Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 16. maja 2017*

„Konkurenca — Omejevalni sporazum — Zloraba prevladujočega položaja — Trg za distribucijo fitofarmacevtskih sredstev — Sklep o zavrnitvi pritožbe — Domnevno protikonkurenčno ravnanje proizvajalcev in distributerjev — Skupna in usklajena vložitev pritožb proizvajalcev in distributerjev pri upravnih in kazenskih organih — Prijava domnevnih kršitev vzporednih uvoznikov glede predpisov, ki se uporabljajo — Upravni nadzor, ki ga nato opravijo upravni organi — Naložitev upravnih in kazenskih sankcij vzporednim uvoznikom s strani nacionalnih organov — Enačenje vložitev pritožb proizvajalcev in distributerjev z zlonamernimi tožbami ali z zlorabami upravnih postopkov — Neobstoj interesa Unije — Pravica do učinkovitega sodnega varstva“

V zadevi T-480/15,

Agria Polska sp. z o.o. s sedežem v Sosnowiecu (Poljska),

Agria Chemicals Poland sp. z o.o. s sedežem v Sosnowiecu,

Star Agro Analyse und Handels GmbH s sedežem v Allerheilignu bei Wildon (Avstrija),

Agria Beteiligungsgesellschaft mbH s sedežem v Allerheilignu bei Wildon,

ki sta jih je sprva zastopala S. Dudzik in J. Budzik, nato P. Graczyk in W. Rocławski, odvetniki,

tožeče stranke,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo J. Szczodrowski, A. Dawes in J. Norris-Usher, agenti,

tožena stranka,

zaradi predloga, ki temelji na členu 263 PDEU in s katerim se želi doseči razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2015) 4284 final z dne 19. junija 2015 (zadeva AT.39864 – BASF (prej AGRIA in drugi/BASF in drugi)), s katerim je bila zavrnjena pritožba tožečih strank, ki se je nanašala na kršitve člena 101 in/ali člena 102 PDEU, ki jih je domnevno storilo v glavnem trinajst podjetij proizvajalcev in distributerjev fitofarmacevtskih sredstev s pomočjo ali posredovanjem štirih poklicnih organizacij in odvetniške pisarne,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi I. Pelikánová, predsednica, P. Nihoul in J. Svenningsen (poročevalec), sodnika,

sodni tajnik: L. Grzegorczyk, administrator,

* Jezik postopka: poljščina.

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 28. februarja 2017,

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Tožeče stranke Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH in Agria Beteiligungsgesellschaft mbH so dve družbi poljskega prava, ena družba nemškega prava in ena družba avstrijskega prava, ki delujejo v sektorju prodaje fitofarmacevtskih sredstev, ki se izvaja v okviru vzporednega uvoza teh sredstev, kar med drugim omogoča ustvarjanje dobička iz razlik v stopnji davka na dodano vrednost (DDV), ki za ta sredstva velja v različnih državah članicah. Te dejavnosti vključujejo v glavnem uvoz na Poljsko te vrste sredstev iz držav članic, v katerih so že dovoljena, njihovo shranjevanje v skladiščih tožečih strank na Poljskem, nato njihov ponovni izvoz v druge države članice, tudi v tiste, v katerih so bila ta sredstva sprva dovoljena, v obravnavani zadevi, v glavnem v Nemčijo in Avstrijo.

Postopek pred UOKiK

2 Družba Agria Polska je 1. julija 2010 pri Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (urad za varstvo konkurence in potrošnikov, Poljska, v nadaljevanju: UOKiK) vložila pritožbo (v nadaljevanju: nacionalna pritožba) zaradi tega, ker naj bi 13 družb kršilo Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (zakon o varstvu konkurence in potrošnikov) z dne 16. februarja 2007 (Dz. U. št.° 50, pozicija 331), in sicer družbe BASF SE, Bayer CropScience, RWA Raiffeisen Ware Austria AG (v nadaljevanju: RWA), Deutscher Raiffeisenverband, Sumi-Agro, Monsanto, Nufarm, Rokita Agro, DuPont, Arysta, Syngenta, Dow in Makhteshim Agan, proizvajalke ali distributerke fitofarmacevtskih sredstev, s pomočjo ali posredovanjem štirih poklicnih organizacij, in sicer Industrieverband Agrar (v nadaljevanju: IVA), Fachverband der chemischen Industrie – Industriegruppe Pflanzenschutz (IGP), European Crop Protection Association in Polskie Stowarzyszenie Ochrony Roślin (PSOR), s sedežem v Nemčiji, Belgiji, oziroma na Poljskem ter odvetniške pisarne.

3 Predsednik UOKiK je z dopisom z dne 10. avgusta 2010 družbo Agria Polska obvestil, da se prakse iz nacionalne pritožbe nanašajo na leti 2005 in 2006, zato te več ne morejo biti predmet preiskave tega urada. V skladu s členom 93 zakona o varstvu konkurence in potrošnikov, postopka na področju omejevanja konkurence namreč več ni mogoče začeti po izteku roka enega leta, ki začne teči od konca leta, v katerem je prenehala zadevna kršitev.

4 Družba Agria Polska je 30. avgusta 2010 pri UOKiK ponovno vložila predlog za začetek postopka preiskave glede domnevnega omejevalnega sporazuma med proizvajalci in distributerji fitofarmacevtskih sredstev, pri čemer je navedla, da se je nacionalna pritožba, vložena 1. julija istega leta, nanašala tudi na njihovo kršitev pravil prava konkurence Evropske unije.

5 Predsednik UOKiK je v dopisu z dne 22. novembra 2010 ohranil svoje stališče in pojasnil, da se enoletni zastaralni rok, določen v poljskem pravu, uporablja, tudi če se predlagana preiskava nanaša na določbe prava konkurence Unije.

Postopek pred Komisijo

6 Tožeče stranke in družba Agro Nova Polska sp. z o.o. so 30. novembra 2010 na podlagi člena 7 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 PDEU] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2 str. 205) pri Evropski komisiji vložile pritožbo (v nadaljevanju: pritožba). Ta pritožba se nanaša na enake subjekte, kot so navedeni v nacionalni pritožbi, vloženi pri UOKiK. Agro Trade Handelsgesellschaft mbH in Cera Chem S.a.r.l., družbi nemškega oziroma luksemburškega prava, sta se pridružili pritožbi, o čemer je bila Komisija obveščena v dodatnih skupnih stališčih, ki so jih te družbe (v nadaljevanju: prvotne družbe pritožnice) skupaj predložile 15. decembra 2010. Iste družbe so Komisiji 27. aprila 2011 predložile dodatne informacije.

7 Prvotne družbe pritožnice so Komisiji 29. julija 2011 predložile povzetek pritožbe.

8 Iz dokumentov, ki so jih tako predložile prvotne družbe pritožnice, je razvidno, da se pritožba v glavnem nanaša na kršitev člena 101 PDEU. Ta pritožba se nanaša tudi na to, da naj bi družba RWA kršila člen 102 PDEU.

9 Prvotne družbe pritožnice so na splošno navajale, da so subjekti, navedeni v pritožbi, v razmerju do njih izvajali prakse, ki so v nasprotju s pravom konkurence Unije. Te prakse naj bi se v glavnem izražale v obliki sporazuma in/ali usklajenih ravnanj med temi subjekti in naj bi zajemale prijave, ki pomenijo zlorabo, ki so jih usklajeno vlagali pri avstrijskih in poljskih upravnih in kazenskih organih, s katerimi so vzbujali dvom o zakonitosti poslovnih dejavnosti prvotnih družb pritožnic tako glede zahtev, določenih v predpisih, ki se uporabljajo za fitofarmacevtska sredstva, kot glede pogojev izvajanja vzporedne trgovine s takimi sredstvi, tudi na davčni ravni.

10 Prvotne družbe pritožnice so menile, da so avstrijski in poljski upravni, davčni in kazenski organi na podlagi napačnih, okrnjenih in celo lažnivih izjav, ki so jih podali subjekti, navedeni v pritožbi, da bi jih izrinili s trga, zoper njih napačno opravili številne upravne nadzore, vključno z nadzori na kraju samem in zasegi fitofarmacevtskih sredstev v njihovih skladiščih, in da so bili poleg tega kazenski postopki zoper njih sproženi v ključnem trenutku leta za trgovino s fitofarmacevtskimi sredstvi, odvisnem od sezone, in sicer v prvem delu leta.

11 Na podlagi teh upravnih in kazenskih postopkov naj bi bile prvotnim družbam pritožnicam naložene visoke globe, kar naj bi poleg tega vodilo v stečaj ene od njih, družbe Agria Polska, ter do ukrepov prepovedi trženja fitofarmacevtskih sredstev v ključnem trenutku leta za trgovino s tovrstnimi sredstvi. Posledica tega naj bi bila velika in težko popravljiva izguba tržnih deležev za prvotne družbe pritožnice.

12 Prvotne družbe pritožnice, ki so jim bile naložene upravne in kazenske sankcije, pa naj bi v nekaterih primerih s tožbami, vloženimi pred pristojnimi nacionalnimi sodišči, dosegle odpravo navedenih sankcij oziroma bistveno znižanje njihovih zneskov, kar naj bi dokazovalo nepoštenost in neresničnost izjav subjektov iz pritožbe, ki jih prvotne družbe pritožnice opredeljujejo kot „zlonamerne postopke“ v smislu sodne prakse, ki izhaja iz sodbe z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183).

13 Prvotne družbe pritožnice so zatrjevale tudi, da je te ovadbe, ki so jih podali subjekti iz pritožbe, omogočilo aktivno poseganje tako nemških organov, zlasti predstavnika veleposlaništva Zvezne republike Nemčije pri Republiki Poljski, kot poljskih organov. Proizvajalci in distributerji fitofarmacevtskih sredstev naj bi v zvezi s tem močno lobirali pri teh nacionalnih organih.

14 Komisija je 27. marca 2012 subjektom, na katere se nanaša pritožba, po dogovoru s prvotnimi družbami pritožnicami predložila nezaupno in prečiščeno različico pritožbe, ti pa so v obdobju od aprila do junija 2012 predložili svoja stališča.

15 Subjekti, na katere se nanaša pritožba, so v svojih stališčih izpodbijali v njej navedeno predstavitev dejstev in so v glavnem navajali, da so bila različna ukrepanja nekaterih od njih pri nacionalnih upravnih organih ali nacionalnih sodiščih, zakonita, zlasti zaradi kršitev njihovih pravic intelektualne in industrijske lastnine ter za preprečitev oškodovanja njihovega ugleda. Prav tako so pojasnili, da njihova ukrepanja nikakor niso bila usklajena in da dejstvo, da je do teh ukrepanj prišlo na očitane datume, pojasnjuje v glavnem dejstvo, da so se morali v istem časovnem obdobju soočiti z nezakonitimi dejavnostmi vzporednih uvoznikov. Glede stikov, ki so bili v tem okviru vzpostavljeni med nekaterimi podjetji proizvajalci in/ali distributerji fitofarmacevtskih sredstev ali med zadnjenavedenimi in poklicnimi organizacijami ali tudi z upravnimi organi, so bili ti popolnoma upravičeni, prav tako kot njihovo sodelovanje pri inšpekcijskih pregledih. Tako ti legitimni stiki ne morejo dokazovati obstoja omejevalnega sporazuma v smislu člena 101 PDEU.

16 Komisija je v dopisu z dne 8. decembra 2014 prvotne družbe pritožnice obvestila o svoji nameri, da zavrne pritožbo, v bistvu zato, ker za Unijo ni bilo zadostnega interesa, da nadaljuje obravnavo v skladu s členoma 101 ali 102 PDEU.

17 Prvič, v utemeljitev svoje začasne analize je Komisija pojasnila, da je bila verjetnost dokazati kršitev člena 101 in/ali člena 102 PDEU omejena zaradi nezadostnih dokazov, predloženih v utemeljitev pritožbe, in zaradi težav v tej zadevi dokazati obstoj prevladujočega položaja družbe RWA ali skupnega prevladujočega položaja ter nato dokazati zlorabo takega položaja. V zvezi s tem je Komisija navedla, da ne meni, da se sodna praksa, ki izhaja iz sodb z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183), in z dne 1. julija 2010, AstraZeneca/Komisija (T-321/05, EU:T:2010:266), potrjena v pritožbenem postopku s sodbo z dne 6. decembra 2012, AstraZeneca/Komisija (C-457/10 P, EU:C:2012:770), nanaša na okoliščine, v katerih podjetja nacionalne organe obveščajo o domnevno nezakonitih ravnanjih ali ukrepih drugih podjetij ali izvajajo pritiske, da bi se zoper zadnjenavedene izvedli upravni ali kazenski postopki. Drugič, Komisija je menila, da sredstva, potrebna za naprošeno preiskavo, verjetno ne bi bila sorazmerna glede na omejeno verjetnost ugotovitve obstoja kršitve. Tretjič, Komisija je menila, da bi bili v tej fazi nacionalni organi in nacionalna sodišča primernejši za obravnavo problemov, navedenih v pritožbi.

18 Odbor prvotnih družb pritožnic, razen družbe Agro Nova Polska, je v svojih stališčih z dne 8. januarja 2015 Komisijo obvestil, da sta družbi Agro Trade Handelsgesellschaft in Cera Chem odstopili od nadaljevanja postopka, zato je mogoče šteti, da sta „umaknili pritožbo“. Prav tako je pojasnil, da tožeče stranke izpodbijajo ustavitev postopka v zvezi s pritožbo brez nadaljnjih ukrepov, pri čemer je pojasnil zlasti, da tak pristop močno zmanjšuje njihovo možnost, da pred nacionalnimi sodišči pridobijo povrnitev škode za zadevne kršitve prava Unije, in sicer členov 101 in 102 PDEU.

19 Komisija je s sklepom C(2015) 4284 final z dne 19. junija 2015 (zadeva AT.39864 – BASF (prej AGRIA in drugi/BASF in drugi)) (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) zavrnila pritožbo in v glavnem ponovno navedla elemente iz začasne analize, navedene v dopisu z dne 8. decembra 2014, pri čemer je vztrajala na dejstvu, da je imela omejena sredstva in da bi bila v tem primeru poglobljena preiskava, ki bi jo bilo treba opraviti in bi se morebiti nanašala na dejavnosti, ki jih je 18 subjektov iz štirih držav članic izvajalo sedem let, preveč zapletena in zamudna, ob tem pa se je zdela verjetnost ugotovitve kršitve v tej zadevi omejena, kar je govorilo v prid temu, da se preiskava ne začne.

Postopek in predlogi strank

20 Tožeče stranke so 19. avgusta 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile to tožbo.

21 Po dvojni izmenjavi vlog in na predlog sodnika poročevalca je Splošno sodišče odločilo, da začne ustni del postopka. V ta namen so bile tožeče stranke in Komisija pozvane, naj pisno odgovorijo na vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče v okviru ukrepov procesnega vodstva. Na ta vprašanja so

odgovorile v določenih rokih, 16. in 12. januarja 2017, in na poziv, naj o teh odgovorih zavzamejo stališče, je Komisija 6. februarja 2017 predložila stališča glede odgovora tožečih strank z dne 16. januarja 2017, tožeče stranke pa so se v zvezi s tem izrekle le na obravnavi.

22 Stranke so na obravnavi z dne 28. februarja 2017 ustno podale stališča in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča. Tožeče stranke so se v okviru svojega ustnega podajanja stališč sklicevale zlasti na trajanje upravnega postopka pred Komisijo, ko pa jih je v zvezi s tem vprašalo Splošno sodišče, so pojasnile, da ne nameravajo uveljavljati novega tožbenega razloga kršitve načela odločanja v razumnem roku.

23 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:

— izpodbijani sklep razglasi za ničen;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

24 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

Pravo

25 Tožeče stranke v utemeljitev svoje tožbe navajajo dva tožbena razloga, ki se nanašata, prvič, na kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva, kot je določena v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, in drugič, na kršitev členov 101 in 102 PDEU.

26 Splošno sodišče meni, da je treba najprej obravnavati drugi tožbeni razlog.

Drugi tožbeni razlog

27 Drugi tožbeni razlog, ki ga uveljavljajo tožeče stranke, je razdeljen na dva dela. Prvi del se nanaša na očitno napako Komisije pri presoji interesa Unije, da začne preiskavo in v tem okviru na to, da je Komisija napačno uporabila pravo s tem, da v tej zadevi ni uporabila načel, navedenih v sodbah z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183), in z dne 1. julija 2010, AstraZeneca/Komisija (T-321/05, EU:T:2010:266). Drugi del tega tožbenega razloga se nanaša na nespoštovanje polnega učinka členov 101 in 102 PDEU, saj v tej zadevi noben nacionalni organ ali nacionalno sodišče ne bo moglo učinkovito izvajati teh določb primarnega prava Unije, če Komisija ne bo opravila preiskave.

28 Komisija predlaga, naj se drugi tožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.

Prvi del drugega tožbenega razloga: očitna napaka pri presoji interesa Unije za začetek postopka preiskave

29 Tožeče stranke menijo, da je Komisija storila očitno napako pri presoji, ko je v izpodbijanem sklepu ugotovila, da ne obstaja zadostni interes Unije za začetek preiskave. V zvezi s tem navajajo, da se pritožba nanaša na oviro za vzporedno trgovino in da je Komisija v tem sklepu priznala, da če bi morala posredovati, bi se morala preiskava nanašati na prakso 18 subjektov iz štirih držav članic in pokrivati obdobje domnevnega sedemletnega trajanja. Tako naj bi geografski in materialni obseg

preiskave, kot so ga predlagale tožeče stranke v pritožbi, kazal na potrebo, da se ta opravi na ravni Unije, in da je zato Komisija veliko primernejša, da jo opravi s potrebno ali pričakovano stopnjo učinkovitosti, kot pa poljski in/ali avstrijski organi.

30 Tožeče stranke menijo tudi, da so predložile dovolj dokazov v podporo trditvam iz pritožbe. Zato naj Komisija s tem, da ni začela preiskave, ne bi opravila pravilne presoje vseh dejanskih in pravnih okoliščin v tej zadevi.

31 Prvič, tožeče stranke v zvezi s tem omenjajo zlasti dopisovanje med dvema odvetniškima pisarnama, poljsko in avstrijsko. Avstrijsko pisarno naj bi družbe, ki so ostale anonimne, pooblastile, da sama ali prek poljske pisarne zoper tožeče stranke vloži več raznovrstnih pritožb pred poljskimi in/ali avstrijskimi upravnimi organi in kazenskimi sodišči. Cilj teh prijav in pritiskov, ki jih tožeče stranke opredeljujejo tudi kot „zloraba kazenskega in upravnega postopka“ in jih pripisujejo v glavnem družbi RWA, pa naj bi bil v bistvu za tri od tožečih strank z usklajeno predložitvijo napačnih in neresničnih informacij doseči prepoved izvajanja njihovih dejavnosti vzporedne trgovine za prihodnja tri leta ter okrepitev davčnega nadzora tožečih strank brez posebne podlage. Družba RWA naj bi najela tudi poljske zasebne detektive, da bi nadzorovali dejavnosti tožečih strank.

32 Drugič, tožeče stranke se sklicujejo na pričanja nekaterih poljskih in avstrijskih uradnikov, ki so bila povzeta v zapisnikih zaslišanj, sestavljenih v okviru upravnih sporov in kazenskih postopkov, začetih na predlog subjektov, na katere se nanaša pritožba, ter na okoliščino, da je predstavnik veleposlaništva Zvezne republike Nemčije pri Republiki Poljski s poljskimi uradniki sodeloval na sestanku 14. in 15. junija 2005 med PSOR in IVA, dvema združenjema proizvajalcev in distributerjev fitofarmacevtskih sredstev, na kateri se nanaša pritožba. Na podlagi tega sestanka naj bi predstavnik združenja IVA sestavil zgovoren zapisnik, kot je to razvidno iz pohvale, ki jo je po mnenju tožečih strank podal avtor tega zapisnika, ki pozdravlja dejstvo, da se je družbi Agria Polska preprečilo izvajanje njenih gospodarskih dejavnosti s posegom „ob pravem času“ in z izbiro „dobrih“ sodelavcev.

33 Tretjič, tožeče stranke izpodbijajo zakonitost in utemeljenost sestankov med nemškimi, avstrijskimi in poljskimi organi glede dejavnosti prvotnih družb pritožnic, ki so med drugim po obisku poljskih uradnikov pri njihovih avstrijskih kolegih iz Bundesamt für Ernährungssicherheit (zvezni urad za varnost prehrane, Avstrija) 6. februarja 2006 privedli do navodila, ki ga je poljski generalni inšpektor za zdravje rastlin in semen 22. februarja 2006 dal inšpektorju za zdravje rastlin in semen Šlezijskega vojvodstva v Katowicah (Poljska), da opravi nov nadzor nad dejavnostmi družbe Agria Polska. Tožeče stranke v odgovoru z dne 16. januarja 2017 na vprašanja Splošnega sodišča trdijo tudi, da je ta obisk poljskih uradnikov v Avstriji vključeval sestanek z delovno skupino, zadolženo za fitosanitarna sredstva združenja IVA, kar naj bi kazalo na vpliv, ki ga ima to združenje v postopku odločanja poljskih organov.

– *Splošne ugotovitve*

34 V skladu s sodno prakso Komisija, ki ji člen 105(1) PDEU nalaga, da zagotovi uporabo členov 101 in 102 PDEU, določa in izvaja politiko Unije na področju konkurence in ima v zvezi s tem pri obravnavanju pritožb diskrecijsko pravico (sodbe z dne 26. januarja 2005, Piau/Komisija, T-193/02, EU:T:2005:22, točka 80; z dne 12. julija 2007, AEPI/Komisija, T-229/05, neobjavljena, EU:T:2007:224, točka 38, in z dne 15. decembra 2010, CEAHR/Komisija, T-427/08, EU:T:2010:517, točka 26). Da bi učinkovito opravila to nalogo, je upravičena pritožbam, ki jih obravnava, dodeliti različne stopnje prednosti (glej sodbo z dne 4. marca 1999, Ufex in drugi/Komisija, C-119/97 P, EU:C:1999:116, točka 88 in navedena sodna praksa).

35 Kadar se Komisija ob izvrševanju te diskrecijske pravice odloči dodeliti različne stopnje prednosti pritožbam, ki so ji predložene, lahko ne le določi vrstni red obravnave pritožb, temveč tudi zavrne pritožbo zaradi nezadostnega interesa Unije za nadaljevanje obravnave zadeve (sodbi z dne

24. januarja 1995, Tremblay in drugi/Komisija, T-5/93, EU:T:1995:12, točka 60, in z dne 14. februarja 2001, Sodima/Komisija, T-62/99, EU:T:2001:53, točka 36). Ker je presoja interesa Unije v zvezi s pritožbo na področju konkurence odvisna od dejanskih in pravnih okoliščin posamičnega primera (sodba z dne 12. julija 2007, AEPI/Komisija, T-229/05, neobjavljena, EU:T:2007:224, točka 38), se ne sme niti omejiti števila meril presoje, ki jih Komisija lahko uporabi, niti, obratno, ji naložiti, da mora uporabiti samo nekatera merila (sodbi z dne 17. maja 2001, IECC/Komisija, C-450/98 P, EU:C:2001:276, točka 58, in z dne 16. januarja 2008, Scippacercola in Terezakis/Komisija, T-306/05, neobjavljena, EU:T:2008:9, točka 189).

36 Diskrecijska pravica Komisije pa ni neomejena (sodba z dne 4. marca 1999, Ufex in drugi/Komisija, C-119/97 P, EU:C:1999:116, točka 89). Upoštevati mora namreč vse upoštevne dejanske in pravne okoliščine, s katerimi jo je seznanila pritožnica in jih podrobno preučiti, da lahko odloči o pritožbi (glej sodbo z dne 17. maja 2001, IECC/Komisija, C-450/98 P, EU:C:2001:276, točka 57 in navedena sodna praksa).

37 Če se Komisija odloči, kot v tej zadevi, da ne bo začela preiskave, v utemeljitev te odločitve ni dolžna dokazati neobstoja kršitve (glej v tem smislu sodbo z dne 16. januarja 2008, Scippacercola in Terezakis/Komisija, T-306/05, neobjavljena, EU:T:2008:9, točki 130 in 180 ter navedena sodna praksa).

38 Tako Splošno sodišče v takem položaju ni dolžno preveriti, ali je pritožnica v svoji pritožbi podala dovolj okoliščin, ki omogočajo ugotovitev kršitve prava konkurence, ampak ali je iz izpodbijanega sklepa razvidno, da je Komisija pretehtala pomen vpliva zatrjevane kršitve na delovanje notranjega trga, verjetnost, da jo bo lahko dokazala, in obseg preiskovalnih ukrepov, ki so potrebni, da bi lahko kar najbolje opravila svojo nalogo zagotoviti spoštovanje členov 101 in 102 PDEU (sodbe z dne 18. septembra 1992, Automec/Komisija, T-24/90, EU:T:1992:97, točka 86; z dne 24. januarja 1995, Tremblay in drugi/Komisija, T-5/93, EU:T:1995:12, točka 62, ter z dne 12. julija 2007, AEPI/Komisija, T-229/05, neobjavljena, EU:T:2007:224, točka 41). Poleg tega nadzor sodišča Unije ne sme pripeljati do zamenjave presoje Komisije glede interesa Unije z njegovo (glej sodbo z dne 16. januarja 2008, Scippacercola in Terezakis/Komisija, T-306/05, neobjavljena, EU:T:2008:9, točka 97 in navedena sodna praksa).

39 Da lahko Splošno sodišče opravi učinkovit nadzor nad izvajanjem diskrecijske pravice Komisije pri določanju prednosti, mora ta institucija, kadar zavrne nadaljnjo obravnavo pritožbe, upoštevati obveznost obrazložitve, ta pa mora biti dovolj natančna in podrobna (sodbi z dne 4. marca 1999, Ufex in drugi/Komisija, C-119/97 P, EU:C:1999:116, točki 90 in 91, in z dne 14. februarja 2001, Sodima/Komisija, T-62/99, EU:T:2001:53, točka 42).

40 Komisija je v tej zadevi v izpodbijanem sklepu menila, da ni zadostnega interesa Unije za začetek preiskave, ker naj bi bila verjetnost ugotovitve kršitve člena 101 in/ali člena 102 PDEU omejena, ker obseg potrebnih pregledov verjetno ne bi bil sorazmeren glede na to omejeno verjetnost in ker se zdijo nacionalni organi in nacionalna sodišča primernejša za obravnavo postavljenih vprašanj.

41 V tem okviru in glede na spoznanja iz sodne prakse, navedena v točkah od 34 do 39 te sodbe, je treba obravnavati prvi del drugega tožbenega razloga.

– *Verjetnost ugotovitve kršitve prava konkurence in obseg preiskave*

42 Glede okoliščine, da je Komisija v izpodbijanem sklepu ocenila, da se zdi verjetnost ugotovitve zatrjevane kršitve omejena, Splošno sodišče navaja, da je na podlagi dejanskih okoliščin, ki so jih predložile tožeče stranke, sicer mogoče ugotoviti, da so bile zoper zadnjenavedene pri avstrijskih in poljskih organih vložene hkratne in usklajene prijave, v glavnem leta 2005 in 2006, pa tudi pozneje,

leta 2008 ter od leta 2010 do leta 2012, ki so jih najverjetneje vložili nekateri proizvajalci in distributerji fitofarmacevtskih sredstev, na katere se nanaša pritožba, čeprav to dejanje ni bilo z gotovostjo in natančnostjo ugotovljeno.

43 Splošno sodišče v zvezi s tem ugotavlja, kot je Komisija navedla v izpodbijanem sklepu, da se dokazi, ki so jih predložile tožeče stranke, da bi dokazale verjetnost sporazuma ali usklajenega ravnanja proizvajalcev in distributerjev fitofarmacevtskih sredstev, v bistvu nanašajo, prvič, na hkratnost prijav zoper tožeče stranke pred nacionalnimi organi; drugič, na okoliščino, da naj bi se ti proizvajalci in distributerji sestali v okviru sektorskih združenj, katerih člani so, zlasti 14. in 15. junija 2005 na skupnem sestanku med združenjema PSOR in IVA, in tretjič, na dejstvo, da sta bili dve odvetniški pisarni pooblaščeni, da različne nacionalne organe obvestita o tem, da so prvotne družbe pritožnice domnevno kršile zakonodajo, ki se uporablja na področju trgovine s fitofarmacevtskimi sredstvi.

44 Res je, da člen 101 PDEU ostro nasprotuje vsakršnemu navezovanju neposrednih ali posrednih stikov med gospodarskimi subjekti, katerih cilj ali posledica je vpliv na ravnanje dejanskega ali morebitnega konkurenta na trgu, bodisi razkritje ravnanja na trgu, za katero so se odločili ali ki se ga nameravajo držati, takemu konkurentu. Vendar gospodarski subjekti ohranijo pravico, da se inteligentno prilagodijo ugotovljenemu ali pričakovanemu ravnanju konkurentov (sodbe z dne 16. decembra 1975, Suiker Unie in drugi/Komisija, od 40/73 do 48/73, 50/73, od 54/73 do 56/73, 111/73, 113/73 in 114/73, EU:C:1975:174, točka 174, in z dne 20. aprila 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi/Komisija, 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 in T-335/94, EU:T:1999:80, točka 720). Tako lahko podjetja delujejo zlasti v obrambo svojih legitimnih interesov, če njihovi konkurenti morebiti kršijo določbe, ki se uporabljajo, kot so v obravnavani zadevi pravila o trgovini s fitofarmacevtskimi sredstvi. Podjetja, kot so tožeče stranke, pa lahko na podlagi člena 7 Uredbe št. 1/2003 pri Komisiji prijavijo morebitne kršitve členov 101 in 102 PDEU, ki jih storijo njihovi konkurenti.

45 V tej zadevi bi bilo mogoče, v elementih, ki so jih enostransko predložile tožeče stranke v pritožbi, razbrati indice morebitnega usklajevanja med subjekti, na katere se nanaša pritožba, glede opredelitve strategije za skupno prijavo domnevnih kršitev pravil, ki se uporabljajo, zlasti na področju vzporedne trgovine s fitofarmacevtskimi sredstvi, ki naj bi jih storile tožeče stranke.

46 Vendar Splošno sodišče glede verjetnosti dokaza obstoja omejevalnega sporazuma ali usklajenega ravnanja glede na pojasnila, ki so jih podali nekateri subjekti, na katere se nanaša pritožba, v skladu s katerimi so se ti morali soočiti s kršitvami prvotnih družb pritožnic v istem obdobju leta, in sicer v obdobju, ko so bile potrebe po fitofarmacevtskih sredstvih pridelovalcev največje, meni, da Komisija ni storila očitne napake pri presoji, ko je v izpodbijanem sklepu menila, da bi lahko taki deli odgovora upravičevali hkratnost prijav proizvajalcev in distributerjev teh sredstev pri nacionalnih organih.

47 Poleg tega Splošno sodišče glede verjetnosti ugotovitve, da je bil namen teh istočasnih prijav morebiti protikonkurenčen, meni, da je na splošno, zlasti glede tveganj škodovanja njihovemu ugledu ali poseganja v prvotno stanje sredstev, ki se tržijo, lahko legitimno, da proizvajalci in distributerji fitofarmacevtskih sredstev obveščajo pristojne nacionalne organe o morebitnih kršitvah svojih konkurentov glede veljavnih določb, zlasti v okviru vzporedne trgovine s takimi sredstvi. Glede sodelovanja nekaterih subjektov, na katere se nanaša pritožba, pri dejavnostih nadzora, ki so jih nacionalni organi izvedli v prostorih tožečih strank, predpisi Unije, kot sta Uredba Sveta (ES) št. 1383/2003 z dne 22. julija 2003 o carinskem ukrepanju zoper blago, glede katerega obstaja sum, da krši določene pravice intelektualne lastnine, in o ukrepih, ki jih je treba sprejeti zoper blago, glede katerega je ugotovljeno, da je kršilo take pravice (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 13 str. 469), in Uredba (EU) št. 608/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o uveljavljanju pravic intelektualne lastnine s strani carinskih organov in razveljavitvi Uredbe št. 1383/2003 (UL 2013, L 181, str. 15), v nekaterih primerih določajo možnost prisotnosti imetnikov pravic intelektualne lastnine, da bi se pri dejavnostih nadzora ugotovili morebitni posegi v te pravice.

48 Komisija je torej, ne da bi storila očitno napako pri presoji, v izpodbijanem sklepu ugotovila, da so imeli subjekti iz pritožbe pravico obvestiti nacionalne organe o tem, da tožeče stranke domnevno kršijo pravila, ki se uporabljajo, in po potrebi sodelovati s temi organi v okviru dejavnosti nadzora, ki so jih začeli opravljati ti organi.

49 Nazadnje, glede enačenja upravnih nadzorov in upravnih in kazenskih postopkov zoper tožeče stranke z ravnanji subjektov iz pritožbe, Splošno sodišče ugotavlja, da je treba odločitve, da se nadzori opravijo na podlagi dokumentov ali na kraju samem in da se zoper tožeče stranke začnejo upravni in kazenski postopki, zaradi katerih so te naletele na težave pri opravljanju svojih trgovinskih dejavnosti v istih pogojih, pripisati navedenim nacionalnim organom, ki, kot priznavajo tožeče stranke, delujejo v javnem interesu in katerih odločitve v skladu s tem spadajo v njihovo polje proste presoje. Tožeče stranke namreč kljub sklicevanjem, v odgovoru z dne 16. januarja 2017, na nekatere določbe poljske in avstrijske zakonodaje, katerih besedilo ne dopušča nujno utemeljitve njihovih stališč, še vedno ne morejo dokazati, da ti nacionalni organi delujejo v okviru vezane pristojnosti v smislu, da morajo v skladu s tema nacionalnima zakonodajama zadnjenavedeni delovati že zgolj zaradi prejema informacij, ki izhajajo od tretjih oseb.

50 Vendar Splošno sodišče meni, da v tej zadevi ni izključeno, da bi ti nacionalni organi lahko v skladu z njihovimi nacionalnimi zakonodajami odločili, da elementi, ki so jim bili predloženi, anonimno ali ne, niso omogočali ugotovitve ali domneve, da so tožeče stranke kršile upravne, davčne ali kazenske določbe, ki se uporabljajo, ter zato niso upravičevali začetka postopkov zoper njih. Poleg tega, kot je Komisija poudarila v točki 52 izpodbijanega sklepa, je bil del nadzora poljskih organov, zlasti leta 2008, opravljen po uradni dolžnosti in ne zaradi prošnje konkurentov tožečih strank.

51 Ne glede na vprašanje smotrnosti presoje avstrijskih in poljskih organov, da opravijo nadzor ali začnejo postopke zoper tožeče stranke, Splošno sodišče navaja, da je bilo na podlagi podatkov, ki so jih predložile tožeče stranke, 57 odločb, pri čemer se vsaka nanaša na različna sredstva, ki jih tržijo tožeče stranke, sprejetih v Avstriji ob koncu postopkov upravnih pregledov, ki so nacionalnim organom omogočili ugotovitev, da so tožeče stranke kršile pravo, ki se uporablja, in da so bile v zvezi s Poljsko tožečim strankam v bistvu naložene upravne globe v višini 21.759.969,92 poljskih zlotov (PLN), 48.247.161,60 PLN in 375.056,56 PLN. V zvezi s tem so pristojna nacionalna sodišča, ki so odločala o tožbah tožečih strank, del zgoraj navedenih odločb in glob naknadno deloma ali v celoti odpravila. Vendar pa so nacionalni organi prvotno v odločbah, sprejetih v skladu z nacionalnim pravom, menili, da so tožeče stranke kršile določbe, ki se uporabljajo za trgovino s fitofarmacevtskimi sredstvi, in da morebitnih nepravilnosti, ki so jih storili nacionalni organi, nikakor ni mogoče pripisati subjektom, navedenim v pritožbi.

52 Na podlagi teh ugotovitev, do katerih so prišli poljski in avstrijski organi, je bilo mogoče omiliti trditev tožečih strank – kot je Komisija storila v tej zadevi – da so bile izjave in prijave, ki so jih domnevno podali proizvajalci in distributerji fitofarmacevtskih sredstev, na katere se nanaša pritožba, zavajajoče ali neresnične in da se umeščajo v skupno delovanje, katerega namen je izriniti tožeče stranke kot konkurenčne družbe. Poleg tega Splošno sodišče v zvezi s tem navaja, da tožeče stranke niso uspele pojasniti, iz katerih oprijemljivih razlogov niso na podlagi nacionalnega prava pred poljskimi in avstrijskimi nacionalnimi sodišči vložile tožb zaradi obrekovanja zoper družbe, ki jih v tej zadevi obtožujejo, da so zoper njih podale zavajajoče in neresnične izjave.

53 Glede na te ugotovitve na prvi pogled ni bilo očitno, da bi bilo Komisiji ob trenutnem stanju prava Unije preprosto ugotoviti, ali bi se lahko za ravnanja subjektov, na katera se nanaša pritožba, kot so jih opisale in dokumentirale tožeče stranke, štelo, da so se sprejemala v okviru omejevalnega sporazuma v smislu člena 101 PDEU ali skupnega prevladujočega položaja v smislu člena 102 PDEU.

54 Zato je Komisija, ne da bi storila očitno napako pri presoji, v izpodbijanem sklepu upravičeno menila, da se zdi verjetnost ugotovitve kršitve člena 101 ali člena 102 PDEU majhna.

55 Čeprav so tožeče stranke s pritožbo in to tožbo izpodbijale ravnanje in odločbe nacionalnih organov, v tem primeru nemških, avstrijskih in poljskih organov, zlasti njihove dogovore za izvedbo nalog nadzora nad tem, ali subjekti, ki tržijo fitofarmacevtska sredstva, spoštujejo predpise, ki se uporabljajo, je treba ugotoviti, da taka ravnanja in odločbe organov držav članic ne spadajo na področje uporabe členov 101 in 102 PDEU, ker je namen teh členov le urejanje ravnanja podjetij (glej v tem smislu sodbo z dne 5. aprila 1984, van de Haar in Kaveka de Meern, 177/82 in 178/82, EU:C:1984:144, točka 24). V zvezi s tem okoliščina, na katero so se sklicevale tožeče stranke v odgovoru z dne 16. januarja 2017, da naj bi na te organe pri njihovi odločitvi, da opravijo nadzor zaradi njihovega postopka, vplivalo posredovanje pooblaščenih odvetniških pisarn, ni taka, da bi njihovim odločitvam odvzela naravo odločb nacionalnih organov.

56 Poleg tega je Komisija lahko upravičeno menila, da bi bila za preiskavo, kot je bila naprošena v pritožbi, ki bi bila nujna za ugotovitev ali nasprotno zanikanje obstoja kršitve člena 101 in/ali člena 102 PDEU, potrebna znatna sredstva. Čeprav so tožeče stranke predložile dokaze le za nekatere subjekte, na katere se nanaša pritožba, zlasti za družbo RWA, pa so vzbujale dvom v veliko število drugih družb in poklicnih organizacij.

57 Dalje, v nasprotju s trditvijo tožečih strank dejstvo, da je Komisija ugotovila, da bi bila preiskava, kot je bila naprošena v pritožbi, obsežna, če bi jo bilo treba začeti, samo po sebi ni odločilno merilo za to, da mora opraviti tako preiskavo. To velja tudi za okoliščino, da naj bi bila ravnanja iz pritožbe domnevno sprejeta v več državah članicah.

58 S tega vidika Komisija v tej zadevi trdi, da so bila ravnanja, očitana v pritožbi, omejena zlasti na eno državo članico, in sicer Poljsko, kjer so se nahajala glavna skladišča družbe Agria Poljska.

59 V zvezi s tem, tudi če so nekatere dejavnosti nadzora lahko potekale v Avstriji in v tej državi članici privedle do naložitve sankcij tožečim strankam, je iz spisa razvidno, da se je večina težav, ki so jih imele zadnjenavedene v odnosih z nacionalnimi organi, nanašala na njihove dejavnosti na Poljskem in le v majhni meri na dejavnosti v Avstriji.

60 Splošno sodišče pa ugotavlja, da so tožeče stranke nacionalno pritožbo vložile le na Poljskem. V odgovoru z dne 16. januarja 2017 so namreč potrdile, da podobne pritožbe niso vložile pri Bundeswettbewerbsbehörde (zvezni organ za konkurenco, Avstrija) in so v zvezi s tem na obravnavi pojasnile, da je razlog za to, da pri tem organu niso vložile pritožbe, odločitev luksemburške družbe Cera Chem, da zadevo preda Komisiji, ki je bila v njihovih očeh, potem ko je UOKiK zavrnil obravnavo nacionalne pritožbe, po naravi stvari najprimernejši subjekt za obravnavo pritožbe.

61 Ne glede na ta pojasnila Splošno sodišče meni, da bi tožeče stranke lahko vložile pritožbo pri zveznem organu za konkurenco, ker na eni strani obtožujejo družbo RWA, da je pooblastila avstrijsko odvetniško pisarno, ki naj bi pooblastila poljsko odvetniško pisarno, da pri nacionalnih upravnih in kazenskih organih vloži prijave zoper tožeče stranke, in ker je na drugi strani zvezni urad za varnost prehrane pri njih aprila 2012 opravil inšpekcijo.

62 Poleg tega okoliščina, da so tožeče stranke vložile pritožbo le na Poljskem, podpira dejstvo, da bi lahko bil UOKiK po njihovem mnenju, in kot je v bistvu menila Komisija v izpodbijanem sklepu, morebiti najprimernejši za obravnavo očitkov iz pritožbe, kot poleg tega tudi poljska in avstrijska sodišča v okviru tožbe, ki bi jo tožeče stranke lahko vložile za povrnitev škode, nastale zaradi tega, ker naj bi proizvajalci fitofarmacevtskih sredstev domnevno kršili člena 101 in 102 PDEU.

63 Tudi če bi se sprejelo, da se pritožba nanaša na ravnanja konkurentov tožečih strank v Avstriji in na Poljskem, celo – kljub neobstoju upoštevnih in bistvenih elementov v zvezi s tem – v Nemčiji in v Luksemburgu, bi bilo lahko dejstvo, da naj bi se zatrjevana ravnanja dogajala v več državah članicah, v tem primeru v glavnem v dveh izmed njih, le indic, da bi bilo lahko ukrepanje na ravni Unije

učinkovitejše od več ukrepanj na nacionalni ravni (glej v tem smislu sodbo z dne 15. decembra 2010, CEAHR/Komisija, T-427/08, EU:T:2010:517, točka 176). Vendar naj tak indic tudi ne bi zadoščal za upravičitev Komisijinega začetka preiskave.

64 Vsekakor tudi ob predpostavki, da bi bila v določeni meri tudi Komisija primerna za obravnavo zadeve glede na to, da se ravnanja, navedena v pritožbi, nanašajo na več držav članic, in ob upoštevanju dejstva, da je UOKiK zavrnil podobno nacionalno pritožbo iz razloga, povezanega z nacionalnim predpisom o zastaranju, tožeče stranke nimajo nikakršne pravice zahtevati, da zadevo obravnava Komisija (glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2014, Si.mobil/Komisija, T-201/11, EU:T:2014:1096, točka 40), saj je iz spisa razvidno, da so se v obravnavani zadevi ta ravnanja v glavnem nanašala le na dve državi članici in da je Komisija, ne da bi v zvezi s tem storila očitno napako pri presoji, ugotovila, da je bila možnost dokazati morebitno kršitev omejena, pri čemer gre za ugotovitev, ki je sama po sebi omogočila sklep na neobstoj interesa Unije za nadaljevanje obravnave zadeve (glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2014, Si.mobil/Komisija, T-201/11, EU:T:2014:1096, točka 100 in navedena sodna praksa).

– Uporaba sodne prakse, ki izhaja iz sodb z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96), in z dne 1. julija 2010, AstraZeneca/Komisija (T-321/05), v obravnavani zadevi

65 Tožeče stranke izpodbijajo stališče Komisije v izpodbijanem sklepu, da sodne prakse, ki izhaja iz sodb z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183), in z dne 1. julija 2010, AstraZeneca/Komisija (T-321/05, EU:T:2010:266), v obravnavani zadevi ni mogoče uporabiti in da torej ne omogoča, da bi se usklajena ravnanja subjektov, na katere se nanaša pritožba, opredelila kot protikonkurenčna. Poleg tega menijo, da so prakse, opisane v pritožbi, Komisiji dale priložnost, da razvije pravo konkurence Unije, kar je eden od razlogov, priznanih v Obvestilu Komisije glede njene obravnave pritožb, vloženih na podlagi členov [101 PDEU] in [102 PDEU] (UL 2004, C 101, str. 65), kakor je bilo popravljeno (UL 2004, C 148, str. 10).

66 V zvezi s tem je treba navesti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu težavnost ugotovitve kršitve iz pritožbe upravičila zlasti z razlogom, da po mnenju te institucije dejstvo, da podjetja obvestijo nacionalne organe ali, po navedbah tožečih strank, prijavijo morebitne kršitve pri teh nacionalnih organih, ne spada pod pojma „zlonamerna tožba“ ali „zloraba regulativnih postopkov“ v smislu sodne prakse v zvezi s pojmom zlorabe prevladujočega položaja, ki izhaja iz sodb z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183), in z dne 1. julija 2010, AstraZeneca/Komisija (T-321/05, EU:T:2010:266). V tej zadevi je treba torej preučiti upoštevnost te sodne prakse.

67 Splošno sodišče je v zvezi s tem v točkah 60 in 61 sodbe z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183), v povezavi z njeno točko 55, opozorilo, da je dostop do sodnega varstva, tudi za podjetje v prevladujočem položaju, temeljna pravica in splošno načelo, ki zagotavlja spoštovanje prava, in da bi lahko zato le v povsem izjemnih okoliščinah dejstvo, da podjetje v prevladujočem položaju vloži tožbo zoper svojega konkurenta, pomenilo zlorabo prevladujočega položaja v smislu člena 102 PDEU. Za ugotovitev, ali tožba dejansko lahko pomeni zlorabo prevladujočega položaja, morata biti tako kumulativno izpolnjena dva pogoja. Potrebno je namreč, prvič, da tožbe ni mogoče razumno šteti za poskus uveljavljanja pravic zadevnega podjetja in da se torej lahko uporablja samo za nadlegovanje nasprotne stranke, in drugič, da je ta tožba zasnovana v okviru načrta, katerega cilj je izločiti konkurenco. Oba pogoja je treba razlagati in uporabljati strogo, tako da se ne onemogoči uporabe splošnega načela dostopa do sodnega varstva (sodba z dne 13. septembra 2012, Protégé International/Komisija, T-119/09, neobjavljena, EU:T:2012:421, točka 49).

68 V zadevi, v kateri je bila izrečena sodba z dne 1. julija 2010, AstraZeneca/Komisija (T-321/05, EU:T:2010:266), je sodišče Unije menilo, da podjetje s prevladujočim položajem ne sme uporabljati „regulativnih postopkov“ tako, da konkurentom prepreči ali oteži vstop na trg, kadar ne obstajajo razlogi v zvezi z obrambo legitimnih interesov podjetja, vključenega v konkurenco na podlagi

učinkovitosti, ali kadar ne obstaja objektivna utemeljitev (sodba z dne 1. julija 2010, AstraZeneca/Komisija, T-321/05, EU:T:2010:266, točki 672 in 817, potrjena v pritožbenem postopku s sodbo z dne 6. decembra 2012, AstraZeneca/Komisija, C-457/10 P, EU:C:2012:770, točka 134). Sodišče meni, da nezakonitost ravnanja, ki glede na člen 102 PDEU pomeni zlorabo, ni povezana z njegovo skladnostjo ali neskladnostjo z drugimi pravnimi pravili in da zlorabe prevladujočega položaja v večini primerov vključujejo ravnanja, ki so sicer na drugih področjih prava, ki ni konkurenčno pravo, zakonita (sodba z dne 6. decembra 2012, AstraZeneca/Komisija, C-457/10 P, EU:C:2012:770, točka 132).

69 V sodbah z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183), in z dne 1. julija 2010, AstraZeneca/Komisija (T-321/05, EU:T:2010:266), pa se izpodbijajo ravnanja, različna od teh, ki jih tožeče stranke v obravnavani zadevi pripisujejo subjektom iz pritožbe.

70 Ugotoviti je namreč treba, da v dveh zadevah, v katerih sta bili izrečeni sodbi z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183), in z dne 1. julija 2010, AstraZeneca/Komisija (T-321/05, EU:T:2010:266), upravni organi in sodišča, na katera so se obrnila zadevna podjetja s prevladujočim položajem, niso imeli diskrecijske pravice pri presoji smotrnosti obravnave predlogov teh podjetij, ne glede na to, ali je šlo za nasprotno tožbo, vloženo pred nacionalnim sodiščem, ali za odločitev podjetja, da umakne svojo vlogo za pridobitev dovoljenja za promet z zdravilom. Na eni strani je bilo sodišče, ki mu je bila predložena ta nasprotna tožba, dolžno odločati o njej. Na drugi strani pa organ, ki je izdal dovoljenje za promet, ni mogel odločiti, da se to dovoljenje ohrani v veljavi proti volji imetnika navedenega dovoljenja.

71 Kot je bilo ugotovljeno v točkah 49 in 50 te sodbe, pa bi lahko upravni in kazenski organi, ki so se v obravnavani zadevi odločili nadzirati ali preganjati in celo sankcionirati tožeče stranke, te odločitve sprejeli ne glede na informacije, ki naj bi jim jih domnevno predložila podjetja proizvajalci in distributerji fitofarmacevtskih sredstev. Na podlagi informacij, ki so jim bile predložene, vključno s tistimi, ki so bile posredovane anonimno, bi lahko tudi obratno ocenili, da ni treba opraviti nadzora ali začeti postopkov zoper tožeče stranke.

72 Zato, poleg dejstva, da na podlagi elementov v pritožbi ni bilo mogoče ugotoviti skupnega prevladujočega položaja podjetij, na katera se nanaša pritožba, ali tudi prevladujočega položaja enega od njih, v tem primeru podjetja RWA, Splošno sodišče meni, da je Komisija, ne da bi v zvezi s tem storila očitno napako pri presoji, upravičeno menila, da je bila verjetnost, da ugotovi kršitev členov 101 in/ali 102 PDEU, v tem primeru majhna tudi zato, ker ni bilo očitno, da bi lahko zadevna ravnanja v tem primeru spadala pod pojem zlorabe prevladujočega položaja v smislu sodne prakse, ki izhaja iz sodb z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183), in z dne 1. julija 2010, AstraZeneca/Komisija (T-321/05, EU:T:2010:266). Ta ugotovitev je podprta z dejstvom, da je v sodbi z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183), sodišče Unije poudarilo, da je priznanje zlorabe prevladujočega položaja v okoliščinah, kakršne so v obravnavani zadevi, izjemno.

73 Nazadnje, ob upoštevanju široke diskrecijske pravice Komisije pri določanju prednosti na področju razvoja prava konkurence Unije, posledica okoliščine, da bi potencialno zadeva lahko prispevala k razvoju tega prava v zvezi z novim vidikom, v nasprotju s predlogom tožečih strank ne more biti to, da se Komisijo prisili v izvedbo preiskave.

74 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba prvi del drugega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

Drugi del drugega tožbenega razloga: polni učinek členov 101 in 102 PDEU

75 Tožeče stranke v okviru drugega dela drugega tožbenega razloga trdijo, da je Komisija s tem, da v tej zadevi ni začela preiskave, členoma 101 in 102 PDEU odvzela vsakršen polni učinek.

76 Zaradi izpodbijanega sklepa in ob upoštevanju zavrnitve UOKiK, da začne preiskavo na Poljskem, ter težav oziroma dejanske nemožnosti pridobitve odškodnine za nastalo škodo pri nacionalnih sodiščih, naj to, da so subjekti, na katere se nanaša pritožba, kršili pravo konkurence, namreč ne bi mogla sankcionirati niti organ za konkurenco niti nacionalno sodišče, in to čeprav je bil ogrožen tudi prost pretok blaga, natančneje trgovina s fitofarmacevtskimi sredstvi, in čeprav je Komisija imela dejansko možnost zagotoviti upošteven razvoj prava konkurence Unije.

77 Najprej, glede dejstva, da se je UOKiK odločil, da ne bo obravnaval nacionalne pritožbe zaradi določbe o enoletnem zastaralnem roku, določene v poljskem pravu, ki teče od konca leta, v katerem je zatrjevana kršitev prenehala, je treba ugotoviti, da posledica odločitve nacionalnega organa za konkurenco, ki ne vsebuje nobene presoje glede obstoja ali neobstoja kršitve členov 101 in 102 PDEU, ne more biti to, da se Komisijo prisili k začetku preiskave (glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2015, easyJet Airline/Komisija, T-355/13, EU:T:2015:36, točka 28).

78 Poleg tega je treba poudariti, da zahteva po učinkovitosti ne more povzročiti obveznosti Komisije, da preveri, če ugotovi neobstoj interesa Unije za začetek preiskave, ali je imel organ, pristojen za konkurenco, ki je predhodno obravnaval podobno pritožbo, institucionalna, finančna in tehnična sredstva, da opravi nalogo, ki mu je zaupana z Uredbo št. 1/2003 (glej po analogiji sodbo z dne 17. decembra 2014, Si.mobil/Komisija, T-201/11, EU:T:2014:1096, točka 57).

79 Vsekakor tožeče stranke niso uspele dokazati, da UOKiK ni imel namena učinkovito obravnavati in sankcionirati kršitev členov 101 in 102 PDEU. Podobno nikakor niso uspele dokazati, zakaj jim je zastaralni rok, določen v poljskem pravu, ki jim je bil naveden v utemeljitev zavrnitve nacionalne pritožbe in ki ob neobstoju predpisov prava Unije, ki bi se uporabili *ratione temporis*, spada na področje procesne avtonomije Republike Poljske, onemogočal ali čezmerno oteževal izvrševanje pravic, ki so jim zagotovljene s temi določbami Pogodbe DEU (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 13. julija 2006, Manfredi in drugi, od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, točki 77 in 78). Poleg tega so tožeče stranke na obravnavi priznale, da v nacionalni pritožbi in dopisu z dne 30. avgusta 2010 UOKiK niso predložile v presojo dejanskih elementov, ki se nanašajo na obdobje po letu 2008, čeprav so bili, kot je Komisija poudarila zlasti v stališčih z dne 6. februarja 2017, v skladiščih in na glavnih sedežih družbe Agria Polska od maja do junija 2010 opravljeni inšpekcijski pregledi poljskih organov.

80 Poleg tega Splošno sodišče opozarja, da morajo nacionalna sodišča, ki so v okviru svojih pristojnosti odgovorna za uporabo določb členov 101 in 102 PDEU, ki imajo neposredne učinke v odnosih med posamezniki in za pravne subjekte ustvarjajo pravice, na splošno, in kot je določeno v členu 6 Uredbe št. 1/2003, zagotoviti polni učinek teh določb in zaščititi pravice, ki so z njimi priznane posameznikom (sodba z dne 20. septembra 2001, Courage in Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, točki 23 in 25).

81 Zato bi tožeče stranke lahko pri poljskih ali avstrijskih sodiščih vložile tožbe za povrnitev škode, ki naj bi jim domnevno nastala z ravnanji ali dejanji proizvajalcev in distributerjev fitofarmacevtskih sredstev, za katera menijo, da so v nasprotju s členoma 101 in 102 PDEU. Vsakdo, fizična ali pravna oseba, lahko namreč zahteva odškodnino za škodo, ki jo je utrpel, če obstaja vzročna zveza med navedeno škodo in omejevalnim sporazumom ali prakso, prepovedano s členom 101 ali 102 PDEU (sodba z dne 13. julija 2006, Manfredi in drugi, od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, točka 61).

82 V zvezi s tem je treba poudariti, da posledica morebitne zavrnitve nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, ali Komisije, da začne preiskavo, na podlagi katere bi lahko eden od teh upravnih organov ugotovil obstoj kršitve pravil konkurence in bi se glede na okoliščine primera podjetjem, na katera se nanaša ta preiskava, naložila denarna kazen, ne more biti omejitev pravice tožečih strank, da pri nacionalnih sodiščih vložijo tožbe za povrnitev škode, nastale s kršitvijo členov 101 in 102 PDEU.

83 V teh okoliščinah, tudi v okviru, v katerem je nacionalni organ, pristojen za konkurenco, v tej zadevi UOKiK, zavrnil nacionalno pritožbo iz razloga, povezanega z nacionalnim predpisom o zastaranju, in tudi če bi morebitna preiskava Komisije v okviru tožb, vloženih pri nacionalnih sodiščih, potencialno lahko zmanjšala dokazno breme tožečih strank, te ne morejo trditi, da je bila posledica izpodbijanega sklepa, s katerim je Komisija zavrnila začetek preiskave, to, da je bil členoma 101 in 102 PDEU odvzet polni učinek.

84 Poleg tega Splošno sodišče opozarja, da lahko odškodninske tožbe pred nacionalnimi sodišči, enako kot tožba Komisije in nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, bistveno prispevajo k ohranitvi učinkovite konkurence v Uniji (sodba z dne 20. septembra 2001, Courage in Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, točka 27) in da lahko pritožnik, zlasti kadar se Komisija odloči, da ne bo obravnavala pritožbe, pred nacionalnim sodiščem uveljavlja pravice, ki so mu priznane s členoma 101 in 102 PDEU (glej sodbo z dne 18. marca 1997, Guérin automobiles/Komisija, C-282/95 P, EU:C:1997:159, točka 39 in navedena sodna praksa).

85 Na podlagi vsega zgoraj navedenega je treba drugi del drugega tožbenega razloga zavrniti.

86 Iz vseh ugotovitev, navedenih v točkah od 42 do 84 te sodbe, je razvidno, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni storila očitne napake pri presoji pri tehtanju pomena škode, ki bi jo zatrjevana kršitev lahko imela za delovanje notranjega trga, verjetnosti možnosti dokaza njenega obstoja in obsega potrebnih preiskovalnih ukrepov.

87 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Prvi tožbeni razlog

88 Tožeče stranke v okviru prvega tožbenega razloga navajajo Komisijino kršitev njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva, kot je določena tako v členu 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), kot tudi v členu 47 Listine o temeljnih pravicah. Ta naj bi povzročila veliko škodo njihovemu ugledu ter možnosti, da razvijejo svoje dejavnosti vzporedne trgovine. To škodo, vsaj glede družbe Agria Polska, ocenjujejo na 45.868.000 PLN.

89 Tožeče stranke menijo, da bi morale imeti pravico do učinkovitega pravnega sredstva v položaju, kot je ta v obravnavani zadevi, v katerem so bile njihove pravice kršene zaradi tega, ker naj bi subjekti iz pritožbe kršili konkurenčno pravo Unije. Komisija jim je s tem, da ni začela preiskave, ob tem, da je že UOKiK odklonil začetek nacionalne preiskave s sklepom, zoper katerega po poljskem pravu ni mogoča pritožba, odvzela vsakršno možnost vsebinsko izpodbijati sklep Komisije, ki bi morala ukrepati, da bi ugotovila obstoj kršitve člena 101 ali člena 102 PDEU. Le sprejetje takega vsebinskega sklepa Komisije pa bi tožečim strankam omogočilo, da zoper ta sklep vložijo tožbo pred Splošnim sodiščem. Zato tožeče stranke menijo, da je edino učinkovito pravno sredstvo, ki zagotavlja varstvo, ki jim ga dajeta Pogodba DEU in sekundarno pravo Unije, ravno to, da Komisija začne preiskavo.

90 V nasprotju s tem, kar je Komisija navedla v izpodbijanem sklepu, naj tožečim strankam to, da zoper subjekte, na katere se nanašata pritožba in nacionalna pritožba, pred nacionalnimi sodišči sprožijo postopke, verjetno na področju civilnega, davčnega, upravnega, gospodarskega ali kazenskega prava, zlasti iz razlogov ponarejanja dokazov, obrekovanja ali kršitve deontoloških pravil, ne bi omogočilo

povrnitve škode, neposredno povezane z zatrjevano kršitvijo členov 101 in/ali 102 PDEU, navedeno v pritožbi. Prvič, nekatere tožbe naj bi po poljskem pravu zastarale zaradi zastaralnega roka treh let, določenega v nacionalnem pravu za tožbe, ki so povezane z izvrševanjem gospodarske dejavnosti. Drugič, poljska sodišča naj po mnenju tožečih strank tudi še ne bi mogla zagotoviti učinkovitega varstva pravic podjetij, ki izhajajo iz členov 101 in 102 PDEU.

91 Komisija predlaga, naj se ta tožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.

92 Splošno sodišče najprej opozarja, da ima v skladu s členom 47, prvi odstavek, Listine o temeljnih pravicah, vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu. To načelo je splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in je določeno s členoma 6 in 13 EKČP. V skladu s pojasnili k členu 47 Listine o temeljnih pravicah, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine o temeljnih pravicah upoštevati kot vodilo pri njeni razlagi, člen 47, drugi odstavek, Listine o temeljnih pravicah ustreza členu 6(1) EKČP (sodba z dne 22. decembra 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, točki 29 in 32).

93 Prvič, v zvezi s trditvijo tožečih strank glede kršitve njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva pred Splošnim sodiščem je treba spomniti, da imajo fizične ali pravne osebe, ki so upravičene vložiti pritožbo na podlagi člena 7 Uredbe št. 1/2003, na voljo pravno sredstvo za zaščito svojih legitimnih interesov, če njihovi pritožbi v celoti ali deloma ni ugodeno (sodba z dne 25. oktobra 1977, Metro SB-Großmärkte/Komisija, 26/76, EU:C:1977:167, točka 13). V obravnavani zadevi pa so tožeče stranke uporabile ravno to pravno sredstvo tako, da so vložile to tožbo na podlagi člena 263 PDEU.

94 Drugič, glede dejstva, da naj bi tožeče stranke od Komisije želele pridobiti sklep o ugotovitvi obstoja ali neobstoja zatrjevanih kršitev členov 101 in/ali 102 PDEU, da bi po potrebi lahko zoper tak sklep vložile tožbo na podlagi člena 263 PDEU, je treba opozoriti, da člen 7 Uredbe št. 1/2003 pritožniku ne daje pravice od Komisije zahtevati, da sprejme dokončni sklep glede obstoja ali neobstoja zatrjevane kršitve, in tudi ne zavezuje Komisije k temu, da nadaljuje postopek, ne glede na okoliščine, do končne odločitve (sodba z dne 18. oktobra 1979, GEMA/Komisija, 125/78, EU:C:1979:237, točka 18, in sklep z dne 31. marca 2011, EMC Development/Komisija, C-367/10 P, neobjavljen, EU:C:2011:203, točka 73).

95 Poleg tega priznati stališče tožečih strank, da bi morala Komisija sistematično začeti preiskavo, če bi pritožbo, podobno tej, ki ji je bila predložena, predhodno že zavrnil, lahko tudi napačno, nacionalni organ, pristojen za konkurenco, zaradi zastaranja, tudi ne bi bilo v skladu s ciljem člena 13(2) Uredbe št. 1/2003, ki je – z vidika učinkovitosti – vzpostaviti najboljšo optimalno porazdelitev sredstev znotraj evropske mreže za konkurenco (glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2015, easyJet Airline/Komisija, T-355/13, EU:T:2015:36, točka 37). Niti Uredba št. 1/2003 niti Obvestilo Komisije o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco (UL 2004, C 101, str. 43), nikakor ne ustvarjata pravic ali pričakovanj za podjetje glede tega, da bo njegovo zadevo obravnaval dani organ, pristojen za konkurenco (glej sodbo z dne 17. decembra 2014, Si.mobil/Komisija, T-201/11, EU:T:2014:1096, točka 39 in navedena sodna praksa), in da bi glede na okoliščine primera imelo korist od zbranih dokazov, ki bi jih pridobil ta organ s svojimi preiskovalnimi pooblastili.

96 Tretjič, tožeče stranke v bistvu obžalujejo, prvič, neobstoj kakršnega koli nacionalnega pravnega sredstva, na podlagi katerega bi bilo mogoče učinkovito pridobiti povrnitev škode, ki jim je po njihovem mnenju nastala zaradi ravnanj družb, na katere se nanaša pritožba in zoper katere UOKiK ni uvedel preiskave, in drugič, neobstoj pravnega sredstva zoper odločitev UOKiK, da ne začne nacionalne preiskave zaradi zastaranja, saj naj bi v sklepu II GSK 1035/11 z dne 12. julija 2011 Naczelny Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče, Poljska) v podobni zadevi razsodilo, da „informacije [predsednika UOKiK] glede neobstoja podlage za začetek postopka na področju omejevalnih

sporazumov ni mogoče šteti za sklep o zavrnitvi začetka postopka“ in da „je dopis predsednika UOKiK [v zvezi s tem] informativen in da ga ni mogoče opredeliti kot akt ali ukrep v smislu člena 3(2), točka 4, zakona o upravnem sporu pred [poljskimi] upravnimi sodišči“.

97 Vendar Splošno sodišče v zvezi s tem, čeprav je Komisija na obravnavi priznala, da ni izključeno, da bi lahko ta sodna praksa Naczelny Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče) kršila člena 101 in 102 PDEU in upravičila naknadni začetek postopka zoper Republiko Poljsko, opozarja, da ugotavljanje morebitnih kršitev organov, tudi sodnih, držav članic, ne spada pod postopek, določen v členu 7 Uredbe št. 1/2003, saj to spada pod postopek zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU (glej v tem smislu sklep z dne 29. septembra 1997, Sateba/Komisija, T-83/97, EU:T:1997:140, točka 39), in da ni dovoljeno zaobiti pravil, ki se dejansko uporabljajo, s tem, da se skuša iz člena 258 PDEU izvzeti postopek, ki ga ureja Pogodba, in ga umetno postaviti pod pravila iz Uredbe št. 1/2003 (sklep z dne 19. februarja 1997, Intertronic/Komisija, T-117/96, EU:T:1997:16, točka 24 in navedena sodna praksa).

98 Zato je treba trditev tožečih strank glede, prvič, kratkosti zastaralnega roka, ki velja za UOKiK za preganjanje protikonkurenčnih ravnanj, in triletnega zastaralnega roka, ki se v skladu s poljskim pravom uporablja za tožbe podjetij, in drugič, neobstoja poljskega pravnega sredstva zoper odločitev UOKiK, da ne začne nacionalne preiskave, zavrniti.

99 Ne glede na zavrnitev UOKiK, da začne nacionalno preiskavo, so bile tožeče stranke vsekakor upravičene pred nacionalnimi sodišči in v skladu z nacionalnim pravom vložiti tožbe za povrnitev domnevne škode, nastale zaradi tega, ker naj bi subjekti, na katere se nanaša pritožba, kršili člena 101 in/ali 102 PDEU. V zvezi s tem, prvič, okoliščina, da Direktiva 2014/104/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o nekaterih pravilih, ki urejajo odškodninske tožbe po nacionalnem pravu za kršitve določb konkurenčnega prava držav članic in Evropske unije (UL 2014, L 349, str. 1) drugače kot poljsko pravo, ki se *ratione temporis* uporablja ob vložitvi nacionalne pritožbe, za take tožbe določa daljši zastaralni rok, v obravnavani zadevi petletni rok, ni upoštevna, ker rok za prenos te direktive ni potekel na dan vložitve te pritožbe. Drugič, tudi če bi bilo dokazano, da tožeče stranke pred nacionalnimi sodišči niso imele na voljo ustreznega pravnega sredstva za pridobitev povrnitve navedene škode na podlagi *private enforcement* (zasebnega uveljavljanja) pravil konkurence, posledica takega položaja vsekakor ne more biti to, da se Komisijo prisili v začetek preiskave na ravni Unije na podlagi *public enforcement* (javnega uveljavljanja) navedenih pravil.

100 Poleg tega so tožeče stranke pojasnile, da so pred Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi, Poljska) vložile odškodninsko tožbo, ki temelji na poljskem pravu, za pridobitev povrnitve škode, ki jim je domnevno nastala zaradi napačnih odločitev, ki so jih sprejeli uradniki poljskih organov nadzora, in zaradi ukrepanja družbe RWA pri teh uradnikih, da bi ti sprejeli take odločitve.

101 Nazadnje, trditev o tem, da je Komisija domnevno kršila člen 1 Protokola št. 1 k EKČP, je treba, kot trdi Komisija, zavreči kot nedopustno, ker trditev tožečih strank v zvezi s tem ne izpolnjuje zahtev jasnosti iz člena 76 Poslovnika Splošnega sodišča.

102 Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve je treba prvi tožbeni razlog in tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

103 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

104 Ker tožeče stranke niso uspele, se jim v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Družbam Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH in Agria Beteiligungsgesellschaft mbH se naloži plačilo stroškov.

Pelikánová Nihoul Svenningsen

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 16. maja 2017.

Podpisi