;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

12 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

13 Družba Schiphol je z vlogo, vloženo 4. oktobra 2013, predlagala, naj se ji v skladu s členom 115 Poslovnika Splošnega sodišča dovoli intervencija v sporu v podporo Komisiji. Družbi Schiphol je bila s sklepom predsednika drugega senata Splošnega sodišča z dne 10. decembra 2013 dovoljena intervencija v sporu na strani Komisije.

14 Družba Schiphol Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Utemeljenost

15 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga. Pri tem zatrjuje, prvič, da je Komisija s tem, da je menila, da je bilo njeno pritožbo mogoče zavreči na podlagi določb člena 13(2) Uredbe št. 1/2003, napačno uporabila pravo in storila očitno napako pri presoji. Drugič, tožeča stranka meni, da izpodbijani sklep ni dovolj obrazložen.

Prvi tožbeni razlog: napačna uporaba prava in očitna napaka pri presoji člena 13(2) Uredbe št. 1/2003

16 Tožeča stranka poudarja, na eni strani, da je Komisija s tem, da je menila, da je NMa njeno pritožbo obravnaval v smislu določb člena 13(2) Uredbe št. 1/2003, čeprav je bila ta pritožba zavrnjena zaradi prednostne obravnave, napačno uporabila pravo. Na drugi strani tožeča stranka meni, da je Komisija s tem, da se je oprla na odločbo NMa o pritožbi, ki ni bila predmet preiskave, izvedene v skladu s pravili prava konkurence Unije, temveč v skladu z nacionalnimi predpisi o zračnem prometu, napačno uporabila pravo in storila očitno napako pri presoji.

17 Najprej je treba spomniti, da Komisija, ki ji člen 105(1) PDEU nalaga, naj skrbi za uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU, določa in izvaja politiko Unije na področju konkurence in ima v zvezi s tem pri obravnavanju pritožb diskrecijsko pravico glede načina obravnavanja pritožb (glej sodbo z dne 16. oktobra 2013, Vivendi/Komisija T-432/10, EU:T:2013:538, točka 22 in navedena sodna praksa). Sodišče je prav tako navedlo, da člen 13 in uvodna izjava 18 Uredbe št. 1/2003 določata široko diskrecijsko pravico, ki jo imajo nacionalni organi iz navedene mreže, zato da se zagotovi optimalna obravnava primerov v njenem okviru (sodba z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi, C-17/10, ZOdl., EU:C:2012:72, točka 90). Ob upoštevanju vloge, ki jo ima Komisija na podlagi PDEU za opredelitev in izvajanje politike konkurence, ima Komisija *a fortiori* prav tako široko diskrecijsko pravico pri uporabi člena 13 Uredbe št. 1/2003.

18 Vendar pa je bilo v sodni praksi v zvezi s presojo interesa Unije navedeno, da diskrecijska pravica Komisije ni neomejena. Komisija mora upoštevati vse pravne in dejanske okoliščine, da lahko odloči o pritožbi. Posebej pozorno mora preučiti dejanske in pravne okoliščine, ki ji jih predloži pritožnik (glej sodbo z dne 17. maja 2001, IECC/Komisija, C-450/98 P, Recueil, EU:C:2001:276, točka 57 in navedena sodna praksa).

19 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je v primerih, v katerih imajo institucije široko diskrecijsko pravico, spoštovanje jamstev, ki jih zagotavlja pravni red Unije v upravnih postopkih, še toliko bolj temeljnega pomena in da je med temi jamstvi med drugim obveznost, da pristojna institucija skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne dejavnike obravnavane zadeve (glej sodbo z dne 17. decembra 2008, HEG in Graphite India/Svet, T-462/04, ZOdl., EU:T:2008:586, točka 68 in navedena sodna praksa). Vendar pa nadzor sodišča Unije nad izvrševanjem diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija pri obravnavanju pritožb, ne sme pripeljati do zamenjave presoje Komisije s presojo sodišča, ampak je namenjen preverjanju, da izpodbijani sklep ne temelji na vsebinsko nepravilnih dejstvih in da ni prišlo do napačne uporabe prava, očitne napake pri presoji ali zlorabe pooblastil (glej sodbo z dne 15. decembra 2010, CEAHR/Komisija, T-427/08, ZOdl., EU:T:2010:517, točka 65 in navedena sodna praksa).

20 Kar zadeva sodni nadzor nad sklepom Komisije, ki temelji na členu 13(2) Uredbe št. 1/2003, je njegov namen preveriti, da sporni sklep ne temelji na vsebinsko nepravilnih dejstvih in da Komisija s tem, da je štela, da je organ, pristojen za konkurenco v državi članici, pritožbo že obravnaval, ni napačno uporabila prava, ni storila očitne napake pri presoji ali zlorabila pooblastila. Nasprotno, treba je spomniti, da so za nadzor nad sklepi organov, pristojnih za konkurenco v državah članicah, pristojna samo nacionalna sodišča, ki imajo ključno vlogo pri uporabi pravil Unije o konkurenci.

Prvi del prvega tožbenega razloga: napačna uporaba prava

21 Tožeča stranka poudarja, da je treba pojem obravnave zadeve s strani organa, pristojnega za konkurenco v državi članici, v smislu člena 13(2) Uredbe št. 1/2003, ki Komisiji daje možnost, da pritožbo zavrne, razlagati ob upoštevanju določb člena 5 te uredbe, v katerem so navedene različne vrste sklepov, ki jih ta organ lahko sprejme. Zato je mogoče šteti, da je nacionalni organ obravnaval zadevo samo, če je sklenil, da po predhodni preiskavi ni treba ukrepati. Nasprotno, ne bi bilo mogoče šteti, da je isti organ zadevo obravnaval v smislu določb člena 13(2) te uredbe, če jo je zavrnil zaradi prednostnih razlogov. To razlago naj bi podpirale določbe člena 20 Obvestila Komisije o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco (UL 2004, C 101, str. 43, v nadaljevanju: obvestilo o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco).

22 Komisija in intervenientka trditve tožeče stranke prerekata.

23 Člen 13(2) Uredbe št. 1/2003 določa, da „[k]adar organ, pristojen za konkurenco, ali Komisija prejme pritožbo proti sporazumu, sklepu združenja ali ravnanju, ki jo je že obravnaval neki drug organ, pristojen za konkurenco, jo zavrže“.

24 V skladu z ustaljeno sodno prakso je pri razlagi določbe prava Unije treba upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (glej sodbi z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi, C-17/03, ZOdl., EU:C:2005:362, točka 41 in navedena sodna praksa, in z dne 26. oktobra 2010, Nemčija/Komisija, T-236/07, ZOdl., EU:T:2010:451, točka 44 in navedena sodna praksa).

25 Ob upoštevanju teh načel je treba preučiti, ali je treba formulacijo „pritožb[a] […], ki jo je že obravnaval neki drug organ, pristojen za konkurenco“ iz člena 13(2) Uredbe št. 1/2003 razumeti tako, da Komisija pritožbo lahko zavrže, če je organ, pristojen za konkurenco v državi članici, isto pritožbo predhodno zavrgel iz prednostnih razlogov.

26 Prvič, zdi se, da je odgovor na vprašanje, ali lahko Komisija pritožbo, ki jo je organ, pristojen za konkurenco v državi članici, predhodno zavrnil iz prednostnih razlogov, zavrže, mogoče izluščiti iz dobesedne razlage člena 13(2) Uredbe št. 1/2003, ob upoštevanju jasnega pomena izraza „pritožb[a] […], ki jo je že obravnaval neki drug organ, pristojen za konkurenco“. V zvezi s tem je treba navesti, da ima ta izraz širok obseg, ker zajema vse primere pritožb, ki jih je preučil drug organ, pristojen za konkurenco, ne glede na rezultat. Zakonodajalec je tako izbral, da ne omejuje področja uporabe tega člena zgolj na primere pritožb, ki so že bile predmet odločb drugega organa, pristojnega za konkurenco.

27 Drugič, za razlago iz točke 26 zgoraj se prav tako zdi, da je v skladu s splošno sistematiko Uredbe št. 1/2003. Člen 13(2) te uredbe je treba brati ob upoštevanju določb njegovega odstavka 1, ki določa, da lahko Komisija pritožbo zavrže, če jo obravnava drug organ, pristojen za konkurenco v državi članici. Zdi se, da to, kar je pomembno, ni rezultat preizkusa pritožbe s strani organa, pristojnega za konkurenco, temveč dejstvo, da ga je zadnji preučil.

28 Razlaga v točki 26 zgoraj je prav tako podprta z uvodno izjavo 18 Uredbe št. 1/2003, ki se nanaša na člen 13 te uredbe (zgoraj v točki 17 navedena sodba Toshiba Corporation in drugi, EU:C:2012:72, točka 90) in ki določa, da „ta določba ne sme onemogočiti Komisiji, da zavrže pritožbo zaradi premajhnega interesa Skupnosti, ker ji je to priznala sodna praksa Sodišča tudi, če noben drug organ, pristojen za konkurenco, ne kaže zanimanja za obravnavo tega primera“. Ker lahko Komisija pritožbo zaradi pomanjkanja interesa Skupnosti zavrže, čeprav je organ, pristojen za konkurenco v državi članici, ni obravnaval, lahko *a fortiori* zavrže pritožbo, ki jo preuči ta organ in ki je bila zavrnjena iz prednostnih razlogov.

29 Obvestilo o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco, s katerim naj bi se prenesle določbe Uredbe št. 1/2003 in na katero se sklicuje tožeča stranka, prav tako podpira razlago iz točke 26 zgoraj. Člen 20 tega obvestila določa, da „[v] členu 13 [te uredbe] izraz ‚obravnava zadevo‘ ne pomeni le, da pritožbo obravnava drug organ, temveč da poizveduje oziroma je poizvedoval o zadevi na svoj račun“. Vendar ne daje nobenih podatkov glede rezultatov, do katerih je prišel organ, pristojen za konkurenco v državi članici. V členu 22 tega obvestila je izrecno naveden primer, ko je organ, pristojen za konkurenco, preučil pritožbo, vendar jo je zavrnil iz drugih razlogov kot zaradi presoje vsebinskih razlogov, pri čemer je naveden primer, v katerem organ ni mogel zbrati potrebnih dokazov za kršitev, in pri čemer je dodano, da je pri omogočanju drugemu organu, da izvede svojo preiskavo in obravnava isto zadevo, potrebna prožnost. Poleg tega je Sodišče priznalo široko diskrecijsko pravico, ki jo imajo organi, pristojni za konkurenco, da se zagotovi optimalna obravnava primerov v njenem okviru, ob sklicevanju na člen 13(1) te uredbe, v skladu s katerim ima vsak nacionalni organ, pristojen za konkurenco, možnost – in ne obveznost – zavreči pritožbo, ki jo je prejel, kadar isto zadevo že obravnava drug organ (zgoraj v točki 17 navedena sodba Toshiba Corporation, EU:C:2012:72, točka 90).

30 V zvezi s trditvami tožeče stranke, ki se opirajo na člen 5 Uredbe št. 1/2003, je treba navesti, da ne vzbujajo dvoma o razlagi iz točke 26 zgoraj.

31 Tožeča stranka trdi, da je treba člen 13(2) Uredbe št. 1/2003 razumeti ob upoštevanju določb člena 5 te uredbe glede pristojnosti organov, pristojnih za konkurenco v državah članicah, za uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU v posameznih primerih. Po njenem mnenju Komisija ne sme zavreči pritožbe, če ista pritožba ni bila predmet odločbe organa, pristojnega za konkurenco v državi članici, določenega v členu 5 te uredbe. Meni, da v tem primeru odločba NMa z dne 16. decembra 2009 ne pomeni odločbe, sprejete na podlagi tega člena, ker „pomeni celo manj kot največ, kar je dovoljeno nacionalnemu organu, namreč dokazati, da ne obstajajo razlogi za ukrepanje z njegove strani“, ker NMa ni dokazal, da so izpolnjeni pogoji za prepoved.

32 V določbah člena 5 Uredbe št. 1/2003, uvrščenega v poglavje II, ki ureja pristojnosti, so opredeljene odločbe, ki jih organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, lahko sprejmejo ob uporabi členov 101 PDEU in 102 PDEU v posameznih primerih. Člen 5, prvi odstavek, te uredbe določa, da organi, ki vsebinsko odločajo, lahko po uradni dolžnosti ali na podlagi pritožbe izdajo nekatere odločbe, in sicer zahtevajo odpravo kršitve, odredijo začasne ukrepe, sprejmejo zaveze in naložijo globe, periodične denarne kazni ali druge sankcije, predvidene po nacionalnem pravu. V skladu s členom 5, drugi odstavek, te uredbe velja, da „kadar [nacionalni organi, pristojni za konkurenco, menijo, da] na podlagi razpoložljivih informacij pogoji za prepoved niso izpolnjeni, se lahko odločijo, da ni nobenega vzroka za njihovo ukrepanje“. V odgovor na vprašanje, ali nacionalni organi, pristojni za konkurenco, lahko sprejmejo odločbo o ugotovitvi neobstoja kršitve členov 101 PDEU ali 102 PDEU, je Sodišče pojasnilo, da je treba člen 5 navedene uredbe razlagati tako, da na omejen način opredeljuje odločbe, ki jih ti organi lahko sprejmejo (sodba z dne 3. maja 2011, Tele2 Polska, C-375/09, ZOdl., EU:C:2011:270, točke od 19 do 30).

33 Vendar člen 13(2) Uredbe št. 1/2003, uvrščen v poglavje IV, ki ureja sodelovanje, določa samo, da mora pritožbo obravnavati drug organ, pristojen za konkurenco, in ni nujno, da mora biti predmet odločbe (glej točko 26 zgoraj). Zato ta določba, kot je navedla Komisija v izpodbijanem sklepu, ne nalaga nujno sprejetja odločbe s strani organa, pristojnega za konkurenco v državi članici, ki je pritožbo že zavrnil. Posledično, tudi če zavrnitev pritožbe s strani organa, pristojnega za konkurenco v državi članici, zaradi prednostih razlogov ne bi pomenila odločbe v smislu člena 5, bi Komisija v takem primeru lahko uporabila določbe člena 13(2).

34 Podredno, v vsakem primeru je odločbo NMa z dne 16. decembra 2009 mogoče šteti za odločbo, ki temelji na členu 5, drugi odstavek, Uredbe št. 1/2003. Kot poudarja Komisija, ta določba dejansko zajema vse primere, v katerih organ, pristojen za konkurenco v državi članici, šteje, da na podlagi informacij, s katerimi razpolaga, ne more šteti, da so izpolnjeni pogoji za prepoved, ne da bi bilo nujno, da sprejme predhodne pripravljalne ukrepe. V tem primeru je NMa s tem, da je v odločbi z dne 16. decembra 2009 menil, da bi preučitev pristojbin, ki na podlagi člena 102 PDEU veljajo od aprila 2009, privedla do istih rezultatov kot preučitev tretje pritožbe, in posledično zavrnil druge pritožbe v skladu s svojo politiko določanja prednosti, nujno ocenil, da pogoji za prepoved niso bili izpolnjeni. Še več, če se šteje, da odločba o zavrnitvi pritožbe s strani organa, pristojnega za konkurenco v državi članici, zaradi prednostnega obravnavanja pomeni odločbo, sprejeto na podlagi določb člena 5, drugi odstavek, te uredbe, je to v skladu s sodbo Tele2 Polska, navedeno v točki 32 zgoraj (EU:C:2011:270), v kateri je Sodišče presodilo, da so v tem členu taksativno naštete odločbe, ki jih lahko sprejme nacionalni organ. Drugačna razlaga bi povzročila, da so organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, prikrajšani za možnost sprejetja odločb o zavrnitvi pritožbe zaradi prednostnega obravnavanja, čeprav organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, to počnejo, ko sprejemajo bolj ali manj formalne odločbe o zaključku. Posledično, razlaga iz točke 26 zgoraj je v skladu z določbami člena 5 navedene uredbe, ker Komisija lahko zavrže pritožbo, ker je ta zaradi prednostnega obravnavanja že bila predmet odločbe o zavrnitvi s strani organov, pristojnih za konkurenco v državah članicah.

35 Nazadnje, razlaga v točki 26 zgoraj je v skladu z mehanizmom iz člena 13(2), ki prav tako določa, da organ, pristojen za konkurenco v državi članici, lahko zavrže pritožbo, če je to že obravnavala Komisija. Ob upoštevanju ustaljene sodne prakse, ki je Komisiji priznala pristojnost sprejetja odločb

o zavrnitvi pritožbe zaradi prednostnega obravnavanja (glej na primer zgoraj v točki 17 navedeno sodbo Vivendi/Komisija, točke od 22 do 25 in navedena sodna praksa), lahko organ, pristojen za konkurenco v državi članici, vseeno zavrže pritožbo, ki jo je Komisija iz tega razloga predhodno zavrnila.

36 Tretjič, zdi se, da je razlaga iz točke 26 zgoraj v skladu z enim izmed glavnih ciljev Uredbe št. 1/2003, ki je vpeljati decentraliziran učinkovit sistem uporabe pravil konkurence Unije. Iz uvodne izjave 6 te uredbe izhaja, da morajo biti organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, „za zagot[ovitev] učinkovite uporabe pravil konkurence Skupnosti […] tesneje povezani z njihovo uporabo“. Uvodna izjava 15 te uredbe med drugim določa, da morajo „Komisija in organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, […] skupaj oblikovati omrežje javnih organov, ki ob tesnem medsebojnem sodelovanju uporabljajo pravila konkurence Skupnosti“. Z isto uredbo je bil odpravljen prejšnji centraliziran sistem in v skladu z načelom subsidiarnosti je bila vzpostavljena večja povezanost nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, kar je tem organom omogočilo izvrševanje prava konkurence Unije (sodba z dne 8. marca 2007, France Télécom/Komisija, T-339/04, ZOdl., EU:T:2007:80, točka 79). V uvodni izjavi 18 navedene uredbe je določeno, da je treba za „zagotovi[tev] optimaln[e] obravnav[e] primerov pri najustreznejših organih znotraj omrežja […] predpisati splošno določbo, ki dovoljuje organu, pristojnemu za konkurenco, da primer prekine ali zaključi, kadar ga obravnava ali ga je obravnaval drug organ, zato da vsak posamezen primer obravnava le en organ“.

37 Nasprotno, razlaga, ki jo predlaga tožeča stranka, katere učinek bi lahko bil, da je Komisija zavezana sistematično preučiti pritožbo vsakič, ko je organ, pristojen za konkurenco v državi članici, preiskoval pritožbo, vendar ni sprejel ene izmed odločb, predvidenih v členu 5 Uredbe št. 1/2003, oziroma je sprejel odločbo o zavrnitvi zaradi prednostnega obravnavanja, ne bi bila skladna s ciljem člena 13(2) te uredbe, ki je – z vidika učinkovitosti – vzpostaviti najboljšo optimalno porazdelitev sredstev znotraj evropske mreže za konkurenco.

38 Poleg tega, kot je navedel tudi intervenient, se zdi, da je razlaga, ki jo predlaga tožeča stranka, v nasprotju s pripravljalnimi dokumenti Uredbe št. 1/2003. Obrazložitev Komisijinega predloga uredbe COM(2000) 582 final Sveta o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe kaže na to, da je bil namen člena 13 odprava tveganja podvajanja dela in spodbujanja množičnih pritožb.

39 Nazadnje, kot je poudarila Komisija, bi bila razlaga, ki jo je predlagala tožeča stranka, v nasprotju z določbami člena 6 Uredbe št. 1/2003, na podlagi katerih so nacionalni organi pristojni za uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU. Zahtevati od Komisije, da sistematično preuči zavrnjene pritožbe zaradi prednostnega obravnavanja s strani organov, pristojnih za konkurenco v državah članicah, bi dejansko pomenilo, da se na Komisijo prenese pristojnost za nadzor nad odločbami teh organov, za katere so pristojna zgolj nacionalna sodišča. Nedvomno je bila s to uredbo ustvarjena oblika sodelovanja med Komisijo in nacionalnimi organi (zgoraj v točki 32 navedena sodba Tele2 Polska, EU:C:2011:270, točka 26), vendar pa z njo ni bil predviden mehanizem, s katerim bi Komisija nadomestila nacionalna sodišča, ki imajo ključno vlogo pri uporabi konkurenčnih pravil Unije (glej uvodno izjavo 7 Komisijinega predloga uredbe COM(2000) 582 final Sveta o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe).

40 Tako iz besedila kot sistematike Uredbe št. 1/2003 na eni strani ter cilja, ki mu ta uredba sledi, na drugi strani torej izhaja, da se lahko Komisija, zato da pritožbo zavrže, upravičeno zanaša na to, da je organ, pristojen za konkurenco v državi članici, to pritožbo predhodno zavrnil zaradi prednostnega obravnavanja. Zato okoliščina – tudi če se predpostavi, da je dokazana – da v tem sporu NMa pritožbenega postopka, v katerem je odločal, ni zaključil s sprejetjem določbe v smislu člena 5 te uredbe in da se je oprl na razloge prednosti, ni ovirala tega, da Komisija ob uporabi člena 13(2) te uredbe ugotovi, da je to pritožbo obravnaval organ, pristojen za konkurenco v državi članici, in jo zato zavrže.

Drugi del prvega tožbenega razloga: napačna uporaba prava in očitno napačna presoja

41 Tožeča stranka zatrjuje, da je Komisija z opiranjem na odločbo NMa o pritožbi, ki ni bila predmet preiskave, izvedene v skladu s pravili prava konkurence Unije, temveč v skladu z nacionalnimi predpisi o zračnem prometu, napačno uporabila pravo in storila očitno napako v presoji.

42 Komisija in intervenient trditve tožeče stranke prerekata.

43 Nesporno je, da se člen 13(2) Uredbe št. 1/2003 kot vse določbe te uredbe nanaša na položaje, v katerih se uporabljata člena 101 PDEU in 102 PDEU. Zlasti člen 3(1) te uredbe določa, da kadar nacionalni organi, pristojni za konkurenco, uporabljajo nacionalno zakonodajo o konkurenci za ravnanje podjetja s prevladujočim položajem na trgu, ki pomeni zlorabo in lahko vpliva na trgovanje med državami članicami, morajo uporabiti člen 102 PDEU.

44 Zato lahko Komisija zavrne pritožbo na podlagi člena 13(2) Uredbe št. 1/2003 samo, če je bila predmet preiskave, izvedene v skladu s pravili konkurenčnega prava Unije.

45 Vendar nobena določba te uredbe ne prepoveduje organu, pristojnemu za konkurenco v državi članici, da se v preiskavah, ki jih izvede, da bi ugotovil, ali so bila upoštevana pravila prava konkurence Unije, opre na sklepe, do katerih je prišel v okviru preiskav, izvedenih v skladu z drugo nacionalno zakonodajo. Člen 21 obvestila o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco, se med drugim omejuje na navedbo, da se „je mogoče sklicevati na člen 13 [Uredbe št. 1/2003], če se sporazum ali ravnanje nanaša na iste kršitve oziroma na iste zadevne trge proizvodov in geografskih trgov“.

46 Iz navedenega izhaja, da se lahko Komisija, zato da zavrne pritožbo na podlagi določb člena 13(2) Uredbe št. 1/2003, upravičeno opre na razlog, da je organ, pristojen za konkurenco v državi članici, to pritožbo predhodno zavrnil po preiskavi, ki temelji na sklepih, do katerih je prišel v okviru preiskav, izvedenih v skladu z drugo nacionalno zakonodajo, pod pogojem, da je bila ta preiskava izvedena v skladu s pravili konkurenčnega prava Unije.

47 V tem primeru iz izpodbijanega sklepa izhaja, da je Komisija štela, da je NMa pritožbo tožeče stranke obravnaval na podlagi določb člena 102 PDEU. Komisija je navedla, da je NMa navedel zlasti, v kolikšnem obsegu so bili sklepi preiskave, izvedene v skladu s predpisi o zračnem prometu, bistveni za njegov preizkus, izveden na podlagi prava konkurence, tako da je opisal podobnosti, ki obstajajo med dvema ureditvama, ob primerjavi enakovrednosti zadevnih storitev in presoji slabšega konkurenčnega položaja zaradi pristojbin družbe Schiphol. Menila je, da je NMa tako preučila, ali so bile pristojbine sorazmerne s stroški, te stroške primerjala s stroški drugih mednarodnih letališč in jih presodila ob upoštevanju kakovosti storitev, ki jih je tožeča stranka prejela. Nazadnje je menila, da ni pristojna za to, da se izreče o trditvah in sklepih, ki jih je izpostavil NMa, niti o metodologiji, ki jo je ta uporabil.

48 Med drugim iz odločbe NMa z dne 16. decembra 2009 izhaja, da je bila pritožba tožeče stranke preučena v skladu z določbami člena 24 MW in člena 102 PDEU. NMa je v zvezi s tem prav tako menil, kot je navedla tudi Komisija v izpodbijanem sklepu, da je bila presoja pojmov nediskriminacije in sprejemljivosti iz člena 8.25d(2) in (3) WL podobna presoji, izvedeni na podlagi konkurenčnega prava Unije. Prav tako je v odločbi z dne 14. julija 2009 navedel, da je določbe WL razlagal v skladu s sodno prakso Unije v zvezi s členom 102 PDEU. Med drugim je navedel, da opredelitev zadevnega trga, ki jo je treba izvesti v okviru preiskave, izvedene na podlagi določb prava konkurence, v tem primeru ni bila nujna, ker je predpostavila, da je bila družba Schiphol v položaju, v katerem ima gospodarsko moč.

49 Iz navedenega izhaja, da Komisija s tem, da je zavrnila pritožbo tožeče stranke na podlagi določb člena 13(2) Uredbe št. 1/2003, ker je menila, da je organ, pristojen za konkurenco v državi članici, to pritožbo obravnaval na podlagi določb člena 102 PDEU, ni napačno uporabila prava.

50 Tožeča stranka ob strinjanju s tem, da se zadevne določbe WL nanašajo delno na koncepte, ki izhajajo iz prava konkurence Unije, navaja pet trditev, da bi dokazala, da je Komisija s tem, da je menila, da je NMa njeno pritožbo obravnaval na podlagi določb člena 102 PDEU, storila očitno napako pri presoji.

51 Iz točke 20 zgoraj izhaja, da se mora Splošno sodišče, da bi odgovorilo na trditve tožeče stranke, omejiti na preučitev, ali je Komisija z zavrnitvijo pritožbe na podlagi člena 13(2) Uredbe št. 1/2003 napačno uporabila pravo oziroma storila očitno napako v presoji, ker je menila, da je NMa že obravnaval pritožbo tožeče stranke z vidika prava konkurence Unije. Komisija bi bila v tem okviru pristojna, da preuči, ali je NMa zavrnil pritožbo tožeče stranke, ne da bi jo predhodno preučil z vidika prava konkurence Unije. Vendar nadzor Splošnega sodišča ne sme povzročiti presoje utemeljenosti odločbe NMa oziroma postopka ali metodologije, ki jo je ta uporabil – presoje, ki je Komisija sama ni izvedla in ki je v pristojnosti nacionalnih sodišč.

52 Prvič, tožeča stranka poudarja, da NMa ni podal opredelitve zadevnega trga, ki je po njenem mnenju nujno potrebna za vsak preizkus, ali je bil člen 102 PDEU upoštevan, in da Komisija zato ni mogla šteti, da je NMa pritožbo obravnaval na podlagi te določbe. Vendar je treba to trditev zavrniti kot brezpredmetno z vidika obsega in predmeta nadzora, ki ga izvede Splošno sodišče, kot je bilo navedeno v točki 51 zgoraj. Ta trditev je povezana z metodologijo in utemeljenostjo analize, ki jo je NMa izvedel za obravnavo pritožbe tožeče stranke.

53 Podredno je treba ugotoviti, da se od NMa ni zahtevalo, da opredeli zadevni trg.

54 Sicer je v skladu s sodno prakso opredelitev zadevnega trga bistvenega pomena za preučitev morebitnega prevladujočega položaja podjetja, ker je možnosti konkurence mogoče presoditi le v okviru značilnosti zadevnih proizvodov ali storitev, zaradi katerih bi ti proizvodi ali storitve lahko zadovoljili stalne potrebe in so le v omejenem obsegu zamenljivi z drugimi proizvodi ali storitvami (sodbi z dne 21. februarja 1973, Europemballage in Continental Can/Komisija, 6/72, Recueil, EU:C:1973:22, točka 32, in z dne 30. januarja 2007, France Télécom/Komisija, T-340/03, ZOdl., EU:T:2007:22, točka 78). Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso prevladujoči položaj obstaja, ko ima zadevno podjetje gospodarsko moč, ki mu omogoča, da ovira obstoj dejanske konkurence na upoštevnem trgu, pri čemer mu v veliki meri daje možnost neodvisnega ravnanja glede na svoje konkurente, stranke in, navsezadnje, potrošnike (sodbi z dne 14. februarja 1978, United Brands in United Brands Continentaal/Komisija, 27/76, Recueil, EU:C:1978:22, točka 65, in z dne 13. februarja 1979, Hoffmann-La Roche/Komisija, 85/76, Recueil, EU:C:1979:36, točka 38, ter zgoraj navedena sodba France Télécom/Komisija, EU:T:2007:22, točka 99).

55 Vendar v tem primeru iz odločbe NMa z dne 14. julija 2009 izhaja, da je ta štel, da je bila intervenientka v položaju gospodarske moči in da zato – kot je navedel NMa v točki 16 svoje odločbe z dne 16. decembra 2009 – ker je bila intervenientka v prevladujočem položaju, ni bilo nujno, da se zadevni trg opredeli. Komisija tako v svojem sklepu s tem, da je ocenila, da je bila pritožba tožeče stranke obravnavana ob upoštevanju pravil za preizkus, ki jih predpisuje zakonodaja Unije o konkurenci, nikakor ni napačno uporabila prava.

56 Drugič, tožeča stranka trdi, da naj bi preizkus, ki se izvede na podlagi člena 102 PDEU, povzročil, da NMa sprejme drugačno rešitev v zvezi z zlorabo intervenientke glede diskriminatornih cen.

57 Najprej je treba spomniti, da Splošno sodišče ni pristojno za nadzor zakonitosti odločbe NMa (glej točko 51 zgoraj). Vendar pa je Splošno sodišče pristojno za to, da preveri, ali je Komisija s tem, da je štela, da je NMa že obravnaval pritožbo tožeče stranke, ko je uporabil opredelitev koncepta diskriminacije, vsebovanega v členu 102 PDEU, napačno uporabila pravo oziroma storila očitno napako v presoji.

58 V zvezi s tem iz izpodbijanega sklepa izhaja, da je NMa v analizi, ki je povzročila sprejetje odločbe z dne 14. julija 2009, upošteval opredelitev diskriminacije, vsebovane v členu 102 PDEU. Kot je navedla Komisija v izpodbijanem sklepu, je NMa v svoji odločbi z dne 14. julija 2009 tako preučil enakovrednost storitev, ki jih ponuja intervenient različnim letalskim družbam, kot tudi pretehtal slabši konkurenčni položaj, nastal zaradi pristojbin (točke od 113 do 156). NMa je zato, da bi izvedel to preučitev, izrecno navedel, da je uporabil opredelitev diskriminacije iz člena 102 PDEU, kot jo je razlagalo Sodišče (točka 33).

59 Tožeča stranka poudarja, tretjič, da je NMa v drugi odločbi navedel, da čeprav se lahko pojmi, vsebovani v WL, razlagajo ob upoštevanju prava konkurence, celotna presoja zadeve ni bila izvedena v okviru tega prava, in da nobenega vprašanja v zvezi s kršitvijo prava konkurence ne bi bilo mogoče izvesti kot del preiskave, izvedene v okviru WL. Vendar pa ta element, tudi če se šteje za dokazanega, nima vpliva na zakonitost izpodbijanega sklepa, ker v tem primeru Komisija na eni strani ni bila zavezana s presojo NMa v drugi zadevi, na drugi strani pa iz navedenega izhaja, da je Komisija dejansko preverila, da je NMa v zvezi s postopkom z ugovorom med družbama na podlagi člena 102 PDEU preučil pritožbo, ki mu je bila priložena.

60 Tožeča stranka poudarja, četrtič, da preučitev pritožbe v okviru WL izvede izključno služba za nadzor letalstva, ki ima ločene pristojnosti in obveznosti od tistih, ki jih ima direktorat za konkurenco, in ne upošteva splošnih ciljev politike konkurence Unije. Vendar pa je ta argument treba zavrniti, ker je bila služba za nadzor letalstva del nizozemskega organa za konkurenco, odločbo NMa, na katero se je Komisija oprla pri zavrnitvi pritožbe tožeče stranke, pa je enotno sprejel kolegij. Pomembno je upoštevati, da se člen 13(2) Uredbe št. 1/2003, kot tudi vse določbe te uredbe, sklicuje na „organ, pristojen za konkurenco“, brez razlikovanja med različnimi službami tega organa. Zato ni treba poznati sestave skupin, ki so preiskovale pritožbo tožeče stranke na podlagi WL, ker je NMa pritožbo tožeče stranke preučil z vidika prava konkurence in ker iz zgoraj navedenega izhaja, da se je NMa lahko upravičeno oprl na analizo, izvedeno kot del pritožbe na podlagi WL.

61 Nazadnje je treba zavrniti trditev tožeče stranke, da izpodbijani sklep omogoča širok spekter potencialnih zlorab izognitve nadzoru organov, pristojnih za konkurenco, ob kršitvi člena 102 PDEU. Iz navedenega izhaja, da izpodbijani sklep specifično ni omogočil intervenientu, da bi se izognil členu 102 PDEU.

62 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da tožeča stranka ni dokazala, da je Komisija s tem, da je ocenila, da je NMa njeno pritožbo obravnaval na podlagi člena 102 PDEU, storila očitno napako v presoji.

63 Zato Komisija s tem, da je štela, da je NMa pritožbo tožeče stranke obravnaval z vidika prava konkurence Unije, ni napačno uporabila prava niti ni storila očitne napake v presoji.

64 Prvi tožbeni razlog je torej treba v celoti zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

65 Tožeča stranka meni, da izpodbijani sklep, ker podredno zavrača njeno pritožbo zaradi pomanjkanja interesa Unije, ni dovolj utemeljen.

66 Komisija poudarja, da je treba drugi tožbeni razlog, ki je sam po sebi podreden, zavrniti, ker so v izpodbijanem sklepu, dopolnjenem z odločbo NMa z dne 16. decembra 2009, jasno navedeni razlogi, iz katerih zadosten interes Unije ne obstaja.

67 Iz izpodbijanega sklepa izhaja, da je Komisija, ki je izpodbijani sklep utemeljila na podlagi člena 13(2) Uredbe št. 1/2003, dalje navedla, da je menila, da bi bilo sklep v vsakem primeru mogoče zavrniti zaradi pomanjkanja interesa Unije, in sicer – ob upoštevanju podobnega sklepa, ki ga je NMa sprejel ob koncu preiskave – zaradi omejene verjetnosti, da se kršitev dokaže.

68 Najprej je treba ugotoviti, da zato, ker je Komisija le podredno zavrnila pritožbo tožeče stranke zaradi pomanjkanja interesa Unije, drugi tožbeni razlog, tudi če bi ga bilo treba sprejeti, ne bi povzročil razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 1997, FFSA in drugi/Komisija, T-106/95, Recueil, EU:T:1997:23, točka 199).

69 V vsakem primeru se zdi, da je izpodbijani sklep dovolj utemeljen. Spomniti je treba, da v skladu z ustaljeno sodno prakso člen 7 Uredbe št. 1/2003 pritožniku ne daje pravice, da vztraja pri tem, da Komisija sprejme končno odločbo glede obstoja ali neobstoja zatrjevane kršitve, in ne zavezuje Komisije k temu, da nadaljuje postopke, ne glede na okoliščine, do končne odločitve (sodbi z dne 18. oktobra 1979, GEMA/Komisija, 125/78, Recueil, EU:C:1979:237, točka 18, in z dne 17. maja 200, IECC/Komisija, C-449/98 P, EU:C:2001:275, točka 35). Na drugi strani, Komisija mora podrobno preučiti vse dejanske in pravne okoliščine, na katere opozarja pritožnik (sodbi z dne 11. oktobra 1983, Schmidt/Komisija, 210/81, Recueil, EU:C:1983:277, točka 19, in z dne 17. novembra 1987, British American Tobacco in Reynolds Industries/Komisija, 142/84 in 156/84, Recueil, EU:C:1987:490, točka 20). Pritožniki imajo pravico, da o njihovi pritožbi odloči Komisija s sklepom, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo (sodba z dne 18. marca 1997, Guérin automobiles/Komisija, C-282/95 P, Recueil, EU:C:1997:159, točka 36, in zgoraj navedena sodba IECC/Komisija, točka 35).

70 V zvezi s tem je Komisija zavezana k navedbi razlogov, če zavrne nadaljevanje preizkus pritožbe. Ker morajo biti navedeni razlogi dovolj točni in natančni, da Splošnemu sodišču omogočijo, da preuči način Komisijinega izvajanja diskrecijske pravice določanja prednosti, mora Komisija navesti razloge, ki utemeljujejo sklep, in pravne razloge, na podlagi katerih je bil ta sklep sprejet (sklep z dne 31. marca 2011, EMC Development/Komisija, C-367/10 P, EU:C:2011:203, točka 75).

71 V tem primeru iz izpodbijanega sklepa izhaja, da je Komisija ugotovila, da je bila verjetnost ugotovitve kršitve člena 102 PDEU ob upoštevanju ugotovitev, do katerih je prišel NMa, omejena. Treba pa je spomniti, da imajo na podlagi členov 4 ali 5 Uredbe št. 1/2003 Komisija in organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, vzporedne pristojnosti za uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU ter da sistematika te uredbe temelji na tesnem sodelovanju med njimi. Zato Komisija v okviru svoje presoje lahko prav tako upošteva ukrepe, ki so jih sprejeli ti nacionalni organi (zgoraj v točki 17 navedena sodba Vivendi/Komisija, EU:T:2013:538, točka 26).

72 Iz navedenega izhaja, da je Komisija izpolnila svojo obveznost utemeljitve s tem, da je jasno in nedvoumno navedla dejanske okoliščine in pravne ugotovitve, ki so jo privedle do zaključka, da je bila verjetnost ugotovitve obstoja kršitve člena 102 PDEU le zelo omejena. Ker Splošno sodišče na podlagi teh natančnih podatkov lahko učinkovito nadzoruje Komisijino izvajanje diskrecijske pravice v izpodbijanem sklepu, je treba ugotoviti, da je izpodbijani sklep glede tega v zadostni meri utemeljen.

73 Drugi tožbeni razlog je zato mogoče zavrniti kot neutemeljen, tožbo pa je treba tako zavrniti v celoti.

Stroški

74 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Tožeča stranka ni uspela, zato se ji naloži plačilo stroškov, ki sta jih priglasili Komisija in družba Schiphol, v skladu z njunimi predlogi.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Družbi easyJet Airline Co. Ltd se naloži plačilo stroškov.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 21. januarja 2015.

Podpisi