

Sprawozdanie końcowe urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające ⁽¹⁾**Lotniczy transport towarowy (ponowne przyjęcie)****(AT.39258)**

(2017/C 188/10)

WPROWADZENIE

1. Dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie COMP/39258 *Towarowy transport lotniczy* Komisja przyjęła decyzję C(2010) 7694 final dotyczącą postępowania na podstawie art. 101 TFUE, art. 53 Porozumienia EOG oraz art. 8 Umowy między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie transportu lotniczego („decyzja z 2010 r.”) ⁽²⁾. Wszyscy adresaci tej decyzji stwierdzającej istnienie kartelu, z wyjątkiem jednego podmiotu, złożyli skargę o jej unieważnienie (w całości lub w części).
2. W 13 wyrokach z dnia 16 grudnia 2015 r. („wyroki z 2015 r.”) ⁽³⁾ Sąd uznał, że decyzja z 2010 r. była niewystarczająco uzasadniona ⁽⁴⁾. W zależności od żądań przedstawianych przed Sądem uchybienie to pociągało za sobą konieczność unieważnienia decyzji z 2010 r. w całości lub części w odniesieniu do poszczególnych stron, które ją zaskarżyły ⁽⁵⁾.
3. W wyrokach z 2015 r. stwierdzono naruszenie obowiązku odpowiedniego uzasadnienia zgodnie z wymogami art. 296 ust. 2 TFUE. Sąd nie odniósł się do żadnych zarzutów co do istoty. Projekt decyzji, do której odnosi się niniejsze sprawozdanie, ma zastąpić decyzję z 2010 r. w takim zakresie, w jakim stwierdzono jej nieważność. Komisja zamierza wyeliminować w ten sposób uchybienia stwierdzone wyrokami z 2015 r. oraz uwzględnić zmiany w strukturze niektórych przedsiębiorstw, jakie nastąpiły od 2010 r.

Pisma z maja 2016 r.

4. Dnia 20 maja 2016 r. Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji Komisji Europejskiej („DG ds. Konkurencji”) skierowała pisma do 13 podmiotów, których skargi doprowadziły do wydania wyroków z 2015 r. W pismach tych („pisma z maja 2016 r.”) Komisja poinformowała, że DG ds. Konkurencji zamierza wystąpić do Komisji z wnioskiem o przyjęcie nowej decyzji w sprawie AT.39258. Decyzja ta byłaby skierowana do 13 podmiotów prawnych, które złożyły skargi do Sądu, w takim zakresie, w jakim w odniesieniu do każdego z wnioskodawców stwierdzono nieważność decyzji z 2010 r. Stwierdzono by w niej, że każdy z wnioskodawców występujących do Sądu uczestniczył w jednym i ciągłym naruszeniu w odniesieniu do wszystkich tras przewozów, o których mowa w decyzji z 2010 r. Według informacji zawartych w tych pismach proponowana nowa decyzja „wymagałaby pewnego dostosowania motywów i części normatywnej decyzji z 2010 r.”, ale nie zawierałaby nowych zastrzeżeń ani zmian w treści zastrzeżeń sformułowanych w pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń z dnia 18 grudnia 2007 r. W pismach wyjaśniono stanowisko DG ds. Konkurencji, której zdaniem odpowiednie orzecznictwo dopuszcza możliwość przyjęcia takiej nowej decyzji, gdyż stwierdzenie nieważności decyzji z 2010 r. było spowodowane „względami proceduralnymi” ⁽⁶⁾. W pismach zachęcono adresatów do przekazywania uwag na temat trybu postępowania, jaki zamierza przyjąć DG ds. Konkurencji.

⁽¹⁾ Zgodnie z art. 16 i 17 decyzji Przewodniczącego Komisji Europejskiej z dnia 13 października 2011 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji (Dz.U. L 275 z 20.10.2011, s. 29) („decyzja 2011/695/UE”).

⁽²⁾ Decyzja z 2010 r. była skierowana do Air Canada, Air France-KLM, Société Air France, KLM NV, British Airways Plc, Cargolux Airlines International S.A, Cathay Pacific Airways Limited, Japan Airlines, Japan Airlines International Co., Ltd., LAN Airlines S.A., LAN Cargo S.A., Lufthansa Cargo AG, Deutsche Lufthansa AG, SWISS International Air Lines AG, Martinair Holland N.V., Qantas Airways Limited, SAS AB, SAS Cargo Group A/S, SCANDINAVIAN AIRLINES SYSTEM Denmark – Norway – Sweden, Singapore Airlines Cargo Pte Ltd oraz Singapore Airlines Limited.

⁽³⁾ Wyroki w sprawach T-9/11, Air Canada przeciwko Komisji (EU:T:2015:994); T-28/11, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij przeciwko Komisji (EU:T:2015:995); T-36/11, Japan Airlines przeciwko Komisji (EU:T:2015:992); T-38/11, Cathay Pacific przeciwko Komisji (EU:T:2015:985); T-39/11, Cargolux Airlines przeciwko Komisji (EU:T:2015:991); T-40/11, Latam Airlines Group i Lan Cargo przeciwko Komisji (EU:T:2015:986); T-43/11, Singapore Airlines i Singapore Airlines Cargo przeciwko Komisji (EU:T:2015:989); T-46/11, Deutsche Lufthansa i in. przeciwko Komisji (EU:T:2015:987); T-48/11, British Airways przeciwko Komisji (EU:T:2015:988); T-56/11, SAS Cargo Group i in. przeciwko Komisji (EU:T:2015:990); T-62/11, Air France-KLM przeciwko Komisji (EU:T:2015:996); T-63/11, Air France przeciwko Komisji (EU:T:2015:993); oraz T-67/11, Martinair Holland przeciwko Komisji (EU:T:2015:984).

⁽⁴⁾ Zob. np. wyroki w sprawach Martinair Holland przeciwko Komisji (EU:T:2015:984, pkt 25, 72, 78, 83 i 84) oraz Cargolux Airlines przeciwko Komisji (EU:T:2015:991, pkt 27, 28, 72, 79, 83 i 84).

⁽⁵⁾ Nieważność decyzji z 2010 r. w części stwierdzono w odniesieniu do British Airways plc (sprawa T-48/11), a także Deutsche Lufthansa AG, Lufthansa Cargo AG i Swiss International Air Lines AG (sprawa T-46/11). W odniesieniu do pozostałych podmiotów, które ją zaskarżyły, stwierdzono nieważność decyzji w całości. W stosunku do adresata, który jej nie zaskarżył, decyzja z 2010 r. stała się ostateczna.

⁽⁶⁾ W pismach z maja 2016 r. przywołano w tym względzie wyroki w sprawach Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, EU:C:2002:582, pkt 44–53, 59–69 oraz 72–76); T-472/09 i T-55/10, SP przeciwko Komisji (EU:T:2014:1040, pkt 277–281); oraz Lucchini przeciwko Komisji (T-91/10, EU:T:2014:1033, pkt 173).

Odpowiedzi zainteresowanych stron

5. Wszyscy adresaci pism z maja 2016 r. udzielili na nie odpowiedzi, a niektórzy przesłali urzędnikowi przeprowadzającemu spotkanie wyjaśniające kopię swojej odpowiedzi skierowanej do DG ds. Konkurencji.
6. Niektórzy z adresatów skrytykowali otrzymane pisma z maja 2016 r. za niewystarczającą precyzyjność informacji. Uważali w różnym stopniu, że bez bardziej precyzyjnych informacji na temat dostosowań zapowiadanych w tych pismach będą mieli ograniczone możliwości przedstawienia szczegółowych uwag na temat naruszenia, które DG ds. Konkurencji zamierzała stwierdzić w planowanej nowej decyzji.
7. Kilku adresatów argumentowało, że w przeciwieństwie do sytuacji leżącej u podstaw wyroków przywołanych w przypisie 6 niniejszego sprawozdania („linia orzecznictwa w sprawie PVC II”), uchybienia stwierdzone wyrokami z 2015 r. nie ograniczają się do aspektów czysto formalnych na ostatnim etapie przyjmowania decyzji, które stonkowo łatwo wyeliminować.
8. Niektórzy adresaci wskazywali, choć nie zawsze odnosili się przy tym do określonej podstawy prawnej, że Komisja nie ma prawnej możliwości przyjęcia nowej decyzji w sprawie AT.39258. Inni wywodzili, że Komisja nie może przystąpić do przyjęcia nowej decyzji bez sporządzenia najpierw nowego pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń i umożliwienia stronom ponownego złożenia wyjaśnień, m.in. na spotkaniu wyjaśniającym. Niektórzy spośród tych ostatnich twierdzili, że na podstawie najnowszego orzecznictwa można zakwestionować, czy warunki, jakie są niezbędne do stwierdzenia ich uczestnictwa w jednym i ciągłym naruszeniu, są spełnione.
9. Niektórzy adresaci twierdzili również, że nowa decyzja wyklucza możliwość uznania ich odpowiedzialności w szerszym zakresie, niż miało to miejsce w przypadku decyzji z 2010 r.

Uwagi urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające dotyczące odpowiedzi na pisma z maja 2016 r.

10. Żaden z adresatów pism z maja 2016 r. nie wystąpił do mnie z wnioskiem w ich następstwie. W odniesieniu do odpowiedzi streszczonych powyżej należy jednak zauważyć, co następuje:
11. Prawo do złożenia wyjaśnień dotyczy zastrzeżeń Komisji i dowodów, na których Komisja te zastrzeżenia opiera. Nie odnosi się jednak ono do ostatecznego stanowiska, jakie Komisja ma zamiar przyjąć w decyzji w sprawie naruszenia prawa konkurencji⁽¹⁾. Nie można zatem w sposób zasadny zarzucić, że w pismach z maja 2016 r. nie określono odpowiednio dokładnie dostosowań, jakich DG ds. Konkurencji zamierzała dokonać na użytek nowej decyzji w niniejszej sprawie. W pismach z maja 2016 r. proszono o opinie na temat ogólnego zarysu wniosku w sprawie nowej decyzji, jaki DG ds. Konkurencji zamierzała przedstawić, aby usunąć uchybienia wskazane wyrokami z 2015 r. Szczegółowe przedstawienie każdej modyfikacji, którą DG ds. Konkurencji uważała za niezbędną, aby wyeliminować te uchybienia, byłoby przedwczesne. Ponadto adresaci pism z maja 2016 r. mieli możliwość przekazania uwag na temat kwestii przedstawionych w tych pismach.
12. Naruszenie obowiązku odpowiedniego uzasadnienia zgodnie z wymogami art. 296 ust. 2 TFUE uważa się za naruszenie „istotnych wymogów proceduralnych” na użytek art. 263 TFUE⁽²⁾. Uchybienia w decyzji z 2010 r. wskazane wyrokami z 2015 r. nie były wprawdzie identyczne z tymi, na które zwrócono uwagę w linii orzecznictwa w sprawie PVC II, ale nie można wywodzić z tego, że niezgodność z prawem stwierdzona wyrokami z 2015 r. odnosi się do istoty decyzji, a nie jej formy. Linia orzecznictwa w sprawie PVC II ma zatem zastosowanie do sytuacji, z którą mamy do czynienia w sprawie AT.39258 po wydaniu wyroków z 2015 r.
13. W wyrokach z 2015 r. Sąd nie wypowiedział się na temat tego, czy popełniono naruszenie prawa przez utworzenie kartelu ani w kwestii zgodności z prawem oceny tej kwestii zawartej w decyzji z 2010 r.⁽³⁾ Zasada powagi rzeczy osądzonej w związku z tym nie ma zastosowania⁽⁴⁾. Ponadto stwierdzenie przez Sąd wyrokami z 2015 r. nieważności w odniesieniu do poszczególnych aspektów nie może być traktowane jako uniewinnienie na użytek zasady *ne bis in idem*, zapisanej w szczególności w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Wynika z tego, że żadna z tych zasad nie uniemożliwia Komisji wznowienia postępowania w sprawie sposobu postępowania, który był przedmiotem decyzji z 2010 r.⁽⁵⁾ Z żadnej z odpowiedzi na pisma z maja 2016 r. nie wynika, że istnieją inne przyczyny, które uniemożliwiłyby Komisji przyjęcie nowej decyzji w sprawie AT.39258.

⁽¹⁾ Zob. m.in. wyrok w sprawie T-15/02, BASF przeciwko Komisji (EU:T:2006:74, pkt 94) oraz w sprawie T-18/05, IMI i in. przeciwko Komisji (EU:T:2010:202, pkt 109 i 111).

⁽²⁾ Zob. m.in. wyroki w sprawach C-89/08 P, Komisja przeciwko Irlandii i in. (EU:C:2009:742, pkt 34) i Cargolux Airlines przeciwko Komisji (EU:T:2015:991, pkt 27).

⁽³⁾ Można to porównać do sytuacji opisanej w pkt 60 wyroku w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji (EU:C:2002:582). Zob. np. wyroki w sprawach Singapore Airlines i Singapore Airlines Cargo przeciwko Komisji (EU:T:2015:989, pkt 30–33 i 90–92) i SAS Cargo Group i in. przeciwko Komisji (EU:T:2015:990, pkt 29–33, 90 i 91).

⁽⁴⁾ Zob. w tym celu wyroki w sprawach Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji (EU:C:2002:582, pkt 44, 46 i 47) i ThyssenKrupp Nirosta przeciwko Komisji (C-352/09 P, EU:C:2011:191, pkt 123).

⁽⁵⁾ W odniesieniu do zasady *ne bis in idem* zob. przez analogię wyrok w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji (EU:C:2002:582, pkt 62).

14. Na użytek wykonania prawa do złożenia wyjaśnień w związku z zastrzeżeniami Komisji w sprawie AT.39258 ⁽¹⁾ istotne jest pisemne zgłoszenie zastrzeżeń, a nie decyzja z 2010 r. Niezgodność z prawem stwierdzona wyrokami z 2015 r. wystąpiła na etapie finalizacji i przyjęcia decyzji z 2010 r. Nie miała zatem wpływu na zgodność z prawem pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń i związanego z nim spotkania wyjaśniającego ze stronami, których to zgłoszenie dotyczyło ⁽²⁾. Komisja ma prawo podjąć postępowanie w sprawie AT.39258 dokładnie od tego momentu, w którym wystąpiła niezgodność z prawem wskazana wyrokami z 2015 r. ⁽³⁾.
15. Bez ustosunkowywania się do twierdzenia, że orzecznictwo dotyczące pojęcia jednego i ciągłego naruszenia ewoluowało od czasu wydania pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń lub przyjęcia decyzji z 2010 r., należy przypomnieć, że zdaniem sądów unijnych zmiany w orzecznictwie nie pociągają za sobą konieczności przeprowadzenia ponownego spotkania wyjaśniającego w większym stopniu, niż gdyby zmiany takie nastąpiły w toku postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie ostatecznej decyzji ⁽⁴⁾. W każdym razie treść niektórych odpowiedzi na pisma z maja 2016 r. wskazuje, że pisma te umożliwiły w praktyce adresatom przedstawienie argumentów prawnych na podstawie odpowiedniego orzecznictwa.
16. Jeżeli Komisja postanowi zastąpić decyzję z 2010 r. w zakresie, w jakim stwierdzono jej nieważność, ma obowiązek, zgodnie z wymogami art. 266 TFUE, wyeliminować niezgodność z prawem wskazaną wyrokami z 2015 r. Komisja zachowuje przy tym możliwość dostosowania tekstu wykorzystanego w decyzji z 2010 r., nawet w sposób, który zdaniem niektórych adresatów pism z maja 2016 r., miałby wpływ na zakres ich odpowiedzialności w porównaniu z zakresem, który określono w części normatywnej decyzji z 2010 r., zwłaszcza w miejscach, gdzie dokonuje się dostosowań w celu wyeliminowania sprzeczności stanowiących wady tej decyzji. Wbrew temu, co sugerowano w niektórych odpowiedziach na pisma z maja 2016 r., sama możliwość wystąpienia różnic między decyzją z 2010 r. a nową decyzją w sprawie AT.39258 nie uzasadnia konieczności przedstawienia nowego pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń czy zorganizowania kolejnego spotkania wyjaśniającego ⁽⁵⁾.
17. Podsumowując można stwierdzić, że argumenty podniesione w odpowiedziach na pisma z maja 2016 r. nie ujawniły kwestii proceduralnych, które mogłyby mieć wpływ na zgodność z prawem przyjęcia nowej decyzji w sprawie AT.39258, jak przewidziano w pismach z maja 2016 r.

Wniosek o potencjalnie obciążające dowody, otrzymany po przedstawieniu pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń

18. W odpowiedzi na pismo z maja 2016 r. jeden z adresatów zwrócił się z wnioskiem (tak jak zrobił to przed przyjęciem przez Komisję decyzji z 2010 r.) o dostęp do wszystkich potencjalnie obciążających go dokumentów, które Komisja uzyskała po wydaniu pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń w 2007 r. We wniosku z 2016 r. wnioskodawca domagał się w szczególności udostępnienia potencjalnie obciążających informacji, które Komisja mogła uzyskać w toku postępowania sądowego zakończonego wydaniem wyroków z 2015 r., oraz dodania do akt sprawy AT.39258 tej części akt sprawy M.3770 Lufthansa/Swiss, która była istotna z uwagi na jeden przypis w decyzji z 2010 r.
19. DG ds. Konkurencji odpowiedziała na wniosek pismem z dnia 14 października 2016 r. Wyjaśniła w nim, że w wyniku analizy wskazanych dokumentów, które Komisja uzyskała po wydaniu pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń, nie stwierdzono, aby zawierały one jakiegokolwiek potencjalnie obciążające informacje, do których adresat nie miał wcześniej dostępu. W odniesieniu do wniosku, aby część akt sprawy M.3770 dodać do akt sprawy AT.39258, w piśmie wyjaśniono, że odnośny przepis zawierał jedynie odniesienie do wersji ogólnodostępnej decyzji Komisji w sprawie M.3770 zatwierdzającej połączenie przedsiębiorstw, a nie do żadnych dokumentów z akt tej sprawy.
20. Na bardzo późnym etapie procedury prowadzącej do przyjęcia nowej decyzji ten sam adresat skierował do mnie pismo, w którym kwestionował założenia, na których DG ds. Konkurencji oparła się w swojej odpowiedzi z dnia 14 października 2016 r. W odpowiedzi na piśmie wskazałem, że pismo wpłynęło na późnym etapie i wyjaśniłem, dlaczego nie można uznać słuszności krytyki.

Projekt decyzji

21. Grzywny nałożone na poszczególnych adresatów projektu decyzji nie wykraczają poza odpowiadające im kwoty określone w decyzji z 2010 r.
22. Zgodnie z art. 16 decyzji 2011/695/UE zbadałem, czy projekt decyzji dotyczy jedynie zastrzeżeń, co do których strony miały możliwość przedstawienia swoich stanowisk. Moim zdaniem tak jest w istocie.

⁽¹⁾ Zob. przez analogię wyroki w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji (EU:C:2002:582, pkt 98); Lucchini przeciwko Komisji (EU:T:2014:1033, pkt 177); a także Leali i Acciaierie e Ferriere Leali Luigi przeciwko Komisji (T-489/09, T-490/09 i T-56/10, EU:T:2014:1039, pkt 284).

⁽²⁾ Zob. m.in. wyroki w sprawach Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji (EU:C:2002:582, pkt 73) i SP przeciwko Komisji (EU:T:2014:1040, pkt 277).

⁽³⁾ Zob. przez analogię wyroki w sprawie Lucchini przeciwko Komisji (EU:T:2014:1033, pkt 173 oraz cytowane orzecznictwo).

⁽⁴⁾ Zob. wyroki w sprawach Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji (EU:C:2002:582, pkt 91 i 92) i T-69/10, IRO przeciwko Komisji (EU:T:2014:1030, pkt 141).

⁽⁵⁾ Zob. przez analogię wyroki w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji (EU:C:2002:582, pkt 97).

PODSUMOWANIE

23. Z uwagi na powyższe i mając na uwadze, że oprócz pisma, o którym mowa w pkt 20 powyżej, nie otrzymałem żadnych wniosków ani skarg, uważam, że w ramach procedury dotyczącej nowej decyzji w sprawie AT.39258 zapewniono możliwość skutecznego wykonywania praw procesowych.

Bruksela, dnia 9 marca 2017 r.

Wouter WILS
