Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 16 maja 2017 r.*

Konkurencja — Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki — Nadużycie pozycji dominującej — Rynek dystrybucji środków ochrony roślin — Decyzja o odrzuceniu skargi do Komisji — Domniemane antykonkurencyjne zachowanie producentów i dystrybutorów — Uzgodnione lub skoordynowane składanie przez producentów i dystrybutorów skarg do organów administracyjnych i organów ścigania — Składanie doniesień o domniemanych naruszeniach obowiązujących uregulowań przez importerów równoległych — Kontrole administracyjne przeprowadzone następnie przez organy administracyjne — Nałożenie przez organy krajowe sankcji administracyjnych i karnych na importerów równoległych — Zrównanie składania zawiadomień przez producentów i dystrybutorów ze złośliwymi działaniami lub nadużywaniem postępowań administracyjnych — Brak interesu Unii — Prawo do skutecznej ochrony sądowej

W sprawie T-480/15

Agria Polska sp. z o.o., z siedzibą w Sosnowcu (Polska),

Agria Chemicals Poland sp. z o.o., z siedzibą w Sosnowcu,

Star Agro Analyse und Handels GmbH, z siedzibą w Allerheiligen bei Wildon (Austria),

Agria Beteiligungsgesellschaft mbH, z siedzibą w Allerheiligen bei Wildon,

reprezentowane początkowo przez S. Dudzika, radcę prawnego, oraz J. Budzika, adwokata, a następnie przez P. Graczyka, adwokata, i W. Rocławskiego, radcę prawnego,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez J. Szczodrowskiego, A. Dawesa oraz J. Norris-Usher, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparty na art. 263 TFUE wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2015) 4284 final z dnia 19 czerwca 2015 r. [sprawa AT.39864 – BASF (dawniej AGRIA i in./BASF i in.)], odrzucającej skargę złożoną do tej instytucji przez skarżące, dotyczącą naruszeń art. 101 lub 102 TFUE, jakich ich zdaniem miało się głównie dopuścić 13 przedsiębiorstw będących producentami i dystrybutorami środków ochrony roślin, z pomocą lub za pośrednictwem czterech organizacji zawodowych i kancelarii prawnej,

* Język postępowania: polski.

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: I. Pelikánová, prezes, P. Nihoul i J. Svenningsen (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: L. Grzegorczyk, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 lutego 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżące, Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH i Agria Beteiligungsgesellschaft mbH, są – odpowiednio – dwiema spółkami prawa polskiego, spółką prawa niemieckiego i spółką prawa austriackiego, wykonującymi działalność w sektorze sprzedaży środków ochrony roślin prowadzonej w ramach importu równoległego tych produktów umożliwiającego w szczególności osiąganie korzyści wynikających z różnic w stawkach podatku od wartości dodanej (VAT) stosowanych do tych produktów w różnych państwach członkowskich. Operacje te polegają głównie na imporcie do Polski tego rodzaju produktów pochodzących z państw członkowskich, w których zostały one już dopuszczone do obrotu, na ich składowaniu w magazynach skarżących w Polsce, następnie na ich ponownym eksporcie do innych państw członkowskich, w tym do takich, w których produkty te zostały pierwotnie dopuszczone do obrotu, w niniejszym przypadku głównie do Niemiec i do Austrii.

Postępowanie przed UOKiK

2 W dniu 1 lipca 2010 r. Agria Polska wniosła do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej „UOKiK”) zawiadomienie (zwane dalej „zawiadomieniem krajowym”) o naruszeniu Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331) przez 13 przedsiębiorstw, to jest BASF SE, Bayer CropScience, RWA Raiffeisen Ware Austria AG (zwaną dalej „RWA”), Deutscher Raiffeisenverband, Sumi-Agro, Monsanto, Nufarm, Rokita Agro, DuPont, Arysta, Syngenta, Dow i Makhteshim Agan, będących producentami lub dystrybutorami środków ochrony roślin, z pomocą lub za pośrednictwem czterech organizacji zawodowych, a mianowicie Industrieverband Agrar (zwanej dalej „IVA”), Fachverband der chemischen Industrie – Industriegruppe Pflanzenschutz (IGP), European Crop Protection Association i Polskiego Stowarzyszenia Ochrony Roślin (PSOR), mających siedzibę – odpowiednio – w Niemczech, w Belgii i w Polsce, oraz kancelarii prawnej.

3 Pismem z dnia 10 sierpnia 2010 r. Prezes UOKiK powiadomił Agrię Polska, że ze względu na to, iż praktyki objęte zawiadomieniem krajowym dotyczyły lat 2005 i 2006, nie mogą już one stanowić podstawy do wszczęcia postępowania przez ten urząd. Zgodnie z art. 93 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie można było bowiem wszcząć postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję po upływie rocznego terminu od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania.

4 W dniu 30 sierpnia 2010 r. Agria Polska ponownie wniosła do UOKiK o wszczęcie postępowania dotyczącego istnienia domniemanego kartelu pomiędzy producentami i dystrybutorami środków ochrony roślin, podnosząc, że jej zawiadomienie krajowe, wniesione w dniu 1 lipca 2010 r., dotyczyło również naruszenia przez owych producentów i dystrybutorów przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczącego konkurencji.

5 Pismem z dnia 22 listopada 2010 r. Prezes UOKiK podtrzymał swoje stanowisko, wskazując, że roczny termin przedawnienia przewidziany w prawie polskim ma zastosowanie również wtedy, gdy wnioskowane postępowanie dotyczy przepisów prawa konkurencji Unii.

Postępowanie przed Komisją

6 W dniu 30 listopada 2010 r. skarżące i Agro Nova Polska sp. z o.o. złożyły zgodnie z art. 7 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 2, s. 205) skargę do Komisji Europejskiej (zwaną dalej „skargą do Komisji"). Skarga ta dotyczyła tych samych podmiotów co podmioty wskazane w zawiadomieniu krajowym złożonym do UOKiK. Agro Trade Handelsgesellschaft mbH i Cera Chem S.a.r.l., będące spółkami, odpowiednio, prawa niemieckiego i luksemburskiego, przyłączyły się do złożonej skargi, o czym Komisja została powiadomiona we wspólnych uwagach dodatkowych złożonych przez wszystkie te spółki (zwane dalej „spółkami pierwotnie wnoszącymi skargę do Komisji") w dniu 15 grudnia 2010 r. Te same spółki przedstawiły Komisji dodatkowe informacje w dniu 27 kwietnia 2011 r.

7 W dniu 29 lipca 2011 r. spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji przesłały tej instytucji streszczenie skargi.

8 Jak wynika z dokumentów przedstawionych przez spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji, skarga ta dotyczyła głównie naruszenia art. 101 TFUE. Skarga ta dotyczyła również naruszenia art. 102 TFUE przez RWA.

9 Ogólnie rzecz ujmując, spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji podniosły, że podmioty, których dotyczy skarga, stosowały wobec nich praktyki naruszające prawo Unii dotyczące konkurencji. Praktyki te przyjęły głównie formę porozumienia pomiędzy tymi podmiotami lub uzgodnionych praktyk i polegały na skoordynowanym składaniu do austriackich i polskich organów administracyjnych i organów ścigania nieuzasadnionych doniesień podważających zgodność z prawem działalności gospodarczej spółek pierwotnie wnoszących skargę do Komisji, w świetle zarówno wymogów przewidzianych w uregulowaniach dotyczących środków ochrony roślin, jak i warunków prowadzenia handlu równoległego tymi środkami, również pod kątem podatkowym.

10 Zdaniem spółek pierwotnie wnoszących skargę do Komisji to właśnie na podstawie błędnych, niepełnych lub fałszywych zgłoszeń, złożonych przez podmioty objęte skargą do Komisji w celu wyeliminowania tych spółek z rynku, austriackie oraz polskie organy administracyjne, podatkowe i organy ścigania niesłusznie przeprowadziły w nich liczne kontrole administracyjne, w tym kontrole na miejscu i zajęcia środków ochrony roślin w ich magazynach, a także wszczęły wobec nich postępowania karne, co więcej, w momencie strategicznym dla handlu środkami ochrony roślin, zależnego od pór roku, a mianowicie w pierwszej połowie roku.

11 Owe postępowania administracyjne i karne spowodowały nałożenie znacznych grzywien na spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji, co zresztą doprowadziło do upadłości jednej z nich, Agrii Polska, a także do nałożenia środków w postaci zakazu handlu środkami ochrony roślin w kluczowym dla handlu tego rodzaju produktami momencie roku. W konsekwencji spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji straciły udziały w rynku, a utrata ta była istotna i trudna do odwrócenia.

12 Spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji, na które zostały nałożone sankcje administracyjne i karne, w niektórych przypadkach uzyskały jednak, dzięki środkom odwoławczym wniesionym do właściwych sądów krajowych, uchylenie wspomnianych sankcji lub istotne obniżenie ich wysokości, co miałoby świadczyć o bezzasadności lub fałszywości zgłoszeń dokonywanych przez podmioty objęte

skargą do Komisji, określanych przez spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji mianem „złośliwego procesowania" w rozumieniu orzecznictwa wynikającego z wyroku z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96, EU:T:1998:183).

13 Spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji podniosły również, że donosicielskie postępowanie podmiotów objętych skargą do Komisji było ponadto ułatwiane przez aktywne działania zarówno organów niemieckich, w szczególności przedstawiciela Ambasady Republiki Federalnej Niemiec w Rzeczypospolitej Polskiej, jak i organów polskich. W rzeczywistości producenci i dystrybutorzy środków ochrony roślin mieli w tym względzie podejmować intensywne działania lobbingowe wobec tych organów krajowych.

14 W dniu 27 marca 2012 r. Komisja, za zgodą spółek pierwotnie wnoszących skargę do Komisji, przekazała jawną i skonsolidowaną wersję tej skargi podmiotom objętym ową skargą, które to podmioty przedstawiły swoje uwagi w okresie od kwietnia do czerwca 2012 r.

15 W swoich uwagach podmioty objęte skargą do Komisji podważyły przedstawione w niej fakty i zasadniczo podniosły, że różne działania podjęte przez niektóre z nich przed krajowymi organami administracyjnymi lub sądami były uzasadnione, w szczególności ze względu na naruszenia ich praw własności intelektualnej lub przemysłowej i na cel polegający na zapobieżeniu zaszkodzeniu ich reputacji. Wyjaśniły również, że ich działania nie były skoordynowane, a okoliczność, iż działania te zostały podjęte w zbliżonych terminach, znajduje głównie wytłumaczenie w tym, że były one w tym samym czasie przedmiotem nielegalnych działań prowadzonych przez importerów równoległych. Co się tyczy kontaktów podejmowanych w tym kontekście przez niektóre z przedsiębiorstw produkujących lub dystrybuujących środki ochrony roślin lub przez takie przedsiębiorstwa i organizacje zawodowe, a także kontaktów z administracją krajową, były one całkowicie uzasadnione, podobnie zresztą jak ich udział w kontrolach. A zatem zgodne z prawem kontakty nie mogą dowodzić istnienia kartelu w rozumieniu art. 101 TFUE.

16 Pismem z dnia 8 grudnia 2014 r. Komisja powiadomiła spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji o zamiarze odrzucenia skargi głównie z powodu niewystarczającego interesu Unii, który uzasadniałby podjęcie dalszych działań w tej sprawie na podstawie art. 101 lub 102 TFUE.

17 Na poparcie swojej tymczasowej analizy Komisja wyjaśniła po pierwsze, że prawdopodobieństwo stwierdzenia istnienia naruszenia art. 101 lub 102 TFUE było ograniczone ze względu na niewystarczające dowody przedstawione na poparcie skargi do Komisji, a także z uwagi na trudność wykazania w niniejszym przypadku pozycji dominującej RWA lub zbiorowej pozycji dominującej, a następnie wykazania nadużycia takiej pozycji. W tym względzie Komisja wskazała, że nie uważa ona, iż orzecznictwo wynikające z wyroków z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96, EU:T:1998:183), i z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja (T-321/05, EU:T:2010:266), utrzymanego w mocy w wyniku odwołania wyrokiem z dnia 6 grudnia 2012 r. AstraZeneca/Komisja (C-457/10 P, EU:C:2012:770), może być stosowane do sytuacji, w których przedsiębiorstwa informują organy administracji krajowej o domniemanych nielegalnych zachowaniach lub domniemanych nielegalnych działaniach innych przedsiębiorstw lub wywierają naciski na rzecz administracyjnego bądź karnego ścigania tych przedsiębiorstw. Po drugie, Komisja uważała, że środki niezbędne do celów wnioskowanego dochodzenia byłyby prawdopodobnie nieproporcjonalne ze względu na niewielkie prawdopodobieństwo wykazania istnienia naruszenia. Po trzecie, Komisja uznała, że na tym etapie organy i sądy krajowe mogły być bardziej odpowiednie do rozwiązania problemów podniesionych w skardze do Komisji.

18 W uwagach złożonych w dniu 8 stycznia 2015 r. spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji, z wyjątkiem Agro Nova Polska, powiadomiły Komisję, za pośrednictwem swego radcy prawnego, że Agro Trade Handelsgesellschaft i Cera Chem zrezygnowały z dalszego prowadzenia postępowania, wobec czego można uznać, że „wycofały swoją skargę do Komisji". Wyjaśniły również, że skarżące

podważają zapowiedziane umorzenie postępowania w sprawie ich skargi, wskazując w szczególności, że takie podejście w istotny sposób zmniejsza ich szanse na uzyskanie przed sądami krajowymi naprawienia przedmiotowych naruszeń prawa Unii, mianowicie art. 101 i 102 TFUE.

19 Decyzją C(2015) 4284 final z dnia 19 czerwca 2015 r. [sprawa AT.39864 – BASF (dawniej AGRIA i in./BASF i in.)] (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja odrzuciła skargę, powtarzając zasadniczo elementy analizy tymczasowej przedstawione w piśmie z dnia 8 grudnia 2014 r., kładąc przy tym nacisk na okoliczność, że posiada ograniczone środki i że w niniejszym przypadku pogłębione dochodzenie, które należałoby przeprowadzić, dotyczące przypuszczalnie działań prowadzonych przez siedem lat przez 18 podmiotów mających siedziby w czterech państwach członkowskich, byłoby zbyt złożone i czasochłonne, podczas gdy prawdopodobieństwo stwierdzenia naruszenia wydaje się w niniejszym przypadku niewielkie, co przemawia za niewszczynaniem dochodzenia.

Postępowanie i żądania stron

20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 sierpnia 2015 r. skarżące wniosły skargę w niniejszej sprawie.

21 Po dwukrotnej wymianie pism procesowych i na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił otworzyć ustny etap postępowania. W tym celu skarżące i Komisja zostały wezwane do udzielenia odpowiedzi na piśmie na pytania zadane przez Sąd tytułem środków organizacji postępowania. Odpowiedziały one na te pytania w wyznaczonych terminach, odpowiednio, w dniach 16 i 12 stycznia 2017 r., a wezwane do zajęcia stanowiska na temat tych odpowiedzi, Komisja przedłożyła uwagi w dniu 6 lutego 2017 r. w przedmiocie odpowiedzi skarżących z dnia 16 stycznia 2017 r., podczas gdy skarżące zajęły stanowisko w tym względzie dopiero na rozprawie.

22 Na rozprawie w dniu 28 lutego 2017 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu. W ramach swoich wystąpień skarżące wspomniały między innymi czas trwania postępowania administracyjnego przed Komisją, lecz zapytane w tym względzie przez Sąd wyjaśniły, że nie zamierzają podnieść nowego zarzutu opartego na naruszeniu zasady rozsądnego terminu.

23 Skarżące wnoszą do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

24 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

25 Na poparcie skargi skarżące podnoszą dwa zarzuty dotyczące, po pierwsze, naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej, gwarantowanego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a po drugie – naruszenia art. 101 i 102 TFUE.

26 Sąd uznał, że należy najpierw zbadać zarzut drugi.

W przedmiocie zarzutu drugiego

27 Podniesiony przez skarżące zarzut drugi dzieli się na dwie części. Część pierwsza tego zarzutu dotyczy oczywistego błędu Komisji w ocenie interesu Unii we wszczęciu dochodzenia i w tym kontekście naruszenia prawa przez Komisję poprzez jej odmowę zastosowania w niniejszym przypadku zasad zawartych w wyrokach z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96, EU:T:1998:183), i z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja (T-321/05, EU:T:2010:266). Część druga tego zarzutu dotyczy niezapewnienia pełnej skuteczności (effet utile) art. 101 i 102 TFUE, ponieważ w niniejszym przypadku żaden organ krajowy ani żaden sąd krajowy nie mogą skutecznie zastosować tych postanowień prawa pierwotnego Unii z uwagi na brak dochodzenia prowadzonego przez Komisję.

28 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu drugiego jako bezzasadnego.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego, dotyczącej oczywistego błędu w ocenie interesu Unii we wszczęciu dochodzenia

29 Zdaniem skarżących Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, stwierdzając w zaskarżonej decyzji, że nie istnieje wystarczający interes Unii, aby wszcząć postępowanie. W tym względzie wskazują one, że skarga do Komisji dotyczyła utrudnienia handlu równoległego i że sama Komisja przyznała w owej decyzji, iż gdyby postępowanie musiało zostać wszczęte, powinno objąć 18 podmiotów mających siedziby w czterech państwach członkowskich i dotyczyć praktyki, która przypuszczalnie trwała siedem lat. Zasięg geograficzny i przedmiotowy dochodzenia wnioskowanego przez skarżące w skardze do Komisji świadczył zatem o konieczności przeprowadzenia tego dochodzenia na szczeblu Unii oraz o tym, że w związku z tym Komisja była dużo bardziej odpowiednia niż organy polskie lub austriackie do przeprowadzenia dochodzenia z wymaganą lub oczekiwaną skutecznością.

30 Skarżące uważają też, że przedstawiły wystarczające dowody na poparcie twierdzeń wysuniętych w skardze do Komisji. Wobec tego, odmawiając wszczęcia dochodzenia, Komisja nie przeprowadziła prawidłowej oceny wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych niniejszego przypadku.

31 W tym względzie w pierwszej kolejności skarżące wymieniają w szczególności korespondencję pomiędzy dwiema kancelariami prawnymi: polską i austriacką. Kancelaria austriacka otrzymała od spółek, których anonimowość została zachowana, zlecenie, aby samodzielnie lub za pośrednictwem kancelarii polskiej wnosić wszechstronnie ukierunkowane zawiadomienia skierowane przeciwko skarżącym do polskich lub austriackich organów administracyjnych i sądów karnych. Celem tych zawiadomień i tych nacisków, które skarżące określają również mianem „nadużycia uprawnień procesowych do inicjowania postępowań karnych i administracyjnych” i które przypisują przede wszystkim RWA, było zasadniczo uzyskanie, poprzez skoordynowane zgłaszanie fałszywych lub wprowadzających w błąd informacji, zakazu prowadzenia przez trzy skarżące działalności w zakresie handlu równoległego w ciągu następnych trzech lat, a także wzmożenie kontroli podatkowych skarżących bez szczególnej podstawy. RWA zatrudniła także polskich prywatnych detektywów, aby obserwowali działalność skarżących.

32 W drugiej kolejności skarżące powołują się na zeznania pewnych polskich i austriackich urzędników spisane w dwóch protokołach przesłuchań sporządzonych w ramach sądowych postępowań administracyjnych i karnych wszczętych na wniosek podmiotów objętych skargą do Komisji, jak również na okoliczność, że przedstawiciel Ambasady Republiki Federalnej Niemiec w Rzeczypospolitej Polskiej uczestniczył wraz z urzędnikami polskimi w spotkaniu w dniach 14 i 15 czerwca 2005 r. między PSOR i IVA, dwoma spośród stowarzyszeń producentów i dystrybutorów środków ochrony roślin objętych skargą do Komisji. Według skarżących spotkanie to zaowocowało sporządzeniem przez przedstawiciela IVA wymownego protokołu, jak wynika z wyrażonej przez autora tego protokołu satysfakcji, że poprzez wkroczenie „we właściwym momencie” i wybór „właściwych” rozmówców udało się uniemożliwić Agrii Polska prowadzenie działalności handlowej.

33 W trzeciej kolejności skarżące podważają legalność i zasadność spotkań pomiędzy organami niemieckimi, austriackimi i polskimi w odniesieniu do działalności spółek pierwotnie wnoszących skargę do Komisji, które to spotkania spowodowały w szczególności, po wizycie polskich urzędników w dniu 6 lutego 2006 r. u ich austriackich odpowiedników z Bundesamt für Ernährungssicherheit (federalnego biura ds. bezpieczeństwa żywności, Austria), wydanie w dniu 22 lutego 2006 r. Śląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach (Polska) przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa polecenia przeprowadzenia ponownej kontroli działalności Agrii Polska. Skarżące twierdzą także, w odpowiedzi z dnia 16 stycznia 2017 r. na pytania Sądu, że owa wizyta polskich urzędników w Austrii obejmowała spotkanie z grupą roboczą IVA odpowiedzialną za środki ochrony roślin, co świadczy o wpływie wywieranym przez to stowarzyszenie na proces decyzyjny organów polskich.

– *Rozważania ogólne*

34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja, która na podstawie art. 105 ust. 1 TFUE czuwa nad stosowaniem art. 101 i 102 TFUE, jest powołana do zdefiniowania i realizacji polityki Unii w dziedzinie konkurencji i dysponuje w tym zakresie uprawnieniami dyskrecjonalnymi przy rozpoznawaniu skarg (wyroki: z dnia 26 stycznia 2005 r., Piau/Komisja, T-193/02, EU:T:2005:22, pkt 80; z dnia 12 lipca 2007 r., AEPI/Komisja, T-229/05, niepublikowany, EU:T:2007:224, pkt 38; z dnia 15 grudnia 2010 r., CEAHR/Komisja, T-427/08, EU:T:2010:517, pkt 26). W celu skutecznego wywiązania się z tego zadania jest ona zatem uprawniona do przyznania różnych priorytetów złożonym do niej skargom (zob. wyrok z dnia 4 marca 1999 r., Ufex i in./Komisja, C-119/97 P, EU:C:1999:116, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 W przypadku gdy przy wykonywaniu tych uprawnień dyskrecjonalnych Komisja zdecyduje się przyznać różne priorytety złożonym do niej skargom, może ona nie tylko określić kolejność, w jakiej skargi będą rozpoznawane, ale także odrzucić skargę z uwagi na brak wystarczającego interesu Unii w dalszym prowadzeniu badania sprawy (wyroki: z dnia 24 stycznia 1995 r., Tremblay i in./Komisja, T-5/93, EU:T:1995:12, pkt 60; z dnia 14 lutego 2001 r., Sodima/Komisja, T-62/99, EU:T:2001:53, pkt 36). Zważywszy, że ocena interesu Unii, jaki przedstawia skarga do Komisji w dziedzinie konkurencji, zależy od okoliczności faktycznych i prawnych konkretnej sprawy (wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., AEPI/Komisja, T-229/05, niepublikowany, EU:T:2007:224, pkt 38), nie należy ani ograniczać liczby kryteriów oceny, na które może się powołać Komisja, ani z drugiej strony nakładać na nią obowiązku stosowania wyłącznie określonych kryteriów (wyroki: z dnia 17 maja 2001 r., IECC/Komisja, C-450/98 P, EU:C:2001:276, pkt 58; z dnia 16 stycznia 2008 r., Scippacercola i Terezakis/Komisja, T-306/05, niepublikowany, EU:T:2008:9, pkt 189).

36 Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji nie są jednak nieograniczone (wyrok z dnia 4 marca 1999 r., Ufex i in./Komisja, C-119/97 P, EU:C:1999:116, pkt 89). Instytucja ta musi bowiem wziąć pod uwagę wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne – poprzez ich uważne zbadanie – podane do jej wiadomości przez składającego do niej skargę w celu podjęcia decyzji co do dalszego biegu postępowania w przedmiocie skargi (zob. wyrok z dnia 17 maja 2001 r., IECC/Komisja, C-450/98 P, EU:C:2001:276, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 W przypadku gdy Komisja postanawia, jak w niniejszym przypadku, nie wszczynać dochodzenia, nie jest ona zobowiązana wykazać braku naruszenia w celu uzasadnienia takiej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 16 stycznia 2008 r., Scippacercola i Terezakis/Komisja, T-306/05, niepublikowany, EU:T:2008:9, pkt 130, 180 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 A zatem w takiej sytuacji do Sądu nie należy sprawdzenie, czy składający skargę do Komisji dostarczył w swojej skardze wystarczających dowodów umożliwiających stwierdzenie naruszenia prawa konkurencji, lecz sprawdzenie, czy z zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja wyważyła znaczenie wpływu, jaki zarzucane naruszenie może wywrzeć na funkcjonowanie rynku wewnętrznego,

prawdopodobieństwo udowodnienia jego istnienia i zakres środków dochodzeniowych koniecznych do jak najlepszego wykonania jej zadania polegającego na czuwaniu nad przestrzeganiem art. 101 i 102 TFUE (wyroki: z dnia 18 września 1992 r., Automec/Komisja, T-24/90, EU:T:1992:97, pkt 86; z dnia 24 stycznia 1995 r., Tremblay i in./Komisja, T-5/93, EU:T:1995:12, pkt 62; z dnia 12 lipca 2007 r., AEPI/Komisja, T-229/05, niepublikowany, EU:T:2007:224, pkt 41). Ponadto sprawowana przez sąd Unii kontrola nie może prowadzić do zastąpienia dokonanej przez Komisję oceny interesu Unii oceną sądu Unii (zob. wyrok z dnia 16 stycznia 2008 r., Scippacercola i Terezakis/Komisja, T-306/05, niepublikowany, EU:T:2008:9, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Aby umożliwić Sądowi skuteczną kontrolę w przedmiocie wykonywania przez Komisję uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie określania priorytetów, instytucja ta jest w każdym razie związana obowiązkiem uzasadnienia, gdy odmawia dalszego prowadzenia badania skargi, zaś uzasadnienie to musi być wystarczająco dokładne i szczegółowe (wyroki: z dnia 4 marca 1999 r., Ufex i in./Komisja, C-119/97 P, EU:C:1999:116, pkt 90, 91; z dnia 14 lutego 2001 r., Sodima/Komisja, T-62/99, EU:T:2001:53, pkt 42).

40 W niniejszym przypadku Komisja uznała w zaskarżonej decyzji, że nie istnieje wystarczający interes Unii we wszczęciu dochodzenia, uzasadniając to tym, że prawdopodobieństwo stwierdzenia naruszenia art. 101 lub 102 TFUE wydaje się ograniczone, że zakres koniecznego dochodzenia byłby prawdopodobnie nieproporcjonalny w świetle tego ograniczonego prawdopodobieństwa oraz że organy i sądy krajowe są bardziej odpowiednie do rozpatrzenia podniesionych kwestii.

41 Część pierwszą zarzutu drugiego należy zbadać właśnie w tym kontekście i w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 34–39 niniejszego wyroku.

– W przedmiocie prawdopodobieństwa stwierdzenia naruszenia prawa konkurencji i w przedmiocie zakresu dochodzenia

42 W odniesieniu do okoliczności, że w zaskarżonej decyzji Komisja uznała, iż prawdopodobieństwo stwierdzenia zarzucanego naruszenia wydaje się ograniczone, Sąd zauważył, że okoliczności faktyczne przedstawione przez skarżące pozwalały co prawda stwierdzić, że do organów austriackich i polskich wpływały – głównie w 2005 r. i w 2006 r., ale także po tym okresie, w 2008 r. oraz w latach 2010–2012 – jednoczesne i spójne doniesienia na skarżące, które to doniesienia były prawdopodobnie wynikiem działania niektórych producentów i dystrybutorów środków ochrony roślin objętych skargą do Komisji, nawet jeśli działanie to nie zostało wykazane ani w niebudzący wątpliwości, ani w dokładny sposób.

43 W powyższym względzie Sąd stwierdził – jak podniosła Komisja w zaskarżonej decyzji – że dowody przedstawione przez skarżące w celu wykazania prawdopodobieństwa porozumienia między producentami i dystrybutorami środków ochrony roślin lub uzgodnionej praktyki odnosiły się głównie, po pierwsze, do jednoczesnego charakteru doniesień na skarżące składanych do organów krajowych, po drugie, do okoliczności, że owi producenci i dystrybutorzy spotkali się w ramach stowarzyszeń branżowych, których byli członkami, w szczególności w dniach 14 i 15 czerwca 2005 r. na wspólnym spotkaniu między PSOR i IVA, oraz po trzecie, do okoliczności, że dwie kancelarie prawne otrzymały zlecenie w celu informowania różnych organów krajowych o domniemanych naruszeniach przepisów prawnych mających zastosowanie do handlu środkami ochrony roślin popełnionych przez spółki pierwotnie wnoszące skargę do Komisji.

44 Co prawda art. 101 TFUE stoi rygorystycznie na przeszkodzie podejmowaniu wszelkich bezpośrednich lub pośrednich kontaktów między podmiotami gospodarczymi, których celem lub skutkiem jest bądź wywarcie wpływu na zachowanie rzeczywistego lub potencjalnego konkurenta na rynku, bądź ujawnienie takiemu konkurentowi informacji o podjętym lub planowanym przez zainteresowany podmiot zachowaniu na rynku. Niemniej podmioty gospodarcze zachowują prawo do dostosowania się

w inteligentny sposób do stwierdzonego zachowania ich konkurentów lub do zachowania, jakiego mogą się po nich spodziewać (wyroki: z dnia 16 grudnia 1975 r., Suiker Unie i in./Komisja, od 40/73 do 48/73, 50/73, od 54/73 do 56/73, 111/73, 113/73 i 114/73, EU:C:1975:174, pkt 174; z dnia 20 kwietnia 1999 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, od T-305/94 do T-307/94, od T-313/94 do T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 i T-335/94, EU:T:1999:80, pkt 720). A zatem przedsiębiorstwa mogą w szczególności działać w obronie swoich uzasadnionych interesów w przypadku ewentualnego naruszania przez ich konkurentów obowiązujących przepisów, takich jak w niniejszym przypadku uregulowania dotyczące handlu środkami ochrony roślin. Z drugiej strony art. 7 rozporządzenia nr 1/2003 zezwala przedsiębiorstwom takim jak skarżące na zawiadamianie Komisji o ewentualnych naruszeniach art. 101 i 102 TFUE popełnianych przez ich konkurentów.

45 W niniejszym przypadku można było przyjąć, że same okoliczności przedstawione jednostronnie przez skarżące w skardze do Komisji stanowią poszlaki wskazujące na istnienie wśród podmiotów objętych tą skargą możliwej koordynacji w zakresie określania strategii zbiorowego donoszenia o domniemanych naruszeniach mających zastosowanie uregulowań dotyczących w szczególności handlu równoległego środkami ochrony roślin popełnionych przez skarżące.

46 Niemniej w odniesieniu do prawdopodobieństwa stwierdzenia istnienia kartelu lub uzgodnionej praktyki Sąd zajął stanowisko – w świetle wyjaśnień przedstawionych przez niektóre podmioty objęte skargą do Komisji, zgodnie z którymi to wyjaśnieniami musiały one stawić czoła naruszeniom ze strony spółek pierwotnie wnoszących skargę do Komisji w tym samym okresie roku, a mianowicie w okresie, gdy zapotrzebowanie hodowców na środki ochrony roślin jest najwyższe – że Komisja uznała w zaskarżonej decyzji, iż takie elementy odpowiedzi mogły uzasadniać jednoczesność doniesień złożonych do organów krajowych przez producentów i dystrybutorów tych produktów, nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie.

47 Następnie w odniesieniu do prawdopodobieństwa wykazania, że cel tych jednoczesnych zawiadomień był potencjalnie antykonkurencyjny, Sąd uznał ogólnie, z uwagi między innymi na ryzyko naruszenia ich reputacji lub naruszenia pierwotnego stanu sprzedawanych produktów, że uzasadnione może być informowanie właściwych organów krajowych przez producentów i dystrybutorów środków ochrony roślin o ewentualnych naruszeniach obowiązujących przepisów przez ich konkurentów, zwłaszcza w ramach handlu równoległego takimi środkami. Jeśli chodzi o udział niektórych podmiotów objętych skargą do Komisji w działaniach kontrolnych przeprowadzonych przez organy krajowe w pomieszczeniach skarżących, uregulowania Unii takie jak rozporządzenie Rady (WE) nr 1383/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. dotyczące działań organów celnych skierowanych przeciwko towarom podejrzanym o naruszenie niektórych praw własności intelektualnej oraz środków podejmowanych w odniesieniu do towarów, co do których stwierdzono, że naruszyły takie prawa (Dz.U. 2003, L 196, s. 7), i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 608/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1383/2003 (Dz.U. 2013, L 181, s. 15) przewidują w określonych przypadkach obecność podmiotów praw własności intelektualnej w celu ustalenia, w trakcie działań kontrolnych, ewentualnych naruszeń tych praw.

48 Komisja nie popełniła również zatem oczywistego błędu w ocenie, uznając w zaskarżonej decyzji, że podmioty objęte skargą do Komisji miały prawo informować organy krajowe o popełnionych przez skarżące domniemanych naruszeniach mających zastosowanie uregulowań oraz ewentualnie współpracować z tymi organami w ramach przeprowadzanych przez nie kontroli.

49 Wreszcie, w odniesieniu do powiązania kontroli administracyjnych oraz postępowań administracyjnych i karnych przeciwko skarżącym z zachowaniami podmiotów objętych skargą do Komisji Sąd stwierdził, że decyzje w sprawie przeprowadzenia kontroli dokumentacji lub kontroli na miejscu oraz w przedmiocie wszczęcia postępowań administracyjnych i karnych przeciwko skarżącym, które to decyzje były źródłem napotkanych przez skarżące trudności w dalszym prowadzeniu ich działalności gospodarczej w takich samych warunkach, należy przypisać owym organom krajowym, które – jak

przyznają skarżące – działają w interesie publicznym i których decyzje są z tego względu objęte ich uznaniem. Mimo bowiem uczynionych w odpowiedzi z dnia 16 stycznia 2017 r. odesłań do określonych przepisów prawa polskiego i austriackiego, których treść niekoniecznie umożliwia poparcie stanowisk skarżących, skarżące nie udowodniły, że te organy krajowe działają w ramach kompetencji wiązanej w tym znaczeniu, że na podstawie owych ustawodawstw krajowych organy te miały obowiązek działania z powodu samego otrzymania informacji pochodzących od osób trzecich.

50 Sąd uznał, że w niniejszym przypadku nie było wykluczone, iż owe organy krajowe mogły na podstawie swoich ustawodawstw krajowych zdecydować, że dowody, które zostały im przedłożone anonimowo bądź też nieanonimowo, nie pozwalały stwierdzić lub podejrzewać naruszenia przez skarżące mających zastosowanie przepisów administracyjnych, podatkowych lub karnych oraz nie uzasadniały zatem wszczęcia przeciwko nim postępowań. Ponadto, jak podkreśliła Komisja w pkt 52 zaskarżonej decyzji, część kontroli ze strony organów polskich, zwłaszcza w 2008 r., została w każdym razie przeprowadzona z urzędu, a nie z powodu domagania się ich przez konkurentów skarżących.

51 Poza kwestią dokonanej przez te organy austriackie i polskie oceny celowości przeprowadzenia kontroli lub wszczęcia postępowań przeciwko skarżącym Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z danymi dostarczonymi przez skarżące w wyniku postępowań w sprawie kontroli administracyjnych, które umożliwiły organom krajowym stwierdzenie naruszeń mającego zastosowanie prawa przez skarżące, w Austrii zostało wydanych 57 decyzji, z których każda dotyczy innego produktu sprzedawanego przez skarżące, oraz że w Polsce na skarżące zostały nałożone co do zasady grzywny administracyjne w wysokości 21 759 969,92 złotych polskich (PLN), 48 247 161,60 PLN i 375 056,56 PLN. W tym względzie część wymienionych wyżej decyzji, jak również wskazane wyżej grzywny zostały uchylone w całości lub w części przez właściwe sądy krajowe orzekające w przedmiocie środków odwoławczych wniesionych przez skarżące. Nie zmienia to jednak faktu, że organy krajowe uznały pierwotnie w orzeczeniach wydanych na podstawie prawa krajowego, że skarżące naruszyły przepisy mające zastosowanie do handlu środkami ochrony roślin oraz że w każdym razie ewentualne nieprawidłowości, jakich dopuściły się organy krajowe, nie mogą zostać przypisane podmiotom objętym skargą do Komisji.

52 Powyższe stwierdzenia, jakie poczyniły organy polskie i austriackie, mogły pozwolić zrelatywizować – jak przyjęła Komisja w niniejszym przypadku – twierdzenie skarżących, zgodnie z którym oświadczenia i zawiadomienia, złożone ich zdaniem przez producentów i dystrybutorów środków ochrony roślin objętych skargą do Komisji, były fałszywe lub wprowadzające w błąd i wpisywały się w zbiorowe działania mające na celu wyeliminowanie skarżących jako spółek konkurencyjnych. Ponadto Sąd zauważył w tym względzie, że skarżące nie wyjaśniły, z jakich konkretnych powodów nie wytoczyły one na podstawie prawa krajowego powództw o zniesławienie przed sądy polskie i austriackie przeciwko spółkom, które oskarżają w niniejszej sprawie o to, że złożyły w odniesieniu do nich fałszywe lub wprowadzające w błąd oświadczenia.

53 W świetle powyższych rozważań nie wydaje się oczywiste prima facie, że w obecnym stanie prawa Unii Komisja mogła z łatwością udowodnić, iż zachowania podmiotów objętych skargą do Komisji, takie jak opisane i udokumentowane przez skarżące, mogły jako takie zostać uznane za stosowane w ramach kartelu w rozumieniu art. 101 TFUE lub w ramach zbiorowej pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE.

54 Komisja mogła zatem, nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie, uznać w zaskarżonej decyzji, że prawdopodobieństwo stwierdzenia naruszenia art. 101 lub 102 TFUE wydawało się niewielkie.

55 W zakresie, w jakim – w drodze skargi do Komisji i skargi będącej przedmiotem niniejszego postępowania – skarżące kwestionują zachowanie i decyzje organów krajowych, w niniejszym przypadku organów niemieckich, austriackich i polskich, w szczególności ich uzgodnienia w celu wypełnienia ciążących na nich zadań polegających na sprawowaniu nadzoru nad przestrzeganiem

mających zastosowanie uregulowań przez podmioty sprzedające środki ochrony roślin, należy stwierdzić, że takie zachowania i decyzje organów państw członkowskich nie wchodzą w zakres stosowania art. 101 i 102 TFUE, ponieważ artykuły te mają jedynie na celu uregulowanie zachowania przedsiębiorstw (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 1984 r., van de Haar i Kaveka de Meern, 177/82 i 178/82, EU:C:1984:144, pkt 24). W tym względzie okoliczność, na którą skarżące powołały się w swojej odpowiedzi z dnia 16 stycznia 2017 r., że organy te, decydując się na przeprowadzenie kontroli, podlegały wpływom ze względu na wniesienie do nich sprawy przez upoważnione do tego kancelarie prawnicze, nie może pozbawić wydanych przez nie decyzji charakteru decyzji organów krajowych.

56 Ponadto Komisja mogła słusznie uznać, że dochodzenie takie jak to wnioskowane w skardze do Komisji, które byłoby konieczne do stwierdzenia lub, wręcz przeciwnie, odrzucenia istnienia naruszenia art. 101 lub 102 TFUE, wymagałoby uruchomienia znaczących zasobów. Mimo że skarżące przedstawiły bowiem dowody jedynie w odniesieniu do niektórych z podmiotów objętych skargą do Komisji, głównie RWA, podawały one jednak w wątpliwość zachowanie dużej liczby innych spółek oraz organizacji zawodowych.

57 Co więcej, wbrew temu, co utrzymują skarżące, okoliczność, że Komisja stwierdziła, iż takie dochodzenie, jakiego domagano się w złożonej do niej skardze, miałoby szeroki zakres, gdyby musiało zostać wszczęte, nie stanowiła sama w sobie decydującego kryterium do zmuszenia Komisji do wszczęcia takiego dochodzenia. Odnosi się to także do okoliczności, że zachowania, o których mowa w skardze do Komisji, miały zdaniem skarżących być stosowane w wielu państwach członkowskich.

58 W powyższym względzie Komisja twierdzi w niniejszej sprawie, że zachowania zarzucane w złożonej do niej skardze ograniczały się zasadniczo do jednego państwa członkowskiego, a mianowicie Polski, w którym to państwie znajdowały się główne magazyny Agrii Polska.

59 W tym względzie, nawet jeśli niektóre działania kontrolne mogły mieć miejsce w Austrii i doprowadzić w tym państwie członkowskim do nałożenia sankcji na skarżące, z akt sprawy wynika, że większość trudności napotkanych przez skarżące w ich stosunkach z organami krajowymi dotyczyła ich działalności w Polsce i tylko w niewielkim stopniu działalności w Austrii.

60 Sąd zwrócił uwagę, że skarżące złożyły zawiadomienie krajowe tylko w Polsce. W odpowiedzi z dnia 16 stycznia 2017 r. potwierdziły one bowiem, że nie złożyły analogicznego zawiadomienia do Bundeswettbewerbsbehörde (federalnego urzędu ds. konkurencji, Austria), i w tym względzie wyjaśniły na rozprawie, że brak złożenia zawiadomienia do tego organu znajduje wytłumaczenie w decyzji spółki luksemburskiej Cera Chem, by wnieść sprawę do Komisji, która w jej oczach, w związku z odmową rozpatrzenia zawiadomienia krajowego przez UOKiK, była podmiotem naturalnie najbardziej odpowiednim do rozpoznania skargi.

61 Niezależnie od powyższych wyjaśnień Sąd uznał, że skarżące mogły wnieść zawiadomienie do federalnego urzędu ds. konkurencji w zakresie, w jakim oskarżają one RWA o to, że udzieliła ona zlecenia austriackiej kancelarii prawniczej, która z kolei udzieliła zlecenia polskiej kancelarii prawniczej w celu złożenia zawiadomień do krajowych organów administracyjnych i karnych odnoszących się do skarżących oraz w zakresie, w jakim zostały one poddane w kwietniu 2012 r. kontrolom przez federalny urząd ds. bezpieczeństwa żywności.

62 Ponadto okoliczność, że skarżące złożyły zawiadomienie tylko w Polsce, potwierdza fakt, iż w ich przekonaniu – jak zresztą uznała zasadniczo Komisja w zaskarżonej decyzji – UOKiK mógł ewentualnie być najbardziej odpowiedni do rozpatrzenia zarzutów przedstawionych w zawiadomieniu, podobnie zresztą jak polskie, a nawet austriackie sądy w ramach powództw, jakie skarżące mogły wnieść w celu uzyskania naprawienia szkód wynikających z domniemanego naruszenia art. 101 i 102 TFUE przez producentów środków ochrony roślin.

63 Nawet przy założeniu, że zawiadomienie odnosiło się do zachowań stosowanych przez konkurentów skarżących zarówno w Austrii, jak i w Polsce, a nawet – mimo braku istotnych i rzeczowych dowodów w tym względzie – w Niemczech i w Luksemburgu, okoliczność, że zarzucane zachowania mogły mieć miejsce w wielu państwach członkowskich, w niniejszym przypadku przede wszystkim w dwóch spośród nich, może stanowić jedynie wskazówkę, iż działanie na poziomie Unii mogłoby być bardziej skuteczne niż liczne działania na poziomie krajowym (zob. podobnie wyrok z dnia 15 grudnia 2010 r., CEAHR/Komisja, T-427/08, EU:T:2010:517, pkt 176). Niemniej taka wskazówka nie wystarcza sama w sobie do uzasadnienia wszczęcia dochodzenia przez Komisję.

64 W każdym razie nawet przy założeniu, że w pewnym stopniu Komisja była także właściwa do rozpoznania sprawy, gdyż zachowania wskazane w złożonej do niej skardze dotyczyły kilku państw członkowskich, jak również mając na uwadze okoliczność, że UOKiK odrzucił analogiczne zawiadomienie krajowe z powodu związanego z przepisem krajowym regulującym przedawnienie, skarżącym nie przysługiwało prawo do domagania się rozpatrzenia tej sprawy przez Komisję (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2014 r., Si.mobil/Komisja, T-201/11, EU:T:2014:1096, pkt 40), jako że z akt sprawy wynika, iż w niniejszym przypadku zachowania te dotyczyły głównie tylko dwóch państw członkowskich oraz że Komisja, nie popełniając oczywistego błędu w ocenie w tym względzie, stwierdziła, iż możliwość udowodnienia ewentualnego naruszenia była ograniczona, które to stwierdzenie pozwalało samo w sobie na wyciągnięcie wniosku, że nie istnieje interes Unii w dalszym prowadzeniu badania sprawy (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2014 r., Si.mobil/Komisja, T-201/11, EU:T:2014:1096, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

– W przedmiocie możliwości zastosowania w niniejszym przypadku orzecznictwa wynikającego z wyroków z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96), i z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja (T-321/05)

65 Skarżące podważają przyjęte przez Komisję w zaskarżonej decyzji stanowisko, zgodnie z którym orzecznictwo wynikające z wyroków z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96, EU:T:1998:183), i z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja (T-321/05, EU:T:2010:266), nie ma zastosowania w niniejszym przypadku i nie pozwala zatem uznać za antykonkurencyjne skoordynowanych zachowań podmiotów objętych skargą do Komisji. Uważają one ponadto, że praktyki opisane w skardze do Komisji stwarzają tej instytucji okazję do rozwoju prawa Unii dotyczącego konkurencji, co stanowi jeden ze względów uznanych w komunikacie Komisji dotyczącym rozpatrywania skarg wnoszonych na podstawie art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. 2004, C 101, s. 65), w brzmieniu sprostowanym (Dz.U. 2004, C 148, s. 10).

66 W powyższym względzie należy zauważyć, że w zaskarżonej decyzji Komisja uzasadniła trudność stwierdzenia naruszenia wskazanego w złożonej do niej skardze, podając między innymi powód, że jej zdaniem okoliczność informowania organów krajowych przez przedsiębiorstwa bądź, zgodnie ze słowami użytymi przez skarżące, składania doniesień o ewentualnych uchybieniach do tych organów krajowych nie wchodzi w zakres pojęć „działania złośliwego” lub „nadużycia uprawnień procesowych do inicjowania postępowań prawnych” w rozumieniu orzecznictwa rozwiniętego w przedmiocie pojęcia nadużycia pozycji dominującej, wynikającego z wyroków z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96, EU:T:1998:183), i z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja (T-321/05, EU:T:2010:266). Należy zatem zbadać, czy orzecznictwo to jest właściwe w niniejszej sprawie.

67 W powyższym względzie w pkt 60 i 61 wyroku z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96, EU:T:1998:183), w związku z pkt 55 owego wyroku, Sąd przypomniał, że dostęp do sądu, w tym dla przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą, jest prawem podstawowym i zasadą ogólną gwarantującą przestrzeganie prawa oraz że w związku z tym jedynie w całkowicie wyjątkowych okolicznościach fakt, iż przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą wszczyna postępowanie sądowe przeciwko swojemu konkurentowi, może stanowić nadużycie pozycji dominującej

w rozumieniu art. 102 TFUE. A zatem w celu dojścia do wniosku, że wszczęcie postępowania sądowego może w rzeczywistości stanowić nadużycie pozycji dominującej, muszą być spełnione dwie kumulatywne przesłanki. Konieczne jest bowiem, po pierwsze, by wszczęcie postępowania nie mogło zostać racjonalnie uznane za próbę dochodzenia praw danego przedsiębiorstwa, wobec czego może ono służyć tylko szykanowaniu strony przeciwnej, a po drugie, by wszczęcie tego postępowania miało miejsce w ramach planu, którego celem jest wyeliminowanie konkurencji. Te dwie przesłanki powinny być interpretowane i stosowane ściśle, tak aby nie zniweczyć stosowania ogólnej zasady dostępu do sądu (wyrok z dnia 13 września 2012 r., Protégé International/Komisja, T-119/09, niepublikowany, EU:T:2012:421, pkt 49).

68 W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja (T-321/05, EU:T:2010:266), sąd Unii uznał, że przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą nie może korzystać z „procedur prawnych" w taki sposób, by uniemożliwić lub utrudnić wejście konkurentów na rynek, w braku przyczyn związanych z obroną słusznych interesów przedsiębiorstwa prowadzącego konkurencję niecenową lub w braku obiektywnego uzasadnienia (wyrok z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja, T-321/05, EU:T:2010:266, pkt 672, 817, utrzymany w mocy w wyniku odwołania wyrokiem z dnia 6 grudnia 2012 r., AstraZeneca/Komisja, C-457/10 P, EU:C:2012:770, pkt 134). Zdaniem Trybunału bezprawność zachowania noszącego znamiona nadużycia w świetle art. 102 TFUE pozostaje bez związku ze zgodnością z innymi przepisami prawnymi lub z jej brakiem, a nadużycia pozycji dominującej polegają w większości przypadków na zachowaniach skądinąd zgodnych z prawem w świetle gałęzi prawa innych niż prawo konkurencji (wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., AstraZeneca/Komisja, C-457/10 P, EU:C:2012:770, pkt 132).

69 W wyrokach z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96, EU:T:1998:183), i z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja (T-321/05, EU:T:2010:266), zostały podane w wątpliwość zachowania inne niż te, które skarżące zarzucają w niniejszym przypadku podmiotom objętym skargą do Komisji.

70 Należy bowiem stwierdzić, że w obu sprawach zakończonych wyrokami z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96, EU:T:1998:183), i z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja (T-321/05, EU:T:2010:266), organy administracyjne i sądowe, do których wniosły sprawę zainteresowane przedsiębiorstwa zajmujące pozycję dominującą, nie dysponowały zakresem uznania w kwestii oceny zasadności nadania dalszego biegu żądaniom tych przedsiębiorstw, zarówno jeśli chodzi o powództwo wzajemne wniesione do sądu krajowego, jak i o decyzję przedsiębiorstwa o cofnięciu jego wniosku o wydanie pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego. Z jednej strony sąd, przed który zostało wytoczone to powództwo wzajemne, był zobowiązany orzec w jego przedmiocie. Z drugiej strony organ wydający pozwolenie na dopuszczenie do obrotu nie mógł zdecydować o utrzymaniu w mocy tego pozwolenia wbrew woli posiadacza tegoż pozwolenia.

71 Natomiast, jak stwierdzono w pkt 49 i 50 niniejszego wyroku, organy administracyjne i karne, które w niniejszym przypadku zdecydowały się skontrolować lub ścigać, a nawet ukarać skarżące, mogły wydać te decyzje niezależnie od informacji, które zostały im podobno dostarczone przez przedsiębiorstwa będące producentami i dystrybutorami środków ochrony roślin. W odwrotnym przypadku mogły one także uznać na podstawie informacji, które zostały im przekazane, w tym również anonimowo, że nie należy przeprowadzać kontroli lub wszczynać postępowań przeciwko skarżącym.

72 W konsekwencji, poza faktem, że na podstawie okoliczności przedstawionych w skardze do Komisji stwierdzenie zbiorowej pozycji dominującej przedsiębiorstw objętych tą skargą bądź pozycji dominującej jednego z nich, w niniejszym przypadku RWA, nie było oczywiste, Sąd zajął stanowisko, iż Komisja mogła, nie popełniając oczywistego błędu w ocenie w tym względzie, uznać, że prawdopodobieństwo stwierdzenia w niniejszym przypadku naruszenia art. 101 lub 102 TFUE było niewielkie, także z tego względu, iż nie było oczywiste, że działania będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie mogą wchodzić w zakres pojęcia nadużycia pozycji dominującej w rozumieniu orzecznictwa wynikającego z wyroków z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96,

EU:T:1998:183), i z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja (T-321/05, EU:T:2010:266). Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w okoliczności, że w wyroku z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96, EU:T:1998:183), sąd Unii podkreślił wyjątkowy charakter uznania nadużycia pozycji dominującej w sytuacji, której dotyczyła owa sprawa.

73 Wreszcie, z uwagi na szeroki zakres uznania, jakim musi dysponować Komisja przy określaniu priorytetów w zakresie rozwoju prawa Unii dotyczącego konkurencji, okoliczność, że sprawa może ewentualnie pozwolić przyczynić się do rozwoju nowego aspektu tego prawa, nie może skutkować zmuszeniem Komisji do wszczęcia dochodzenia, jak sugerują skarżące.

74 W świetle powyższych rozważań należy oddalić jako bezzasadną część pierwszą zarzutu drugiego.

W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego, dotyczącej skuteczności (effet utile) art. 101 i 102 TFUE

75 W części drugiej zarzutu drugiego skarżące utrzymują, że odmawiając wszczęcia dochodzenia, Komisja w niniejszym przypadku pozbawiła art. 101 i 102 TFUE ich skuteczności (effet utile).

76 W wyniku zaskarżonej decyzji, a także zważywszy na odmowę wszczęcia postępowania w Polsce przez UOKiK oraz na istniejące w praktyce trudności lub wręcz niemożność uzyskania naprawienia poniesionej szkody przed sądami krajowymi, sankcje za naruszenia prawa konkurencji popełnione przez podmioty objęte skargą do Komisji nie mogły bowiem zostać nałożone ani przez organ ochrony konkurencji, ani przez sąd krajowy, i to mimo że chodziło tu również o swobodę przepływu towarów, w szczególności o handel środkami ochrony roślin, i że Komisja miała rzeczywistą okazję do zapewnienia istotnego rozwoju prawa Unii dotyczącego konkurencji.

77 Tytułem wstępu, w odniesieniu do okoliczności, że UOKiK postanowił nie rozpatrywać zawiadomienia krajowego z powodu przewidzianego w prawie polskim przepisu ustanawiającego jednoroczne przedawnienie, biegnące od końca roku, w którym zaprzestano domniemanego naruszenia, należy stwierdzić, że ta decyzja krajowego organu ochrony konkurencji, która nie zawiera oceny dotyczącej naruszenia lub braku naruszenia art. 101 i 102 TFUE, nie może skutkować zmuszeniem Komisji do wszczęcia dochodzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2015 r., easyJet Airline/Komisja, T-355/13, EU:T:2015:36, pkt 28).

78 Ponadto należy podkreślić, że wymóg skuteczności nie może pociągać za sobą nałożenia na Komisję obowiązku sprawdzania, w sytuacji gdy stwierdza ona brak interesu Unii we wszczęciu dochodzenia, czy organ ochrony konkurencji, do którego wpłynęło uprzednio analogiczne zawiadomienie, dysponuje środkami instytucjonalnymi, finansowymi i technicznymi potrzebnymi do realizacji powierzonego mu w rozporządzeniu nr 1/2003 zadania (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 grudnia 2014 r., Si.mobil/Komisja, T-201/11, EU:T:2014:1096, pkt 57).

79 W każdym razie skarżące nie wykazały, że UOKiK nie zamierza ścigać i ukarać w skuteczny sposób naruszeń art. 101 i 102 TFUE. Podobnie nie udowodniły one wcale, w jaki sposób termin przedawnienia przewidziany w prawie polskim, na który powołano się wobec nich w celu uzasadnienia odrzucenia zawiadomienia krajowego i który – w braku uregulowania Unii mającego zastosowanie ratione temporis – wchodził w zakres autonomii proceduralnej Rzeczypospolitej Polskiej, może uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić wykonywanie uprawnień, które wywodzą one z postanowień traktatu FUE (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 13 lipca 2006 r., Manfredi i in., od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 77, 78). Ponadto skarżące przyznały na rozprawie, że w zawiadomieniu krajowym oraz w piśmie z dnia 30 sierpnia 2010 r. nie przedłożyły do oceny UOKiK okoliczności faktycznych odnoszących się do okresu po roku 2008, mimo że – jak podkreśliła Komisja, w szczególności w uwagach z dnia 6 lutego 2017 r. – główne magazyny i siedziby Agrii Polska zostały poddane inspekcjom przez organy polskie w okresie od maja do czerwca 2010 r.

80 Ponadto Sąd przypomniał, że ogólnie rzecz biorąc, oraz jak zostało przypomniane w art. 6 rozporządzenia nr 1/2003, do sądów krajowych odpowiedzialnych za stosowanie – w ramach przysługujących im kompetencji – postanowień art. 101 i 102 TFUE, które wywierają bezpośrednie skutki w stosunkach między jednostkami i powodują powstanie praw po stronie jednostek, należy zapewnienie pełnej skuteczności tych norm i ochrona praw, które przyznają one jednostkom (wyrok z dnia 20 września 2001 r., Courage i Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, pkt 23, 25).

81 Wobec powyższego skarżące mogły wszcząć przed sądami polskimi lub austriackimi postępowania o naprawienie szkód, które ich zdaniem zostały im wyrządzone w wyniku zachowań lub działań producentów i dystrybutorów środków ochrony roślin, które uważają one za sprzeczne z art. 101 i 102 TFUE. Każda osoba fizyczna lub prawna jest bowiem uprawniona żądać naprawienia poniesionej szkody, jeżeli między tą szkodą a porozumieniem lub praktyką zakazaną przez art. 101 lub 102 TFUE istnieje związek przyczynowy (wyrok z dnia 13 lipca 2006 r., Manfredi i in., od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 61).

82 W powyższym względzie należy podkreślić, że ewentualna odmowa wszczęcia dochodzenia przez krajowy organ ochrony konkurencji lub Komisję, mogącego doprowadzić do oceny przez jeden z tych organów administracyjnych istnienia naruszenia reguł konkurencji oraz ewentualnie do nałożenia sankcji pieniężnej na przedsiębiorstwa objęte tym dochodzeniem, nie może skutkować ograniczeniem prawa skarżących do wniesienia do sądów krajowych powództw o naprawienie szkód wyrządzonych wskutek naruszenia art. 101 i 102 TFUE.

83 W takich okolicznościach, nawet w sytuacji, w której krajowy organ ochrony konkurencji, w niniejszym przypadku UOKiK, odrzucił zawiadomienie krajowe z powodu związanego z krajowym przepisem regulującym przedawnienie, oraz nawet jeśli ewentualne dochodzenie Komisji mogłoby ewentualnie zmniejszyć, w ramach postępowań wszczętych przed sądami krajowymi, ciężar dowodu spoczywający na skarżących, nie mogą one utrzymywać, że skutkiem zaskarżonej decyzji, którą Komisja odmówiła wszczęcia dochodzenia, było pozbawienie art. 101 i 102 TFUE wszelkiej skuteczności (effet utile).

84 Ponadto Sąd przypomniał, że powództwa o odszkodowania wytaczane przed sądy krajowe mogą, podobnie jak działania Komisji i krajowych organów ochrony konkurencji, przyczynić się w znaczący sposób do utrzymania skutecznej konkurencji w Unii (wyrok z dnia 20 września 2001 r., Courage i Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, pkt 27) oraz że w szczególności w sytuacji, gdy Komisja postanawia nie nadawać dalszego biegu złożonej do niej skardze, składający tę skargę może dochodzić przed sądem krajowym praw, które wywodzi z art. 101 i 102 TFUE (zob. wyrok z dnia 18 marca 1997 r., Guérin automobiles/Komisja, C-282/95 P, EU:C:1997:159, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

85 W świetle powyższego należy oddalić część drugą zarzutu drugiego.

86 Z całości rozważań przedstawionych w pkt 42–84 niniejszego wyroku wynika, że Komisja nie popełniła w zaskarżonej decyzji oczywistego błędu w ocenie przy wyważaniu znaczenia wpływu, jaki zarzucane naruszenie może wywrzeć na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, prawdopodobieństwa możliwości udowodnienia jego istnienia i zakresu koniecznych środków dochodzeniowych.

87 Zarzut drugi należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

88 W ramach zarzutu pierwszego skarżące powołują się na naruszenie przez Komisję ich prawa do skutecznej ochrony sądowej gwarantowanego zarówno w art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), jak i w art. 47 karty praw podstawowych. Ich zdaniem spowodowało to poniesienie przez nie istotnego

uszczerbku w reputacji oraz w możliwości rozwoju ich działalności w zakresie handlu równoległego. Wartość poniesionej szkody, przynajmniej jeśli chodzi o Agrię Polska, szacują one na kwotę 45 868 000 PLN.

89 Zdaniem skarżących powinno im przysługiwać prawo do skutecznego środka prawnego w sytuacji takiej jak niniejsza, w której ich prawa zostały naruszone wskutek domniemanego naruszenia prawa Unii dotyczącego konkurencji przez podmioty objęte skargą do Komisji. Odmawiając wszczęcia dochodzenia, mimo że UOKiK odmówił już wszczęcia postępowania krajowego w drodze rozstrzygnięcia niepodlegającego zgodnie z prawem polskim zaskarżeniu, Komisja pozbawiła skarżące wszelkiej możliwości zakwestionowania co do istoty decyzji tej instytucji, która powinna była podjąć działania w celu stwierdzenia występowania naruszenia art. 101 lub 102 TFUE. Jedynie wydanie przez Komisję takiej merytorycznej decyzji sprawiłoby, że skarżące dysponowałyby przeciwko takiej decyzji skargą do Sądu. A zatem zdaniem skarżących jedynym skutecznym środkiem prawnym mogącym zapewnić ochronę, jaką gwarantują im traktat FUE i prawo wtórne Unii, jest właśnie wszczęcie dochodzenia przez Komisję.

90 Wbrew temu, co Komisja wskazała w zaskarżonej decyzji, wniesienie przez skarżące środków prawnych do sądów krajowych przeciwko podmiotom objętym skargą do Komisji i zawiadomieniem krajowym, ewentualnie na gruncie prawa cywilnego, podatkowego, administracyjnego, handlowego lub karnego, w szczególności w związku z fałszowaniem dowodów, zniesławieniem lub naruszeniem przepisów dotyczących etyki wykonywania zawodu, nie umożliwia im uzyskania naprawienia szkód związanych bezpośrednio z zarzucanym naruszeniem art. 101 lub 102 TFUE, którego dotyczy skarga do Komisji. Po pierwsze, niektóre roszczenia są przedawnione zgodnie z prawem polskim ze względu na zastosowanie trzyletniego terminu przedawnienia przewidzianego przez prawo krajowe dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Po drugie, sądy polskie nie są jeszcze zdaniem skarżących gotowe do zapewnienia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstw zagwarantowanych w art. 101 i 102 TFUE.

91 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu jako bezzasadnego.

92 Tytułem wstępu Sąd przypomniał, że art. 47 akapit pierwszy karty praw podstawowych przewiduje, iż każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Zasada ta stanowi zasadę ogólną prawa Unii, która wynika z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich i która została zagwarantowana w art. 6 i 13 EKPC. Zgodnie z wyjaśnieniami do art. 47 karty praw podstawowych, które zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 7 karty praw podstawowych powinny zostać uwzględnione przy dokonywaniu jej wykładni, art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC (wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 29, 32).

93 Po pierwsze, w odniesieniu do argumentacji skarżących dotyczącej naruszenia ich prawa do skutecznej ochrony sądowej przed Sądem należy przypomnieć, że osobom fizycznym lub prawnym, które są uprawnione do złożenia skargi do Komisji na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 1/2003, przysługuje środek prawny w celu ochrony ich uzasadnionych interesów, jeżeli ich skarga do Komisji nie została uwzględniona w całości lub w części (wyrok z dnia 25 października 1977 r., Metro SB-Großmärkte/Komisja, 26/76, EU:C:1977:167, pkt 13). Otóż w niniejszym przypadku skarżące skorzystały właśnie z takiego środka prawnego, wnosząc na podstawie art. 263 TFUE skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

94 Po drugie, w odniesieniu do okoliczności, że skarżące pragnęły uzyskać od Komisji decyzję stwierdzającą istnienie zarzucanych naruszeń art. 101 lub 102 TFUE bądź niestwierdzającą istnienia takich naruszeń, aby móc ewentualnie wnieść skargę na podstawie art. 263 TFUE na taką decyzję, należy przypomnieć, iż art. 7 rozporządzenia nr 1/2003 nie przyznaje składającemu skargę do Komisji prawa do wymagania od tej instytucji wydania ostatecznego rozstrzygnięcia co do istnienia

podnoszonego naruszenia albo jego braku, jak również nie nakłada na Komisję obowiązku prowadzenia w każdym razie postępowania do etapu decyzji końcowej (wyrok z dnia 18 października 1979 r., GEMA/Komisja, 125/78, EU:C:1979:237, pkt 18; postanowienie z dnia 31 marca 2011 r., EMC Development/Komisja, C-367/10 P, niepublikowane, EU:C:2011:203, pkt 73).

95 Ponadto przychylenie się do punktu widzenia skarżących, zgodnie z którym Komisja powinna systematycznie wszczynać dochodzenie, gdy skarga, analogiczna do skargi złożonej do Komisji, została już uprzednio – ewentualnie niesłusznie – odrzucona przez krajowy organ ochrony konkurencji z powodu związanego z przedawnieniem, nie byłoby zgodne z celem art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003, który polega na ustaleniu, w trosce o skuteczność, optymalnej alokacji zasobów w ramach europejskiej sieci konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2015 r., easyJet Airline/Komisja, T-355/13, EU:T:2015:36, pkt 37). W każdym wypadku ani rozporządzenie nr 1/2003, ani komunikat Komisji w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji (Dz.U. 2004, C 101, s. 43) nie ustanawiają praw ani nie dają podstaw, aby dane przedsiębiorstwo mogło oczekiwać, że jego sprawa zostanie rozpatrzona przez konkretny organ ochrony konkurencji (zob. wyrok z dnia 17 grudnia 2014 r., Si.mobil/Komisja, T-201/11, EU:T:2014:1096, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo) w celu ewentualnego skorzystania z dowodów zgromadzonych przez ten organ za pomocą przysługujących mu uprawnień dochodzeniowych.

96 Po trzecie, skarżące ubolewają zasadniczo z jednej strony nad brakiem jakiegokolwiek środka prawnego na szczeblu krajowym umożliwiającego uzyskanie w skuteczny sposób naprawienia szkód, które w ich mniemaniu poniosły one wskutek zachowań spółek objętych skargą do Komisji i które nie były przedmiotem postępowania przed UOKiK, a z drugiej strony nad brakiem środka prawnego przeciwko rozstrzygnięciu UOKiK w sprawie odmowy wszczęcia postępowania krajowego z powodów związanych z przedawnieniem, ponieważ w postanowieniu II GSK 1035/11 z dnia 12 lipca 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny (Polska) orzekł w analogicznej sprawie, że „informacja [prezesa UOKiK] o braku podstaw do wszczęcia postępowania antymonopolowego nie może być traktowana jako decyzja o odmowie wszczęcia postępowania" oraz że „pismo Prezesa UOKiK [w tym względzie] ma charakter informacyjny i nie można go zakwalifikować jako aktu lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 kodeksu postępowania przed [polskimi] sądami administracyjnymi".

97 W odniesieniu do powyższego aspektu – nawet jeśli na rozprawie Komisja przyznała, że nie jest wykluczone, iż to orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego może naruszać art. 101 i 102 TFUE i uzasadniać późniejsze wszczęcie postępowania wobec Rzeczypospolitej Polskiej – Sąd przypomniał, że przedmiotem postępowania przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 1/2003 nie jest dokonywanie stwierdzeń ewentualnych uchybień władz, w tym sądowych, państw członkowskich, ponieważ należy to do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianego w art. 258 TFUE (zob. podobnie postanowienie z dnia 29 września 1997 r., Sateba/Komisja, T-83/97, EU:T:1997:140, pkt 39), oraz że nie można obchodzić przepisów mających faktycznie zastosowanie poprzez próbę wyłączenia z zakresu stosowania art. 258 TFUE postępowania uregulowanego w traktacie w drodze jego sztucznego poddania przepisom przewidzianym w rozporządzeniu nr 1/2003 (zob. postanowienie z dnia 19 lutego 1997 r., Intertronic/Komisja, T-117/96, EU:T:1997:16, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

98 Wobec powyższego należy oddalić argumentację skarżących odnoszącą się z jednej strony do krótkości terminu przedawnienia mającego zastosowanie do ścigania przez UOKiK zachowań antykonkurencyjnych oraz trzyletniego terminu przedawnienia mającego zastosowanie do roszczeń przedsiębiorstw na podstawie prawa polskiego, a z drugiej strony do braku możliwości zaskarżenia zgodnie z prawem polskim rozstrzygnięcia UOKiK w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania krajowego.

99 Niezależnie od odmowy wszczęcia postępowania przez UOKiK skarżące mogły w każdym razie wnieść do sądów krajowych na podstawie prawa krajowego powództwa o naprawienie domniemanych szkód wynikających z naruszenia art. 101 lub 102 TFUE przez podmioty objęte skargą do Komisji. W tym

względzie, po pierwsze, okoliczność, że w przeciwieństwie do prawa polskiego mającego zastosowanie ratione temporis w chwili składania zawiadomienia krajowego dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz.U. 2014, L 349, s. 1), przewiduje dłuższy termin przedawnienia dla takich roszczeń, w tym przypadku termin pięcioletni, jest bez znaczenia, ponieważ termin transpozycji tej dyrektywy nie upłynął jeszcze w dniu złożenia tego zawiadomienia. Po drugie, w każdym razie nawet gdyby zostało wykazane, że skarżącym nie przysługiwał odpowiedni środek prawny do sądów krajowych w celu uzyskania naprawienia wspomnianych szkód w drodze *private enforcement* reguł konkurencji, taka sytuacja nie mogłaby skutkować zmuszeniem Komisji do wszczęcia dochodzenia na szczeblu Unii w drodze *public enforcement* owych reguł.

100 Ponadto skarżące wyjaśniły, że wniosły do Sądu Okręgowego w Warszawie (Polska) oparte na prawie polskim powództwo o naprawienie szkody, jaką miały one ponieść wskutek błędnego charakteru decyzji wydanych przez urzędników polskich organów kontrolnych oraz działań RWA podejmowanych wobec tych urzędników, aby wydali oni takie decyzje.

101 Wreszcie, jeśli chodzi o argument dotyczący domniemanego naruszenia przez Komisję art. 1 protokołu nr 1 do EKPC, należy go odrzucić jako niedopuszczalny, jak utrzymuje również Komisja, ponieważ argumentacja skarżących w tym względzie nie czyni zadość wymogom jasności określonym w art. 76 regulaminu postępowania przed Sądem.

102 W świetle całości powyższych rozważań należy oddalić zarzut pierwszy, w związku z czym należy oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

103 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

104 Ponieważ skarżące przegrały sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy je obciążyć kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH i Agria Beteiligungsgesellschaft mbH zostają obciążone kosztami postępowania.

Pelikánová Nihoul Svenningsen

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 16 maja 2016 r.

E. Coulon M. Prek

Spis treści

Okoliczności powstania sporu 2

Postępowanie przed UOKiK 2

Postępowanie przed Komisją 3

Postępowanie i żądania stron 5

Co do prawa 5

W przedmiocie zarzutu drugiego 6

W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego, dotyczącej oczywistego błędu w ocenie interesu Unii we wszczęciu dochodzenia 6

– Rozważania ogólne 7

– W przedmiocie prawdopodobieństwa stwierdzenia naruszenia prawa konkurencji i w przedmiocie zakresu dochodzenia 8

– W przedmiocie możliwości zastosowania w niniejszym przypadku orzecznictwa wynikającego z wyroków z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96), i z dnia 1 lipca 2010 r., AstraZeneca/Komisja (T-321/05) 12

W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego, dotyczącej skuteczności (effet utile) art. 101 i 102 TFUE 14

W przedmiocie zarzutu pierwszego 15

W przedmiocie kosztów 18