WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 25 października 2011 r. *

W sprawie C-110/10 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 26 lutego 2010 r.,

Solvay SA, z siedzibą w Brukseli (Belgia), reprezentowana przez adwokatów P. Foriersa, R. Jafferaliego, F. Louisa oraz A. Vallery,

strona skarżąca,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska reprezentowana przez J. Curralla oraz F. Castilla de la Torrego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokat N. Coutrelis, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

* Język postępowania: francuski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot i U. Lõhmus, prezesi izb, A. Rosas (sprawozdawca), R. Silva de Lapuerta, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 stycznia 2011 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2011 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W odwołaniu Solvay SA (zwana dalej „Solvay") wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie T-58/01, Zb.Orz. s. II-4781 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), którym Sąd oddalił wniesioną przez tę spółkę skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2003/5/WE z dnia 13 grudnia 2000 r.

w sprawie postępowania na podstawie art. 81 traktatu WE (sprawa COMP/33.133 – B: Węglan sodu – Solvay, CFK) (Dz.U. 2003, L 10, s. 1), a tytułem żądania ewentualnego – uchylenie lub obniżenie nałożonej na nią grzywny.

Okoliczności powstania sporu

2 Solvay jest dużym przedsiębiorstwem chemicznym. Jej założyciel, Ernest Solvay, odkrył proces umożliwiający syntetyczne wytwarzanie sody – surowca używanego głównie przy produkcji szkła. Sodę wykorzystuje się także w przemyśle chemicznym, do produkcji detergentów, a także w przemyśle metalurgicznym.

3 Około 1870 r. Solvay udzieliła licencji na produkcję Brunner Mond & Co. – jednej ze spółek tworzących początkowo Imperial Chemical Industries (zwany dalej „ICI"). Solvay i Brunner, Mond & Co. podzieliły między sobą strefy wpływów (tworząc „Alkali Cartel") w taki sposób, że Solvay prowadziła działalność na kontynencie europejskim, podczas gdy obszarem działalności Brunner, Mond & Co. były Wyspy Brytyjskie, Wspólnota Brytyjska oraz inne kraje Afryki, Azji i Ameryki Południowej. Pierwotne porozumienie było wielokrotnie odnawiane, między innymi w 1945 r.

4 Pod koniec lat 80. XX w. Solvay była największym producentem sody zarówno we Wspólnocie Europejskiej, gdzie jej udział w rynku wynosił 60%, jak i w skali światowej. ICI był drugim co do wielkości producentem. Dalsze pozycje zajmowało czterech małych producentów, a mianowicie Rhône-Poulenc, Akzo, Matthes & Weber oraz Chemische Fabrik Kalk (zwana dalej „CFK").

5 Sodę naturalną wydobywano w Stanach Zjednoczonych. Koszt jej wyprodukowania był niższy od kosztu produkcji sody syntetycznej, ale doliczyć trzeba było do niego jeszcze koszty transportu. Przedsiębiorstwa wspólnotowe były przez kilka lat chronione środkami antydumpingowymi, ale stały się one przedmiotem ponownego badania z chwilą wszczęcia przez Komisję Wspólnot Europejskich spornych procedur. Istniała bowiem możliwość, że dumping nie zostanie już dowiedziony.

6 Producenci z krajów Europy Wschodniej także stanowili konkurencję, jednakże wytwarzali oni niewielkie ilości sody. Przywóz z tych krajów był również przedmiotem środków antydumpingowych.

7 Na rynku wspólnotowym można było stwierdzić istnienie podziału stref wpływów między Solvay a ICI, a także rozgraniczenia rynków krajowych, na których występowały znaczne różnice cen.

8 Podejrzewając istnienie porozumień między różnymi producentami we Wspólnocie, na początku 1989 r. Komisja przeprowadziła kontrolę w przedsiębiorstwach głównych producentów sody i zażądała przekazania jej kopii licznych dokumentów. Kontrole zostały uzupełnione żądaniami przedstawienia informacji.

9 W dniu 13 marca 1990 r. Komisja wysłała do Solvay, ICI i CFK wspólne pismo w sprawie przedstawienia zarzutów. Spółkom tym zarzucone zostały następujące naruszenia:

— art. 85 traktatu EWG (następnie art. 85 traktatu WE, obecnie, po zmianie, art. 81 WE) przez Solvay i przez ICI,

— art. 85 traktatu przez Solvay i przez CFK,

— art. 86 traktatu EWG (następnie art. 86 WE, obecnie, po zmianie, art. 82 WE) przez Solvay,

— art. 86 traktatu przez ICI.

10 Komisja nie przekazała żadnemu z objętych zarzutami przedsiębiorstw wszystkich dokumentów; przekazała jedynie te dokumenty, które dotyczyły naruszenia zarzucanego danemu przedsiębiorstwu. Ponadto liczne dokumenty bądź ich fragmenty nie zostały udostępnione zainteresowanym przedsiębiorstwom ze względu na ochronę poufności.

11 Przedsiębiorstwa te zostały wezwane do złożenia ustnych wyjaśnień. Solvay najwyraźniej nie życzyła sobie uczestnictwa w przesłuchaniach.

12 W dniu 19 grudnia 1990 r. Komisja przyjęła cztery następujące decyzje:

— decyzję 91/297/EWG dotyczącą postępowania na podstawie art. [81 WE] (sprawa IV/33.133 – A: Węglan sodu – Solvay, ICI) (Dz.U. 1991, L 152, s. 1), w której zarzuciła spółce Solvay i ICI głównie dalsze utrzymywanie podziału rynku sody, pomimo udzielonego przez te przedsiębiorstwa zapewnienia, że porozumienie zawarte w 1945 r. nie jest już stosowane, i w której – dla wykazania, że podejmowane praktyki nie były niezależne („praktyki równolegle") – wzięła pod uwagę fakt, że w pewnych sytuacjach Solvay realizowała dostawy w imieniu ICI, a także istnienie częstych kontaktów między tymi dwoma przedsiębiorstwami;

— decyzję 91/298/EWG dotyczącą postępowania na podstawie art. [81 WE] (sprawa IV/33.133 – B: Węglan sodu – Solvay, CFK) (Dz.U. 1991, L 152, s. 16), w której zarzuciła spółkom Solvay i CFK uczestnictwo w porozumieniu cenowym, na podstawie którego Solvay gwarantowała CFK minimalną, ustalaną corocznie, wielkość sprzedaży;

— decyzję 91/299/EWG dotyczącą postępowania na podstawie art. [82 WE] (sprawa IV/33.133 – C: Węglan sodu – Solvay) (Dz.U. 1991, L 152, s. 21), w której zarzuciła Solvay nadużywanie pozycji dominującej poprzez stosowanie systemów bonifikat, rabatów i upustów w odniesieniu do wyrażonej w tonach dodatkowej wielkości sprzedaży, celem zobowiązania klientów do pokrywania u niej całości ich zapotrzebowania i wyeliminowania konkurencji;

— decyzję 91/300/EWG dotyczącą postępowania na podstawie art. [82 WE] (sprawa IV/33.133 – D: Węglan sodu – ICI) (Dz.U. 1991, L 152, s. 40), w której zarzuciła podobne praktyki przedsiębiorstwu ICI.

13 Wszystkie cztery decyzje zostały zaskarżone przed Sądem. Solvay wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji 91/297 (sprawa T-30/91), 91/298 (sprawa T-31/91) i 91/299 (sprawa T-32/91). ICI wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji 91/297 (sprawa T-36/91) i 91/300 (sprawa T-37/91). CFK zapłaciła natomiast grzywnę, która została nałożona na to przedsiębiorstwo decyzją 91/298.

14 Należy w tym względzie przypomnieć, iż w dniu 27 lutego 1992 r. Sąd uznał za nieistniejącą decyzję Komisji dotyczącą porozumienia między przedsiębiorstwami produkującymi polichlorek winylu (PVC) ze względu na brak prawidłowego uwierzytelnienia tej decyzji (wyrok z dnia 27 lutego 1992 r. w sprawach połączonych T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89 BASF i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-315). W sprawach wskazanych w pkt 13 niniejszego wyroku, w których skarżącą była Solvay, spółka ta wniosła

„skargi uzupełniające", w których podniosła nowy zarzut, zmierzający do uznania decyzji, której stwierdzenia nieważności domagała się początkowo, za nieistniejącą, powołując się na dwa artykuły prasowe, z których wynikało, że Komisja przyznała, iż nie uwierzytelniła żadnej decyzji od 25 lat.

15 Po rozstrzygnięciu przez Trybunał odwołania od wskazanego orzeczenia, wyrokiem z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P Komisja przeciwko BASF i in., Rec. s. I-2555, Sąd zarządził zastosowanie innych środków organizacji postępowania w niniejszej sprawie, wzywając w szczególności Komisję do przedstawienia, między innymi, tekstu decyzji zaskarżonej przez skarżącą, który został ówcześnie uwierzytelniony. W odpowiedzi Komisja podniosła, że według niej nie należy badać zasadności tego zarzutu, dopóki Sąd nie rozstrzygnie kwestii jego dopuszczalności. Ponieważ jednak postanowieniem z dnia 25 października 1994 r. Sąd nakazał Komisji przedłożenie wspomnianego tekstu, zastosowała się ona do tego nakazu i dostarczyła tekst rzeczonej decyzji. Na rozprawie, która odbyła się w dniach 6 i 7 grudnia 1994 r., wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

16 W dniu 29 czerwca 1995 r. Sąd wydał pięć wyroków.

17 Wyrokami z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91 Solvay przeciwko Komisji, Rec. s. II-1775, i w sprawie T-36/91 ICI przeciwko Komisji, Rec. s. II-1847, stwierdzono nieważność decyzji 91/297 ze względu na naruszenie prawa do obrony, na tej podstawie, że w postępowaniu administracyjnym Komisja nie udzieliła w wystarczającym zakresie dostępu do dokumentów, a w szczególności do tych, które mogły zostać wykorzystane do celów obrony. W celu stwierdzenia, że uchybienie proceduralne, którego dopuszczono się w postępowaniu administracyjnym, nie może być sanowane w postępowaniu sądowym, Sąd wskazał w szczególności, w pkt 98 ww. wyroku w sprawie Solvay przeciwko Komisji, że „gdyby w postępowaniu administracyjnym skarżąca mogła powoływać się na dokumenty mogące uwolnić ją od zarzutów, być może byłaby w stanie wpłynąć na oceny przedstawione przez kolegium członków Komisji, przynajmniej co do kwestii mocy dowodowej równoległych i pasywnych praktyk, które zarzucono jej w odniesieniu do rozpoczęcia, a więc i do czasu trwania naruszenia". Zarówno w ww. wyroku w sprawie Solvay przeciwko Komisji, jak i w ww.

wyroku w sprawie ICI przeciwko Komisji Sąd orzekł, że Komisja powinna była przynajmniej dostarczyć wykaz dokumentów pochodzących od innych przedsiębiorstw, tak aby umożliwić weryfikację ich faktycznej zawartości oraz przydatności do celów obrony.

18 Wyrokiem z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-31/91, Rec. s. II-1821, stwierdzono nieważność decyzji 91/298 w odniesieniu do Solvay, ze względu na to, że wskazana decyzja Komisji nie została prawidłowo uwierzytelniona.

19 Z tego samego względu, wyrokiem z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-32/91 Solvay przeciwko Komisji, Rec. s. II-1825, stwierdzono nieważność decyzji 91/299.

20 Decyzja 91/300 była przedmiotem wyroku z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-37/91 ICI przeciwko Komisji, Rec. s. II-1901. Sąd oddalił zarzuty i argumenty dotyczące nieudostępnienia dokumentów pochodzących od innych przedsiębiorstw – ze względu na to, że dokumenty te nie mogłyby zostać wykorzystane do celów obrony skarżącej – a także nieudostępnienia wykazu dokumentów samej skarżącej. Sąd stwierdził jednak nieważność zaskarżonej decyzji ze względu na brak prawidłowego uwierzytelnienia.

21 Wyżej wymienione wyroki z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-31/91 Solvay przeciwko Komisji i w sprawie T-32/91 Solvay przeciwko Komisji stały się przedmiotem odwołań wniesionych przez Komisję, które doprowadziły do wydania wyroku z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawach połączonych C-287/95 P i C-288/95 P Komisja przeciwko Solvay, Rec. s. I-2391. Wyżej wymieniony wyrok z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-37/91 ICI przeciwko Komisji także stał się przedmiotem odwołania, które doprowadziło do wydania wyroku z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie C-286/95 P Komisja przeciwko ICI, Rec. s. I-2341. Odwołania te zostały oddalone przez Trybunał dwoma ww. wyrokami w sprawie Komisja przeciwko Solvay i w sprawie Komisja przeciwko ICI.

22 W odniesieniu do Solvay, w dniu 13 grudnia 2000 r. Komisja wydała dwie nowe decyzje:

— Sporną decyzję, odpowiadającą decyzji 91/298. Treść tych decyzji jest zasadniczo taka sama. Zaskarżona decyzja zawiera ponadto opis postępowania. Jej adresatem jest Solvay, przedsiębiorstwo, na które Komisja nałożyła grzywnę w wysokości 3 mln EUR.

— Decyzję 2003/6/WE dotyczącą postępowania na podstawie art. 82 WE (sprawa IV/33.133 – C: Węglan sodu – Solvay) (Dz.U. 2003, L 10, s. 10), odpowiadającą decyzji 91/299, lecz zawierającą dodatkowo opis postępowania. Decyzją tą Komisja nałożyła na Solvay grzywnę w wysokości 20 mln EUR.

23 Solvay wniosła odwołania od wskazanych decyzji. Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie T-57/01 Solvay przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4621, oraz zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił te skargi.

Postępowanie przed Sądem

24 Ponieważ skarżąca podniosła zarzut dotyczący braku dostępu do akt, w dniu 19 grudnia 2003 r. Sąd wezwał Komisję do przedłożenia w szczególności wyczerpującego i szczegółowego wykazu wszystkich dokumentów zawartych w aktach. Komisja wystąpiła o przedłużenie wyznaczonego terminu, po czym dostarczyła pierwszy, a następnie drugi wykaz. Solvay zażądała wglądu do niektórych dokumentów. W trakcie tego dochodzenia Komisja przyznała, że zagubiła niektóre akta i że nie jest w stanie sporządzić wykazu zawartych w nich dokumentów, ponieważ spisu odpowiednich segregatorów także nie dało się według niej odnaleźć. Skarżąca i Komisja, odpowiednio

w dniach 15 lipca i 17 listopada 2005 r., przedstawiły swe uwagi na piśmie w przedmiocie przydatności dokumentów, do których wglądu zażądała Solvay, do celów jej obrony. Jeszcze w 2008 r. do stron zwracano się z różnymi pytaniami. Rozprawa odbyła się w dniu 26 czerwca tego samego roku.

Zaskarżony wyrok

Argumenty przedstawione w uzasadnieniu żądań zmierzających do stwierdzenia nieważności spornej decyzji

25 Skarżąca podniosła cztery podzielone na części zarzuty, w ramach których przedstawiła szereg argumentów.

Zarzut pierwszy, dotyczący upływu czasu

— Błędne zastosowanie reguł dotyczących przedawnienia

26 Solvay utrzymuje, że przedawnienie ścigania, obliczone zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2988/74 z dnia 26 listopada 1974 r. w sprawie okresów przedawnień w postępowaniach i wykonywaniu sankcji zgodnie z regułami Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej dotyczącymi transportu i konkurencji (Dz.U. L 319, s. 1), nie ulega zawieszeniu w postępowaniu odwoławczym. Zdaniem tej spółki Komisja mogła wydać nową decyzję niezwłocznie po ogłoszeniu ww. wyroku z dnia 29 czerwca 1995 r.

w sprawie T-31/91 Solvay przeciwko Komisji. Wnosząc odwołanie, podjęła ryzyko, zwłaszcza że znała treść ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko BASF i in., w którym Trybunał zajął stanowisko w przedmiocie kwestii braku uwierzytelnienia aktów.

27 Przywołując wyrok z dnia 15 października 2002 r. w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-8375, dotyczący drugiej decyzji „PVC", w zaskarżonym wyroku Sąd doszedł do wniosku, że należy uznać, iż okres, w trakcie którego przed Trybunałem toczyło się postępowanie odwoławcze, był okresem zawieszenia biegu terminu przedawnienia (pkt 78–90). Sąd zwrócił uwagę na trudności praktyczne, do jakich prowadziłoby rozwiązanie zaproponowane przez Solvay, a mianowicie ewentualność współistnienia dwóch decyzji, w wypadku gdyby Trybunał uwzględnił odwołanie Komisji.

— Naruszenie zasady rozsądnego terminu

28 Sąd zbadał każdy z etapów procedury, jak również jej całość. Stwierdził ponadto, że ponieważ sporna decyzja jest w istocie identyczna z decyzją 91/298, prawo do obrony nie zostało naruszone pomimo upływu czasu. W pkt 122 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł w szczególności, że skarżąca w sposób wyraźny zrezygnowała w skardze z możliwości obniżenia grzywny w drodze rekompensaty i że nie złożyła również wniosku o odszkodowanie.

Zarzut drugi, dotyczący naruszenia istotnych wymogów proceduralnych przy wydawaniu i uwierzytelnianiu spornej decyzji

29 Sąd oddalił dwie pierwsze części tego zarzutu, dotyczące naruszenia zasady kolegialności oraz zasady pewności prawa. W odniesieniu do naruszenia prawa skarżącej do

bycia ponownie wysłuchaną Sąd stwierdził, że treść spornej decyzji jest zasadniczo identyczna z treścią decyzji 91/298 i że wobec tego Komisja nie musiała ponownie wysłuchiwać skarżącej (pkt 172 zaskarżonego wyroku). Sąd oddalił ponadto część zarzutu, dotyczącą braku ponownego zasięgnięcia opinii komitetu doradczego ds. praktyk ograniczających konkurencję i pozycji dominującej, a także nieprawidłowego składu tego komitetu.

30 Sąd oddalił także część zarzutu, dotyczącą naruszenia zasad bezstronności, dobrej administracji i proporcjonalności.

Zarzut trzeci, dotyczący braku wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi

31 Skarżąca zakwestionowała rzekomą strategię handlową, której stosowanie jej zarzucono. Według Sądu nie zakwestionowała ona jednak warunków porozumienia zawartego z CK (pkt 214 zaskarżonego wyroku). W pkt 215 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że porozumienie takie, gwarantujące minimalną, roczną, wyrażoną w tonach wielkość sprzedaży na rynku krajowym, już z definicji może zmienić kierunki wymiany handlowej, które rozwijałyby się przy braku porozumienia, wobec czego nie zachodzi potrzeba wykazywania istnienia strategii handlowej.

Zarzut czwarty, dotyczący naruszenia prawa dostępu do akt

32 Sąd zbadał, czy brak dostępu do pewnych dokumentów w trakcie postępowania administracyjnego uniemożliwił skarżącej zapoznanie się z dokumentami, które mogły

być przydatne do jej obrony. Uznał, że tak nie było, stwierdzając wcześniej, że porozumienie zawarte z CKF stanowi dowód istnienia wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i że argument dotyczący strategii handlowej jest w tym względzie bez znaczenia. Sąd zbadał część zarzutu dotyczącą braku pełnego wglądu do akt. Po podjęciu próby wyjaśnienia, co zawierały zagubione przez Komisję akta, w pkt 262 zaskarżonego wyroku Sąd ustalił, że zarzucane Solvay praktyki zostały potwierdzone w dokumentach figurujących w istniejących aktach i że „nic nie pozwala przypuszczać, że w brakujących tomach akt [skarżąca] mogłaby […] odnaleźć dokumenty umożliwiające jej zakwestionowanie ustaleń Komisji".

Argumenty przedstawione w uzasadnieniu żądań zmierzających do uchylenia lub obniżenia grzywny

33 Skarżąca podniosła pięć zarzutów, dotyczących błędnej oceny wagi naruszeń, błędnej oceny czasu trwania naruszenia, błędnego uwzględnienia przez Komisję okoliczności obciążających, istnienia okoliczności łagodzących oraz nieproporcjonalnego charakteru grzywny, w szczególności ze względu na upływ czasu.

34 W pkt 303 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że Komisja nie wykazała, że omawiane naruszenie trwało do końca 1990 r., i w konsekwencji obniżył grzywnę o 25%.

35 Ostatecznie Sąd ustalił grzywnę na 2,25 mln EUR. Orzekł, że skarżąca pokrywa trzy czwarte własnych kosztów oraz trzy czwarte kosztów poniesionych przez Komisję, a także że Komisja pokrywa jedną czwartą własnych kosztów i jedną czwartą kosztów poniesionych przez skarżącą.

W przedmiocie odwołania

36 Wnosząca odwołanie podnosi trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Zarzut drugi dotyczy naruszenia prawa do obrony polegającego na tym, że po odmówieniu wnoszącej odwołanie dostępu do akt w postępowaniu administracyjnym Komisja zagubiła część tych akt. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia przysługującego wnoszącej odwołanie prawa do bycia wysłuchaną przed wydaniem przez Komisję spornej decyzji.

37 W pierwszej kolejności należy zbadać łącznie zarzuty drugi i trzeci, gdyż obydwa dotyczą naruszenia prawa do obrony.

Argumentacja stron

38 W ramach pierwszej części zarzutu drugiego wnosząca odwołanie podnosi, że zobowiązując ją do wykazania, że zagubione dokumenty mogły być przydatne do obrony, Sąd nałożył na nią ciężar dowodowy, którego spełnienie było niemożliwe, ponieważ dokumenty te nie mogły zostać zbadane.

39 W ramach drugiej części tego zarzutu wnosząca odwołanie twierdzi, że Sąd zlekceważył zasadę, zgodnie z którą wystarczy, że istnieje szansa, choćby niewielka, że dokumenty te mogłyby mieć wpływ na sporną decyzję.

40 W ramach trzeciej części omawianego zarzutu wnosząca odwołanie kwestionuje okoliczność, że Sąd nie przeprowadził choćby pobieżnej analizy akt, aby zbadać, czy brakujące dokumenty mogły mieć wpływ na rzeczoną decyzję, lecz od razu orzekł co do istoty. Sąd uznał bowiem najpierw, że zarzut merytoryczny podniesiony przez

wnoszącą odwołanie w uzasadnieniu skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, dotyczący braku skutków dla wymiany handlowej między państwami członkowskimi, należy oddalić, a następnie doszedł na tej podstawie do wniosku, że nieujawnione skarżącej dokumenty nie mogły wywrzeć żadnego wpływu na tę decyzję.

41 W ramach czwartej części tego zarzutu wnosząca odwołanie kwestionuje okoliczność, że Sąd uznał, iż nie wykazała ona, że zaginione dokumenty mogły być przydatne do jej obrony, wskazując, że nie podniosła ona przed Sądem zarzutu służącego podważeniu istnienia porozumienia z CFK, co mogła uczynić nawet w braku dostępu do akt sprawy, podczas gdy wnosząca odwołanie podniosła ten zarzut przed Komisją i nikt nie jest już w stanie ustalić treści zaginionych dokumentów.

42 W ramach piątej części zarzutu drugiego wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że w ogóle nie zainteresował się zaginionymi dokumentami, ponieważ odrzucił już zarzut co do istoty podniesiony przez nią w przedmiocie braku wpływu na handel między państwami członkowskimi, podczas gdy nie zna on treści zaginionych dokumentów, w związku z czym nie może wykluczyć, iż owe dokumenty pozwoliłyby wnoszącej odwołanie na zaprezentowanie dodatkowych argumentów, a nawet na przedstawienie zupełnie nowych zarzutów, zarówno co do istoty, jak i co do kwoty grzywny lub co do prawidłowości postępowania.

43 W ramach pierwszej części zarzutu trzeciego wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że nie ustosunkował się do jej argumentu, wedle którego powinna ona była zostać wysłuchana przed wydaniem spornej decyzji, pomimo istnienia ww. wyroku w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, gdyż w postępowaniu administracyjnym wystąpiły nieprawidłowości wynikające z braku dostępu do akt na etapie poprzedzającym wydanie tej decyzji, wpływające na ważność związanych z nią środków przygotowawczych, zaś nieprawidłowości te zostały stwierdzone przez Sąd przed wydaniem spornej decyzji, w wyroku z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91 Solvay przeciwko Komisji.

44 W ramach drugiej części tego zarzutu wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że odmówił on uznania, że przed wydaniem spornej decyzji Komisja była zobowiązana przesłuchać zainteresowane przedsiębiorstwo, podczas gdy w wyroku Sądu, choć wydanym w odrębnym postępowaniu, wykazano istnienie uchybienia mającego wpływ na środki przygotowawcze poprzedzające wydanie decyzji, której nieważność stwierdzono. Wnosząca odwołanie przypomina w tym względzie ww. wyrok z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91 Solvay przeciwko Komisji i podkreśla, że w postępowaniu w niniejszej sprawie wystąpiły te same uchybienia co te, które ujawniono w postępowaniu, w którym zapadł przywołany wyrok. Zgodnie z art. 233 WE Komisja powinna była wyciągnąć z wyroku wydanego przez Sąd wszystkie jego konsekwencje. Chociaż Sąd stwierdził nieważność decyzji 91/298 ze względu na brak uwierzytelnienia, to Komisja powinna była uwzględnić także ww. wyrok z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91 Solvay przeciwko Komisji, w którym stwierdzono definitywnie inne uchybienie proceduralne. Według wnoszącej odwołanie Komisja była zatem zobowiązana do wyeliminowania tego stwierdzonego przez Sąd uchybienia proceduralnego, po to by uczynić postępowanie prawidłowym, co oznacza, że przed wydaniem spornej decyzji powinna umożliwić skarżącej dostęp do dokumentów i przedstawienie wszystkich uwag na piśmie i ustnie.

45 Komisja kwestionuje dopuszczalność i zasadność zarzutów i argumentów podniesionych przez wnoszącą odwołanie.

Ocena Trybunału

46 Wbrew twierdzeniom Komisji, w ramach zarzutu dotyczącego naruszenia prawa dostępu do akt wnosząca odwołanie kwestionuje nie dokonaną przez Sąd ocenę okoliczności faktycznych, ale reguły, jakie zastosował on w odniesieniu do kwestii ciężaru dowodu na okoliczność przydatności dokumentów, które jedna ze stron zagubiła. Zagadnienie, czy przy ocenie przydatności dokumentów do celów obrony wnoszącej odwołanie Sąd zastosował prawidłowe kryterium prawne, stanowi kwestię prawną, która podlega kontroli Trybunału w ramach odwołania (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawach połączonych C-403/04 P i C-405 P Sumitomo Metal

Industries i Nippon Steel przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-729, pkt 40; a także z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-413/06 P Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impala, Zb.Orz. s. I-4951, pkt 117).

47 Prawo do obrony należy do praw podstawowych, stanowiących integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie zapewnia sąd wspólnotowy (wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-123, pkt 64).

48 Przestrzeganie prawa do obrony w postępowaniu przed Komisją zmierzającym do nałożenia na przedsiębiorstwo grzywny za naruszenie reguł konkurencji wymaga stworzenia zainteresowanemu przedsiębiorstwu możliwości skutecznego przedstawienia jego punktu widzenia w kwestii prawdziwości i znaczenia faktów i zarzucanych okoliczności, a także w kwestii dokumentów uwzględnionych przez Komisję w celu udowodnienia jej twierdzenia o istnieniu naruszenia traktatu (ww. wyrok w sprawie Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, pkt 66). Praw tych dotyczy art. 41 ust. 2 lit. a) i b) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

49 Jak słusznie przypomniał Sąd w pkt 224 zaskarżonego wyroku, prawo dostępu do akt sprawy oznacza, że Komisja zapewnia zainteresowanemu przedsiębiorstwu możliwość zbadania wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach dochodzenia, które mogą mieć znaczenie dla jego obrony. Dokumenty te obejmują zarówno dokumenty obciążające, jak i odciążające, z zastrzeżeniem tajemnicy handlowej innych przedsiębiorstw, dokumentów wewnętrznych Komisji oraz innych poufnych informacji (ww. wyroki: w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, pkt 315; a także w sprawie Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, pkt 68).

50 Naruszenie prawa dostępu do akt w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji może, co do zasady, doprowadzić do stwierdzenia nieważności tej decyzji, jeżeli naruszone zostało prawo do obrony (ww. wyrok w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, pkt 317).

51 Podobnie zaistniałe naruszenie nie zostaje naprawione przez samo umożliwienie dostępu do akt w postępowaniu sądowym (ww. wyrok w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, pkt 318). Analiza Sądu ograniczona jest do kontroli zarzutów prawnych, a jej celem ani skutkiem nie jest zastąpienie pełnej analizy sytuacji dokonywanej w ramach postępowania administracyjnego. Ponadto spóźnione zapoznanie się z niektórymi dokumentami zawartymi w aktach nie sprawi, że przedsiębiorstwo, które wniosło skargę na decyzję Komisji, znajdzie się w sytuacji, w której znajdowałoby się, gdyby miało możliwość posłużenia się tymi samymi dokumentami, by zaprezentować tej instytucji swe uwagi ustne i na piśmie (zob. ww. wyrok w sprawie Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W sytuacji gdy dostęp do akt jest zapewniony na etapie postępowania sądowego, zainteresowane przedsiębiorstwo nie musi wykazywać, że gdyby miało dostęp do nieprzekazanych dokumentów, Komisja wydałaby decyzję o innej treści, a jedynie, że wspomniane dokumenty mogły być przydatne dla jego obrony (wyrok z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-199/99 P Corus UK przeciwko Komisji, Rec. s. I-11177, pkt 128; ww. wyrok w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, pkt 318; a także ww. wyrok w sprawie Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, pkt 131).

53 Chociaż Sąd prawidłowo przypomniał te zasady, to jednak w pkt 263 zaskarżonego wyroku uznał, że „nawet jeśli skarżąca nie miała dostępu do wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach dochodzenia, ta okoliczność nie uniemożliwiła jej w niniejszej sprawie podjęcia obrony przed zarzutami co do istoty sprawy postawionymi przez Komisję w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów i w [spornej] decyzji".

54 Aby dojść do tego wniosku, Sąd zbadał najpierw zarzuty zawarte w rzeczonej decyzji oraz istotne dowody przedstawione na ich poparcie. Taki sposób postępowania nie może być krytykowany, gdyż w świetle tych właśnie informacji należy oceniać przydatność innych dokumentów dla obrony.

55 Sąd oparł jednak swój wniosek na przedstawionej w pkt 262 zaskarżonego wyroku tezie, że „ponieważ skarżąca nie podniosła w skardze żadnego argumentu zmierzającego do zanegowania istnienia porozumienia opisanego przez Komisję w [spornej] decyzji, nic nie pozwala przypuszczać, że w brakujących tomach akt mogłaby ona odnaleźć dokumenty umożliwiające jej zakwestionowanie ustaleń Komisji".

56 Należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 49 spornej decyzji, w postępowaniu administracyjnym przed Komisją wnosząca odwołanie i CFK zakwestionowały istnienie zawartego między nimi porozumienia. Wnosząca odwołanie podniosła w szczególności, że jednostronnie wspierała działalność CFK w momencie, gdy zamierzała odkupić od tej spółki jej działalność.

57 Ponadto w czasie, gdy wnosząca odwołanie przygotowywała swą skargę, nie miała ona dostępu do akt CFK, co może wyjaśniać, dlaczego w skardze nie zakwestionowała istnienia takiego porozumienia.

58 W każdym razie strony postępowania nie można krytykować za fakt, że podniosła ona nowe zarzuty, których podstawą są okoliczności ujawnione w toku postępowania, jak stanowi art. 45 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem.

59 W niniejszej sprawie dopiero w trakcie 2005 r. wnosząca odwołanie mogła ustosunkować się do treści dokumentów zebranych w 1989 r. Jednakże wobec zaginięcia pewnej liczby tomów akt i braku wykazu ich zawartości nie miała ona możliwości zbadania, czy brakujące dokumenty mogłyby być przydatne do jej obrony i czy wobec tego mogłaby się na nie powołać.

60 Konsekwencje tego zaginięcia dokumentów dla prawa do obrony są tym bardziej znaczące, że – według Komisji – brakujące tomy akt prawdopodobnie zawierały odpowiedzi na żądania przedstawienia informacji wystosowane na podstawie art. 11 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r., pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. [81] i [82] traktatu (Dz.U. 1962, 13, s. 204 – wyd. spec. w języku polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 3–10), czyli odpowiedzi CFK. Nie można zatem wykluczyć, że wnosząca odwołanie mogła odnaleźć w tych tomach akt informacje potwierdzające tezę, którą zaprezentowała w postępowaniu administracyjnym.

61 Trzeba podkreślić, że w analizowanym przypadku nie chodzi o brakujące dokumenty, których treść można odtworzyć na podstawie innych źródeł, lecz o całe tomy akt, które – o ile wskazane w pkt 60 niniejszego wyroku twierdzenia Komisji są prawdziwe – mogły zawierać dokumenty istotne dla toczącego się przed Komisją postępowania i które mogły mieć znaczenie dla obrony wnoszącej odwołanie.

62 Wynika stąd, że uznając w pkt 263 zaskarżonego wyroku, iż okoliczność, że skarżąca nie miała dostępu do wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach dochodzenia, nie uniemożliwiła jej podjęcia obrony, Sąd doszedł do błędnych wniosków dotyczących kwestii naruszenia przez Komisję prawa do obrony, a w odniesieniu do treści brakujących dokumentów oparł się na założeniu, którego sam nie był w stanie zweryfikować.

63 Jeśli chodzi o podniesione przez wnoszącą odwołanie w ramach trzeciego zarzutu odwołania zagadnienie przesłuchania zainteresowanego przedsiębiorstwa, należy przypomnieć, że stanowi ono część prawa do obrony. Naruszenie prawa do obrony należy zaś badać przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności danej sprawy.

64 W pkt 165 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie przypomniał, że jeżeli po stwierdzeniu nieważności decyzji Komisji wymierzającej karę przedsiębiorstwom, które naruszyły art. 81 ust. 1 WE, z powodu uchybienia proceduralnego dotyczącego wyłącznie sposobu ostatecznego wydania tej decyzji przez kolegium komisarzy Komisja wydaje nową decyzję, której treść jest zasadniczo identyczna i która opiera się na tych samych zarzutach, nie ma ona obowiązku przeprowadzenia ponownego przesłuchania zainteresowanych przedsiębiorstw (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, pkt 83–111).

65 W niniejszej sprawie kwestii przesłuchania skarżącej nie można jednak oddzielać od kwestii dostępu do akt. O ile bowiem sporna decyzja ma zasadniczo taką samą treść i opiera się na takich samych zarzutach jak pierwsza decyzja, której nieważność stwierdził Sąd ze względu na uchybienie proceduralne, jakiego dopuszczono się na ostatnim etapie postępowania, a mianowicie brak prawidłowego uwierzytelnienia przez kolegium komisarzy, o tyle przy wydaniu tej pierwszej decyzji również dopuszczono się uchybienia proceduralnego, i to dużo wcześniej. Jak wynika bowiem z pkt 17 niniejszego wyroku, nie ma wątpliwości co do tego, że w postępowaniu administracyjnym, które doprowadziło do wydania tej pierwszej decyzji, Komisja nie przekazała skarżącej wszystkich dokumentów figurujących w jej aktach, w szczególności zaś dokumentów odciążających.

66 Tymczasem, jak przypomniano w pkt 17 niniejszego wyroku, w ww. wyrokach z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91 Solvay przeciwko Komisji i w sprawie T-36/91 ICI przeciwko Komisji, Sąd stwierdził – w odniesieniu do decyzji 91/297, o której mowa w pkt 12 niniejszego wyroku, która związana jest ze sporną decyzją i która była przedmiotem tego samego pisma w sprawie przedstawienia zarzutów – że w postępowaniu administracyjnym dopuszczono się naruszenia prawa do obrony, gdyż

Komisja nie udzieliła zainteresowanemu przedsiębiorstwu wystarczającego dostępu do dokumentów, a w szczególności do tych, które mogły zostać wykorzystane do celów jego obrony. Sąd stwierdził zatem nieważność tych decyzji, przypominając w szczególności, z jednej strony, że w sprawach z zakresu konkurencji dostęp do akt należy do gwarancji procesowych służących ochronie prawa do obrony, a z drugiej strony, że istnieje konieczność sporządzenia szczegółowego wykazu dokumentów zawartych w aktach, tak aby zainteresowane przedsiębiorstwo mogło ocenić, czy celowe jest wystąpienie z żądaniem udostępnienia konkretnych dokumentów, które mogłyby być przydatne do jego obrony (ww. wyroki z dnia 29 czerwca 1995 r.: w sprawie T-30/91 Solvay przeciwko Komisji, pkt 59, 101; a także w sprawie T-36/91 ICI przeciwko Komisji, pkt 69, 111).

67 Pomimo tych okoliczności i nie bacząc na orzecznictwo Trybunału potwierdzające znaczenie dostępu do akt, a zwłaszcza dokumentów odciążających (zob. w szczególności wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-51/92 Hercules Chemicals przeciwko Komisji, Rec. s. I-4235), Komisja wydała taką samą decyzję jak decyzja, której nieważność została stwierdzona ze względu na brak prawidłowego uwierzytelnienia, bez wszczynania nowego postępowania administracyjnego, w ramach którego wysłuchałaby skarżącej, udzieliwszy jej uprzednio dostępu do akt.

68 Wynika stąd, że nie biorąc pod uwagę szczególnych okoliczności sprawy, a w szczególności opierając się na fakcie, że podstawą stwierdzenia nieważności pierwszej decyzji był brak prawidłowego uwierzytelnienia i że druga decyzja zawierała te same zarzuty, Sąd błędnie uznał, że przesłuchanie skarżącej nie było konieczne. Sąd naruszył zatem prawo, orzekając, że braku przesłuchania skarżącej przed wydaniem spornej decyzji nie można uznać za naruszenie prawa do obrony przez Komisję.

69 W świetle powyższych rozważań zarzuty drugi i trzeci odwołania są zasadne, a zaskarżony wyrok należy uchylić na tej podstawie, że Sąd nie stwierdził w nim nieważności zaskarżonej decyzji ze względu na naruszenie prawa do obrony.

70 Wobec uznania za zasadne zarzutów drugiego i trzeciego, prowadzących do uchylenia zaskarżonego wyroku, nie zachodzi potrzeba badania zarzutu pierwszego.

W przedmiocie skargi skierowanej przeciwko spornej decyzji

71 Zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał powinien uchylić orzeczenie Sądu. Może on wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala. Ma to miejsce w niniejszym przypadku.

72 Z pkt 47–69 zaskarżonego wyroku wynika, że skarga jest zasadna i że należy stwierdzić nieważność spornej decyzji, ze względu na naruszenie prawa do obrony.

W przedmiocie kosztów

73 Zgodnie z art. 122 regulaminu Trybunału, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, rozstrzyga on o kosztach. Zgodnie z art. 69 § 2 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę w odniesieniu do zasadniczej części swych zarzutów, a skarżąca wniosła o obciążenie jej kosztami postępowania, powinna ona ponieść własne koszty, a także należy obciążyć ją wszystkimi kosztami poniesionymi przez skarżącą zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

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

1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie T-58/01 Solvay przeciwko Komisji zostaje uchylony.**

2) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji 2003/5/WE z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie postępowania na podstawie art. 81 traktatu WE (sprawa COMP/33.133 – B: Węglan sodu – Solvay, CFK).**

3) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami zarówno postępowania w pierwszej instancji, jaki i postępowania odwoławczego.**

Podpisy