Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 18 czerwca 2013 r.*

Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Artykuł 101 TFUE — Rozporządzenie (WE) nr 1/2003 — Artykuł 5 i art. 23 ust. 2 — Subiektywne warunki nałożenia grzywny — Wpływ opinii prawnej lub decyzji wydanej przez krajowy organ ochrony konkurencji — Uprawnienie krajowego organu ochrony konkurencji do stwierdzenia naruszenia prawa konkurencji Unii Europejskiej bez nałożenia grzywny

W sprawie C-681/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Oberster Gerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia 5 grudnia 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 grudnia 2011 r., w postępowaniu:

Bundeswettbewerbsbehörde,

Bundeskartellanwalt

przeciwko

Schenker & Co. AG,

ABX Logistics (Austria) GmbH,

Alpentrans Spedition und Transport GmbH,

Logwin Invest Austria GmbH,

DHL Express (Austria) GmbH,

G. Englmayer Spedition GmbH,

Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH,

A. Ferstl Speditionsgesellschaft mbH,

Spedition, Lagerei und Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen Alois Herbst GmbH & Co. KG,

Johann Huber Spedition und Transportgesellschaft mbH,

Kapeller Internationale Spedition GmbH,

* Język postępowania: niemiecki.

Keimelmayr Speditions- u. Transport GmbH,

Koch Spedition GmbH,

Maximilianowi Schludermannowi, działającemu w charakterze syndyka masy upadłościowej Kubicargo Speditions GmbH,

Kühne + Nagel GmbH,

Lagermax Internationale Spedition Gesellschaft mbH,

Morawa Transport GmbH,

Johann Ogris Internationale Transport- und Speditions GmbH,

Logwin Road + Rail Austria GmbH,

Internationale Spedition Schneckenreither Gesellschaft mbH,

Leopold Schöffl GmbH & Co. KG,

„Spedpack"-Speditions- und Verpackungsgesellschaft mbH,

Johann Strauss GmbH,

Thomas Spedition GmbH,

Traussnig Spedition GmbH,

Treu SpeditionsgesmbH,

Spedition Anton Wagner GmbH,

Gebrüder Weiss GmbH,

Wildenhofer Spedition und Transport GmbH,

Marehard u. Wuger Internat. Speditions- u. Logistik GmbH,

Rail Cargo Austria AG,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, Prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič i M. Berger, prezesi izb, E. Juhász (sprawozdawca), U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.C. Bonichot, J.J. Kasel, M. Safjan, D. Šváby i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 stycznia 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Bundeswettbewerbsbehörde przez T. Thannera, K. Freweina oraz N. Harsdorf Enderndorf, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Bundeskartellanwalt przez A. Maira, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Schenker & Co. AG przez A. Reidlingera oraz F. Stenitzera, Rechtsanwälte,

— w imieniu ABX Logistics (Austria) GmbH, Logwin Invest Austria GmbH oraz Logwin Road + Rail Austria GmbH przez A. Ablasser-Neuhuber oraz G. Fusseneggera, Rechtsanwälte,

— w imieniu Alpentrans Spedition und Transport GmbH, Kapeller Internationale Spedition GmbH, Johann Strauss GmbH oraz Wildenhofer Spedition und Transport GmbH przez N. Gugerbauera, Rechtsanwalt,

— w imieniu DHL Express (Austria) GmbH przez F. Urlesbergera, Rechtsanwalt,

— w imieniu G. Englmayer Spedition GmbH, Internationale Spedition Schneckenreither Gesellschaft mbH oraz Leopold Schöffl GmbH & Co KG przez M. Stempkowskiego oraz M. Odera, Rechtsanwälte,

— w imieniu Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH przez D. Thalhammera, Rechtsanwalt,

— w imieniu Kühne + Nagel GmbH przez M. Fellneara, Rechtsanwalt,

— w imieniu Lagermax Internationale Spedition Gesellschaft mbH przez K. Wessely, Rechtsanwältin,

— w imieniu Johann Ogris Internationale Transport- und Speditions GmbH oraz Traussnig Spedition GmbH przez M. Eckela, Rechtsanwalt,

— w imieniu Gebrüder Weiss GmbH przez I. Hartung, Rechtsanwältin,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez L. D'Ascię, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu polskiego przez M. Szpunara oraz B. Majczynę, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez N. von Lingena, M. Kellerbauera oraz L. Malferrariego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 101 TFUE.

2 Niniejszy wniosek został przedstawiony w ramach sporu, jaki zaistniał pomiędzy Bundeswettbewerbsbehörde (austriackim federalnym urzędem ochrony konkurencji) i Bundeskartellanwalt (austriackim federalnym rzecznikiem interesu publicznego w postępowaniach antymonopolowych) z jednej strony a 31 przedsiębiorstwami, m.in. Schenker & Co. AG (zwaną dalej „Schenker"), z drugiej strony w przedmiocie stwierdzenia naruszenia art. 101 TFUE i przepisów krajowego prawa antymonopolowego oraz nałożenia grzywny na podstawie tych przepisów.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1) stanowi:

„W celu ustanowienia systemu, który gwarantuje, że konkurencja na wspólnym rynku nie zostanie zakłócona, art. [101 TFUE] i [102 TFUE] muszą być skutecznie i jednolicie stosowane we Wspólnocie […]".

4 Zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 1/2003, zatytułowanego „Uprawnienia organów ochrony konkurencji państw członkowskich":

„Organy ochrony konkurencji państw członkowskich mają prawo stosowania art. [101 TFUE] i [102 TFUE] w indywidualnych sprawach. W tym celu, działając z urzędu lub na wniosek, mogą wydać następujące decyzje:

— domagające się zaprzestania naruszenia,

— zarządzające środki tymczasowe,

— akceptujące zobowiązania,

— nakładające grzywny lub okresowe kary pieniężne, lub inne kary przewidziane w krajowych przepisach prawa.

Jeżeli na podstawie informacji, które posiadają organy ochrony konkurencji państw członkowskich, warunki ustanowienia zakazu nie zostały spełnione, mogą również zdecydować, że nie ma podstaw do działania z ich strony".

5 Ustęp 1 art. 7 tego rozporządzenia, zatytułowanego „Stwierdzenie i zaprzestanie naruszenia", stanowi:

„Jeżeli Komisja, działając z urzędu lub na wniosek, stwierdzi naruszenie art. [101 TFUE] lub [102 TFUE], może w drodze decyzji nakazać przedsiębiorstwom lub związkom przedsiębiorstw, których sprawa dotyczy, by zaprzestały takiego naruszenia […]. Jeżeli Komisja posiada uzasadniony interes, może [również] stwierdzić, że naruszenie zostało popełnione w przeszłości".

6 Zgodnie z akapitem pierwszym art. 10 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Stwierdzenie niestosowania”:

„Jeżeli interes publiczny Wspólnoty w zakresie stosowania art. [101 TFUE] i [102 TFUE] tego wymaga, Komisja, działając z urzędu, może w drodze decyzji stwierdzić, że art. [101 TFUE] nie ma zastosowania do porozumienia, decyzji związków przedsiębiorstw lub praktyki uzgodnionej, ponieważ warunki określone w art. [101] ust. 1 [TFUE] nie zostały spełnione lub warunki określone w art. [101] ust. 3 [TFUE] zostały spełnione”.

7 Artykuł 15 ust. 3 rozporządzenia 1/2003 brzmi następująco:

„Działając z urzędu, organy ochrony konkurencji państw członkowskich mogą przedstawiać pisemne uwagi sądom krajowym własnych państw członkowskich w sprawach dotyczących stosowania [101 TFUE] lub [102 TFUE]. Organy te mogą również przedstawiać ustne uwagi sądom krajowym własnych państw członkowskich, o ile sądy te wyrażą na to zgodę. Jeżeli spójne stosowanie art. [101 TFUE] lub [102 TFUE] tego wymaga, Komisja, działając z urzędu, może przedstawiać pisemne uwagi sądom państw członkowskich. Za zgodą właściwego sądu Komisja może również przedstawiać ustne uwagi”.

8 Zgodnie z art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1/2003 Komisja może w drodze decyzji nałożyć grzywny na przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, jeżeli umyślnie lub w wyniku niedbalstwa naruszają one art. 101 TFUE czy też 102 TFUE.

9 Zgodnie z brzmieniem art. 23 ust. 5 tego samego rozporządzenia „[d]ecyzje podjęte na mocy ust. 1 i 2 nie mają charakteru sankcji karnych”.

Prawo austriackie

10 Paragraf 16 obowiązującej od dnia 1 stycznia 1989 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Kartellgesetz 1988 (austriackiej ustawy anytmonopolowej z 1988 r., BGBl. 600/1988), stanowił, co następuje:

„Kartelami nieznaczącymi są kartele, które w momencie dojścia ich do skutku mają udział w zaopatrzeniu:

1) całego krajowego rynku mniejszy niż 5% i

2) ewentualnego krajowego miejscowego rynku częściowego mniejszy niż 25%”.

11 Zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej z 1998 r.:

„Kartele nie mogą być wprowadzane w życie, również w części, jeśli:

1) nie zostanie wydane prawomocne zezwolenie (§ 23 i 26); wyjątek od tej zasady stanowią kartele niezamierzone oraz nieznaczące, pod warunkiem że wskutek przystąpienia przedsiębiorstwa nie zostały przekroczone progi określone w § 16”.

12 Paragraf 1 ust. 1 Kartellgesetz 2005 (austriackiej ustawy antymonopolowej z 2005 r., BGBl. I, 61/2005), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2006 r., stanowi:

„Zabronione są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, decyzje związków przedsiębiorstw i praktyki uzgodnione, które mają na celu lub których skutkiem jest zapobieganie, ograniczanie lub zniekształcanie wolnej konkurencji (kartele)”.

13 Paragraf 2 ust. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej z 2005 r. stanowi:

„Wyjątek od ustanowionego w ust. 1 zakazu stanowią w każdym razie:

1) kartele, w których uczestniczą przedsiębiorstwa, które wspólnie mają udział w całym ryku krajowym nie większy niż 5% i w ewentualnym krajowym miejscowym rynku częściowym nie większy niż 25% (kartele nieznaczące)".

14 Paragraf 29 pkt 1 lit. a) i d) ustawy antymonopolowej z 2005 r. brzmi następująco:

„Kartellgericht [sąd antymonopolowy] nakłada grzywnę:

1) w wysokości wynoszącej maksymalnie 10% łącznych obrotów osiągniętych przez przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw w trakcie poprzedniego roku obrotowego, jeśli umyślnie lub wskutek niedbalstwa

a) narusza ono zakaz stosowania karteli (§ 1), zakaz stosowania praktyk mających znamiona nadużycia (§ 5) […]

[…]

lub

d) dopuszcza się ono naruszenia przepisów art. [101 TFUE] lub [102 TFUE]".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

15 Z postanowienia odsyłającego wynika, że pozwane w postępowaniu głównym były członkami Spediteurs-Sammelladungs-Konferenz (konferencji spedytorów ładunków zbiorowych, zwanej dalej „SSK"). SSK była wspólnotą interesów części członków zwykłych Zentralverband der Spediteure (centralnego zrzeszenia spedytorów, zwanego dalej „Zentralverband"). Zorganizowane jako zrzeszenie Zentralverband jest reprezentantem zbiorowych interesów spedytorów i usługodawców logistycznych z koncesją spedycyjną.

16 SSK została założona w dniu 30 maja 1994 r. jako spółka prawa cywilnego pod warunkiem zawieszającym uzyskania zezwolenia sądu antymonopolowego. Na podstawie pkt 1 i 7.1 umowy ramowej SSK organizacja ta dążyła do celu polegającego na „umożliwieniu nadawcom i konsumentom końcowym zapewnienia korzystniejszych (wobec taryf kolejowych dla ładunków drobnicowych) stawek samochodowych i kolejowych ładunków zbiorowych i – poprzez stworzenie takich samych warunków konkurencji – wspieraniu dozwolonej konkurencji między jej członkami, przy czym będzie się dążyć do tego celu […] ze szczególnym uwzględnieniem zgodności z prawem antymonopolowym austriackim oraz prawem [Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)]".

17 W dniu 28 czerwca 1994 r. do sądu antymonopolowego wpłynął wniosek o wydanie zezwolenia dla SSK jako kartelu umownego („Vereinbarungskartell"). Wniosek ten zawierał najważniejsze postanowienia umowy ramowej SSK oraz przeprowadzoną na podstawie prawa Unii i EOG analizę stanu faktycznego. We wniosku tym wyjaśniono, że SSK obejmuje tylko austriackie transporty ładunków zbiorowych i pozostaje ona bez wpływu na transport między Austrią a pozostałymi państwami członkowskimi EOG. Wyjaśniono w nim ponadto, że ze względu na bardzo nieznaczny udział w rynku, wynoszący poniżej 2% wewnątrzkrajowego rynku produktowego, nie jest odczuwalne jakiekolwiek ograniczenie konkurencji, nie dochodzi do zamknięcia rynku, który ponadto pozostaje otwarty dla usługodawców zagranicznych. Der paritätische Ausschuss für Kartellangelegenheiten

(komitet parytetowy ds. antymonopolowych) uznał istnienie SKK za nieuzasadnione z gospodarczego punktu widzenia, co spowodowało cofnięcie złożonego do sądu antymonopolowego wniosku o zezwolenie.

18 Pismem z dnia 6 lutego 1995 r. Zentralverband wniosło do sądu antymonopolowego o stwierdzenie, że SSK jest „kartelem nieznaczącym" („Bagatellkartell") w rozumieniu § 16 ustawy monopolowej z 1988 r. i dlatego może być prowadzona bez zezwolenia. W piśmie tym zostały całościowo przedstawione: założenie SSK, zawarcie jej umowy ramowej, model przyszłego wspólnego ustalania taryf oraz system klientów wyjątkowych. Postanowieniem z dnia 2 lutego 1996 r. sąd antymonopolowy stwierdził, że SSK jest kartelem nieznaczącym w rozumieniu § 16 ustawy antymonopolowej z 1988 r. Z uwagi na brak zaskarżenia postanowienie to stało się prawomocne.

19 Również kancelaria adwokacka zaangażowana przez pełnomocnika kartelu („Kartellbevollmächtigte") SSK jako doradca zajęła stanowisko, że SSK może zostać uznana za kartel nieznaczący. W piśmie z dnia 11 marca 1996 r. podtrzymała ona swą opinię dotyczącą kwestii, które należało uwzględnić przy wprowadzaniu w życie SSK jako kartelu nieznaczącego. W piśmie tym nie została jednak wyjaśniona kwestia, czy ten nieznaczący kartel jest zgodny z prawem antymonopolowym Unii Europejskiej.

20 W związku z wchodzącą w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. ustawą antymonopolową z 2005 r. Zentralverband zwróciło się do tej kancelarii o zbadanie tego, jakie skutki będzie mieć ta nowelizacja dla SSK. W swojej odpowiedzi z dnia 15 lipca 2005 r. ta sama kancelaria wskazała, że należy zbadać, czy udział SSK przewyższa 5% rynku krajowego, a jeżeli tak, to czy porozumienia zawarte w ramach SSK są wyłączone z zakazu kartelowego. Pismo nie odnosi się do kwestii zgodności SKK z europejskim prawem antymonopolowym.

21 Zentralverband przeanalizowało udziały członków SSK w rynku krajowego transportu ładunków zbiorowych w dziedzinie ładunków drobnicowych za lata 2004, 2005 i 2006 w drodze ankiety e-mailowej. Obliczając te udziały, Zentralverband zastosowało zasady dotyczące rozgraniczenia rynku i obliczania udziałów rynkowych, które stanowiły podstawę złożonego przez nie wniosku oraz wydanego przez sąd antymonopolowy postanowienia ustalającego. Obliczony w ten sposób udział SSK w rynku wynosił 3,82% w 2005 r. i 3,23% w 2006 r. O braku przekroczenia progu 5% zostali poinformowani przynajmniej najważniejsi członkowie SSK. Zdaniem sądu odsyłającego należy wykluczyć, aby do 2004 r. włącznie próg 5% miał zostać przekroczony wskutek przystąpień nowych przedsiębiorstw.

22 W dniu 11 października 2007 r. Komisja Europejska powiadomiła, że poprzedniego dnia jej pracownicy dokonali niezapowiedzianych kontroli w biurach należących do różnych oferentów międzynarodowych usług spedycyjnych oraz że ma ona podstawy przyjąć, iż skontrolowane przedsiębiorstwa mogły naruszyć postanowienia traktatu WE zakazujące praktyk handlowych ograniczających konkurencję.

23 W dniu 29 listopada 2007 r. miały miejsce wspólne rozmowy zarządu SSK i prezydium Zentralverband z przedstawicielem kancelarii adwokackiej będącej doradcą SSK w przedmiocie stosowania austriackiego i europejskiego prawa antymonopolowego do współpracy w ramach SSK i Zentralverband. Wówczas po raz pierwszy wyrażono wątpliwości co do zgodności z prawem traktowania SSK jako kartelu nieznaczącego. Stwierdzono, że istnieje prawdopodobieństwo zastosowania prawa antymonopolowego Unii Europejskiej ze względu na to, iż nie można łatwo stwierdzić, czy umowy lub też porozumienia mogą rzeczywiście wywierać wpływ na handel międzypaństwowy. Zarząd SSK podjął jednogłośną uchwałę w przedmiocie natychmiastowego rozwiązania SSK.

24 W dniu 18 lutego 2010 r. Bundeswettbewerbsbehörde zwrócił się do Oberlandesgericht Wien, działającego jako sąd antymonopolowy, o stwierdzenie, że Schenker naruszyła w szczególności art. 101 TFUE, nie nakładając jednak na nią grzywny; urząd ten zwrócił się jednak o nałożenie grzywny za naruszenie art. 101 TFUE na inne pozwane w postępowaniu głównym spółki. Urząd ten

twierdził, że pozwane w postępowaniu głównym uczestniczyły w jednolitym, złożonym i wielopostaciowym naruszaniu krajowego i unijnego prawa antymonopolowego w ten sposób, że uzgadniały na terytorium Austrii taryfy dla krajowego transportu ładunków zbiorowych.

25 Pozwane wniosły o oddalenie podniesionego przez Bundeswettbewerbsbehörde żądania i, z wyjątkiem spółki Schenker, zakwestionowały one swą winę, podnosząc, że sąd antymonopolowy uznał SSK za kartel nieznaczący, że SKK była powszechnie znana i że zaufały on fachowej poradzie mającej doświadczenie w prawie konkurencji i godnej zaufania kancelarii adwokackiej. Ich zdaniem prawo konkurencji Unii Europejskiej nie ma zastosowania, ponieważ to ograniczenie konkurencji nie wywierało wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

26 Postanowieniem z dnia 22 lutego 2011 r. Oberlandesgericht Wien oddalił wniesione przez Bundeswettbewerbsbehörde żądanie.

27 Oberlandesgericht Wien uzasadnił odrzucenie tego wniosku w szczególności tym, że przedsiębiorstwom, których on dotyczył, nie można zarzucić zawinionego dokonywania uzgodnień cenowych ze względu na to, iż mogą się one powołać na postanowienie z dnia 2 lutego 1996 r., w którym sąd antymonopolowy stwierdził, że zawarte przez nie porozumienie stanowi kartel nieznaczący. Zdaniem Oberlandesgericht Wien z tego postanowienia wynika, że SSK nie wywierała wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, a zatem – że nie doszło do naruszenia art. 101 TFUE. Oberlandesgericht Wien stoi ponadto na stanowisku, że przedsiębiorstwom tym nie można zarzucić zawinionego działania również ze względu na to, iż uczestnicy kartelu przed przystąpieniem do niego zasięgnęli w przedmiocie zgodności z prawem swego zachowania fachowej opinii prawnej kancelarii adwokackiej wyspecjalizowanej w prawie antymonopolowym.

28 W odniesieniu do Schenker, która złożyła wniosek o zwolnienie z grzywny i współpracowała z organami administracji w trakcie prowadzonego na gruncie prawa antymonopolowego dochodzenia, Bundeswettbewerbsbehörde zwrócił się o stwierdzenie naruszenia art. 101 TFUE i austriackiego prawa antymonopolowego, nie wnosząc jednak o nałożenie grzywny. Żądanie to nie zostało jednak uwzględnione przez Oberlandesgericht Wien ze względu na to, że zgodnie z art. 5, 7 i 10 rozporządzenia nr 1/2003 tylko Komisja Europejska może stwierdzić naruszenie bez nakładania grzywny.

29 Bundeswettbewerbsbehörde i Bundeskartellanwalt zaskarżyli wydane przez Oberlandesgericht Wien postanowienie zażaleniem. Pismem z dnia 12 września 2011 r. Komisja przedstawiła na podstawie art. 15 rozporządzenia nr 1/2003 rozpatrującemu zażalenie Oberster Gerichtshof swe uwagi na piśmie w przedmiocie zawisłej przed nim sprawy.

30 W tych okolicznościach Oberster Gerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy naruszenia art. 101 TFUE przez przedsiębiorstwo mogą być zagrożone grzywną, jeżeli przedsiębiorstwo było w błędzie co do zgodności z prawem swojego działania, a nie można mu było zarzucić tego błędu?

W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze:

a) Czy nie można zarzucić błędu co do zgodności z prawem zachowania, jeżeli przedsiębiorstwo postępowało zgodnie z poradą radcy prawnego mającego doświadczenie w prawie konkurencji, a nieprawidłowość porady nie była ani oczywista, ani rozpoznawalna na podstawie analizy, jakiej można wymagać od przedsiębiorstwa?

b) Czy nie można zarzucić błędu co do zgodności z prawem zachowania, jeżeli przedsiębiorstwo zaufało prawidłowości rozstrzygnięcia krajowego organu ochrony konkurencji, który zbadał podlegające ocenie zachowanie wyłącznie na podstawie krajowego prawa konkurencji i uznał je za dopuszczalne?

2) Czy krajowe organy ochrony konkurencji są uprawnione do stwierdzenia, że przedsiębiorstwo uczestniczyło w kartelu naruszającym unijne prawo konkurencji, jeżeli przedsiębiorstwo nie podlega grzywnie, ponieważ złożyło wniosek o zwolnienie z grzywny?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

31 Zadając powyższe pytania sąd odsyłający chce uzyskać wyjaśnienia w przedmiocie subiektywnych warunków nałożenia grzywny na sprawcę naruszenia reguł konkurencji Unii, a w szczególności w przedmiocie skutków, jakie może mieć dla tych warunków wydanie opinii prawnej lub decyzji krajowego organ ochrony konkurencji. Sąd odsyłający chce ponadto ustalić, czy krajowy organ ochrony konkurencji może stwierdzić naruszenie reguł konkurencji Unii, nie nakładając jednocześnie na jego sprawcę grzywny, a to ze względu na jego udział w programie współpracy.

32 Pytania te zostały zadane w ramach prowadzonego na podstawie krajowego prawa konkurencji postępowania w przedmiocie zastosowania art. 101 TFUE przez krajowe sądy i organy ochrony konkurencji w okresie pomiędzy 1994 r. a dniem 29 listopada 2007 r., czyli częściowo po dniu 1 maja 2004 r., od kiedy to znajduje zastosowanie rozporządzenie nr 1/2003. Ponadto, wyjaśniając zadane pytania, sąd odsyłający oprócz odpowiednich postanowień traktatowych przywołuje jako podstawę prawną tych pytań również to rozporządzenie.

W przedmiocie pytania pierwszego

33 Zadając pierwsze pytanie, sąd krajowy podnosi w istocie kwestię tego, czy wykładni art. 101 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że przedsiębiorstwo, które dopuściło się jego naruszenia, może uniknąć nałożenia grzywny, jeśli naruszenie to wynika z błędu co do zgodności z prawem danego zachowania popełnionego przez to przedsiębiorstwo ze względu na treść opinii prawnej sporządzonej przez adwokata lub też decyzji wydanej przez krajowy organ ochrony konkurencji.

34 Zgodnie z art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja może w drodze decyzji nałożyć grzywny na przedsiębiorstwa lub na związki przedsiębiorstw, jeżeli „umyślnie lub w wyniku niedbalstwa" naruszają one art. 101 TFUE lub 102 TFUE.

35 W art. 5 rozporządzenia nr 1/2003 określone zostały uprawnienia organów ochrony konkurencji państw członkowskich do stosowania art. 101 TFUE i 102 TFUE; przepis ten stanowi, że organy te mogą w szczególności nakładać grzywny, okresowe kary pieniężne lub inne kary przewidziane w krajowych przepisach prawa. Z brzmienia tego artykułu nie wynika zaś, że przyjęcie przewidzianych w tym rozporządzeniu środków wykonawczych wymaga spełnienia warunków o subiektywnym charakterze.

36 Jeśli jednak w ogólnym interesie polegającym na jednolitym stosowaniu art. 101 TFUE i 102 TFUE w całej Unii państwa członkowskie ustanawiają w ramach stosowania art. 5 rozporządzenia nr 1/2003 mające subiektywny charakter warunki, to aby nie podważyć skuteczności prawa Unii, konieczne jest, by te warunki były co najmniej tak samo rygorystyczne jak ten określony w art. 23 rozporządzenia nr 1/2003.

37 Jeżeli chodzi o kwestię tego, czy dane naruszenie zostało popełnione umyślnie lub w wyniku niedbalstwa i z tego powodu może być ukarane grzywną nakładaną na mocy art. 23 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1/2003, z orzecznictwa Trybunału wynika, iż przesłanka ta jest spełniona, jeśli dane przedsiębiorstwo nie może nie wiedzieć, że jego działanie ma charakter antykonkurencyjny, niezależnie od tego, czy ma świadomość naruszania reguł konkurencji zawartych w traktacie, czy też nie (zob. wyroki: z dnia 8 listopada 1983 r. w sprawach połączonych od 96/82 do 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 i 110/82 IAZ International Belgium i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 3369, pkt 45; z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 322/81 Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin przeciwko Komisji, Rec. s. 3461, pkt 107; a także z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-280/08 P Deutsche Telekom przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9555, pkt 124).

38 Zatem fakt, że dane przedsiębiorstwo zakwalifikowało w błędny pod względem prawnym sposób swe stanowiące podstawę stwierdzenia naruszenia zachowanie, nie może zwolnić go z obciążenia grzywną, ze względu na to, iż nie mogło ono nie wiedzieć o antykonkurencyjnym charakterze tego postępowania.

39 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że członkowie SSK poczynili uzgodnienia w przedmiocie stosowanych przez nich taryf dla krajowego transportu ładunków zbiorowych. Przedsiębiorstwa, które bezpośrednio uzgadniają stosowane przez nie ceny sprzedaży, ewidentnie nie mogą nie wiedzieć o antykonkurencyjnym charakterze swego zachowania. Wynika z tego, że w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym spełniony jest warunek ustanowiony w art. 23 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1/2003.

40 Wreszcie należy przypomnieć, że krajowe organy ochrony konkurencji mogą wyjątkowo podjąć decyzję o nienakładaniu grzywny, nawet jeśli dane przedsiębiorstwo dopuściło się naruszenia art. 101 TFUE umyślnie lub w wyniku niedbalstwa. Może to mieć miejsce w szczególności w przypadku, gdy takiemu nałożeniu grzywny sprzeciwia się ogólna zasada prawa Unii, taka jak zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań.

41 Nie może jednak powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu odpowiedni organ administracji nie udzielił precyzyjnych zapewnień (zob. wyroki: z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-221/09 AJD Tuna, Zb.Orz. s. I-1655, pkt 72; z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie C-545/11 Agrargenossenschaft Neuzelle, pkt 25). Wynika z tego, że przedstawiona przez adwokata opinia prawna nie może w żadnym razie stanowić dla danego przedsiębiorstwa podstawy uzasadnionych oczekiwań co do tego, iż jego zachowanie nie narusza art. 101 TFUE czy też nie pociągnie za sobą nałożenia grzywny.

42 Jeśli chodzi o krajowe organy ochrony konkurencji, to ze względu na to, że nie są one właściwe do podjęcia decyzji negatywnej, czyli stwierdzającej, iż nie doszło do naruszenia art. 101 TFUE (wyrok z dnia 3 maja 2011 r. w sprawie C-375/09 Tele2 Polska, Zb.Orz. s. I-3055, pkt 19–30), nie mogą one spowodować powstania po stronie przedsiębiorstw uzasadnionych oczekiwań co do tego, że ich zachowanie nie narusza tego postanowienia traktowego. Z brzmienia pierwszego pytania prejudycjalnego wynika ponadto, że krajowy organ ochrony konkurencji zbadał podlegające ocenie rozpatrywane w postępowaniu głównym zachowanie przedsiębiorstw wyłącznie na podstawie krajowego prawa konkurencji.

43 Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, iż wykładni art. 101 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że przedsiębiorstwo, które dopuściło się jego naruszenia, nie może uniknąć obciążenia grzywną, jeśli naruszenie to wynika z błędu w ocenie zgodności z prawem danego zachowania popełnionego przez to przedsiębiorstwo ze względu na treść opinii prawnej sporządzonej przez adwokata lub też decyzji wydanej przez krajowy organ ochrony konkurencji.

W przedmiocie pytania drugiego

44 Zadając swe drugie pytanie, sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy krajowe sądy i organy ochrony konkurencji, którym powierzone zostało zadanie stosowania art. 101 TFUE, mogą stwierdzić naruszenie tego postanowienia traktatowego, nie nakładając jednocześnie grzywny, w przypadku gdy dane przedsiębiorstwo wzięło udział w krajowym programie współpracy.

45 Nie ma wątpliwości co do tego, że art. 5 rozporządzenia nr 1/2003 nie przyznaje w wyraźny sposób krajowym organom ochrony konkurencji uprawnienia do stwierdzenia naruszenia art. 101 TFUE bez jednoczesnego nałożenia grzywny; tym niemniej jednak nie wyklucza on tej możliwości.

46 Jednak do zapewnienia skutecznego wykonania art. 101 TFUE w interesie ogólnym (zob. wyrok z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie C-439/08 VEBIC, Zb.Orz. s. I-12471, pkt 56) konieczne jest, aby krajowe organy ochrony konkurencji jedynie wyjątkowo odstępowały od nałożenia grzywny w przypadku umyślnego lub będącego wynikiem niedbalstwa naruszenia tego postanowienia traktatowego.

47 Należy ponadto podnieść, że takie nienałożenie grzywny ze względu na udział przedsiębiorstwa w krajowym programie współpracy może nastąpić jedynie wówczas, gdy program ten został wdrożony w taki sposób, który nie narusza wymogu skutecznego i jednolitego stosowania art. 101 TFUE.

48 W odniesieniu zaś do przysługującego Komisji uprawnienia do obniżania wysokości grzywien ze względu na udział w jej własnym programie współpracy z orzecznictwa Trybunału wynika, że takie obniżenie kwoty grzywny w przypadku przedsiębiorstw uczestniczących w naruszeniach prawa konkurencji Unii jest uzasadnione jedynie wówczas, gdy współpraca ta ułatwia Komisji spoczywające na niej zadanie mające na celu stwierdzenie, iż doszło do naruszenia i, w odpowiednim przypadku, położenie mu kresu, przy czym zachowanie takiego przedsiębiorstwa winno również świadczyć o prawdziwej woli współpracy z jego strony (zob. podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5425, pkt 393, 395, 396).

49 Aby nie naruszyć wymogu skutecznego i jednolitego stosowania art. 101 TFUE, zwolnienie z grzywny lub jej nienakładanie, przykładowo takie jak to, które jest rozpatrywane w postępowaniu głównym, może być stosowane jedynie w ściśle wyjątkowych sytuacjach, w których współpraca ze strony przedsiębiorstwa miała decydujące znaczenie dla wykrycia kartelu i skutecznego karania za udział w nim.

50 Na drugie pytanie należy zatem udzielić odpowiedzi, że wykładni art. 101 TFUE oraz art. 5 i art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 należy dokonywać w taki sposób, iż w przypadku ustalenia, iż doszło do naruszenia art. 101 TFUE, krajowe organy ochrony konkurencji mogą wyjątkowo ograniczyć się do stwierdzenia naruszenia, nie nakładając jednocześnie grzywny, w przypadku gdy dane przedsiębiorstwo wzięło udział w krajowym programie współpracy.

W przedmiocie kosztów

51 Dla stron postępowania głównego niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania głównego, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Wykładni art. 101 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że przedsiębiorstwo, które dopuściło się jego naruszenia, nie może uniknąć obciążenia grzywną, jeśli naruszenie to wynika z błędu w ocenie zgodności z prawem danego zachowania popełnionego przez to przedsiębiorstwo ze względu na treść opinii prawnej sporządzonej przez adwokata lub też decyzji wydanej przez krajowy organ ochrony konkurencji.**

2) **Wykładni art. 101 TFUE oraz art. 5 i art. 23 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 TFUE] i [102 TFUE] należy dokonywać w taki sposób, iż w przypadku ustalenia, że doszło do naruszenia art. 101 TFUE, krajowe organy ochrony konkurencji mogą wyjątkowo ograniczyć się do stwierdzenia naruszenia, nie nakładając jednocześnie grzywny, w przypadku gdy dane przedsiębiorstwo wzięło udział w krajowym programie współpracy.**

Podpisy