



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-814/17

**Lietuvos geležinkeliai AB
przeciwko
Komisji Europejskiej**

Wyrok Sądu (pierwsza izba w składzie powiększonym) z dnia 18 listopada 2020 r.

Konkurencja – Nadużycie pozycji dominującej – Rynek kolejowych przewozów towarowych – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 102 TFUE – Dostęp przedsiębiorstw trzecich do infrastruktury zarządzanej przez litewską państwową spółkę kolejową – Demontaż odcinka drogi kolejowej – Pojęcie „nadużycia” – Rzeczywiste lub prawdopodobne wykluczenie konkurenta – Obliczenie kwoty grzywny – Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien z 2006 r. – Środki zaradcze – Proporcjonalność – Nieograniczone prawo orzekania

1. *Pozycja dominująca – Nadużycie – Odmowa udzielenia przez przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą innemu przedsiębiorstwu dostępu do produktu lub usługi koniecznych dla jego działalności – Dostęp przedsiębiorstw do infrastruktury zarządzanej przez państwową spółkę kolejową – Państwowa spółka kolejowa posiadająca monopol prawny w zakresie zarządzania infrastrukturą – Likwidacja drogi kolejowej przez wspomnianą spółkę państwową – Ramy regulacyjne nakładające obowiązek zapewnienia dostępu do infrastruktury kolejowej oraz dobrego stanu tej infrastruktury – Obowiązek wykazania przez Komisję niezbędnego charakteru tego dostępu dla wejścia na rynek konkurujących operatorów – Brak (art. 102 TFUE)*

(zob. pkt 87–103)

2. *Pozycja dominująca – Nadużycie – Odmowa udzielenia przez przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą innemu przedsiębiorstwu dostępu do produktu lub usługi koniecznych dla jego działalności – Dostęp przedsiębiorstw do infrastruktury zarządzanej przez państwową spółkę kolejową – Likwidacja drogi kolejowej przez państwową spółkę kolejową – Charakter nadużycia – Kryterium oceny – Rzeczywiste lub prawdopodobne wykluczenie konkurenta – Ocena – Likwidacja drogi kolejowej w pośpiechu, bez uruchomienia niezbędnych środków i bez przejścia przez normalne etapy przygotowawcze – Brak obiektywnego uzasadnienia dla tej likwidacji – Likwidacja utrudniająca konkurentowi dostęp do rynku (art. 102 TFUE)*

(zob. pkt 156–181)

3. *Pozycja dominująca – Nadużycie – Pojęcie – Obiektywne pojęcie odnoszące się do zachowań mogących wpłynąć na strukturę rynku i stworzyć przeszkodę w utrzymaniu istniejącego poziomu konkurencji lub jej rozwoju na rynku – Uwzględnienie istnienia zamiaru antykonkurencyjnego – Dopuszczalność*
(art. 102 TFUE)

(zob. pkt 188–192)

4. *Pozycja dominująca – Nadużycie – Skutek antykonkurencyjny – Wystarczający charakter ewentualnego skutku – Likwidacja drogi kolejowej przez państwową spółkę kolejową – Akt mogący wywołać skutki antykonkurencyjne na rynku – Wcześniejsze zawieszenie ruchu na rzeczowej drodze kolejowej w następstwie wykrycia jej deformacji – Brak wpływu – Konieczność zbadania ewentualnych skutków antykonkurencyjnych braku naprawy drogi kolejowej – Brak*
(art. 102 TFUE)

(zob. pkt 219–233, 237–243)

5. *Pozycja dominująca – Nadużycie – Skutek antykonkurencyjny – Istnienie barier wejścia na rynek – Ocena – Likwidacja drogi kolejowej – Brak konkurencyjnych tras alternatywnych*
(art. 102 TFUE)

(zob. pkt 257–283)

6. *Konkurencja – Postępowanie administracyjne – Decyzja Komisji stwierdzająca naruszenie – Decyzja opierająca się na dowodach wystarczających do wykazania istnienia kwestionowanego naruszenia – Obowiązek przedstawienia dowodów przez przedsiębiorstwa kwestionujące wystąpienie naruszenia*
(art. 102 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 2)

(zob. pkt 293–298)

7. *Konkurencja – Postępowanie administracyjne – Zaprzestanie naruszenia – Uprawnienie Komisji – Środki zaradcze i zobowiązania – Poszanowanie zasady proporcjonalności – Decyzja przewidująca różne środki zaradcze, które mogą doprowadzić do zaprzestania naruszenia, bez narzucenia wyboru spośród nich – Dopuszczalność*
(art. 102 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 7)

(zob. pkt 309–316)

8. *Konkurencja – Postępowanie administracyjne – Decyzja Komisji stwierdzająca naruszenie i nakładająca grzywnę – Zarzucane zachowanie mające stanowić nową kategorię nadużycia pozycji dominującej – Brak związku ze sprawą*
(art. 102 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 23 ust. 3)

(zob. pkt 339–341, 349, 368)

9. *Konkurencja – Reguły Unii – Naruszenia – Popętnienie umyślnie lub w wyniku niedbalstwa – Pojęcie – Przedsiębiorstwo, które nie może nie wiedzieć, że jego zachowanie ma charakter antykonkurencyjny – Naruszenie popełnione przez zasiedziałego operatora i zarządcę jedynej istniejącej infrastruktury służącej do świadczenia usług kolejowego transportu towarów*
(art. 102 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 23 ust. 3)
- (zob. pkt 345–348)
10. *Konkurencja – Postępowanie administracyjne – Obowiązki Komisji – Dochowanie rozsądnego terminu – Stwierdzenie nieważności decyzji stwierdzającej naruszenie z uwagi na przewlekłość postępowania – Przesłanka – Naruszenie prawa do obrony danych przedsiębiorstw – Brak*
(art. 102 TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 1)
- (zob. pkt 354–360)
11. *Konkurencja – Grzywny – Kwota – Określenie – Ustalenie kwoty podstawowej – Waga naruszenia – Kryteria oceny*
(art. 102 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 23 ust. 2)
- (zob. pkt 368–371)
12. *Konkurencja – Grzywny – Kwota – Określenie – Obowiązek przestrzegania przez Komisję jej wcześniejszej praktyki decyzyjnej – Brak*
(art. 102 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 23 ust. 2)
- (zob. pkt 372, 384)
13. *Prawo Unii Europejskiej – Zasady – Równość traktowania – Pojęcie – Ciężar dowodu*
(art. 102 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 23 ust. 2)
- (zob. pkt 373, 374)
14. *Konkurencja – Grzywny – Kwota – Określenie – Brak poszanowania zasady rozsądnego terminu postępowania administracyjnego i sądowego – Naruszenie nieuzasadniające samo w sobie obniżenia kwoty grzywny*
(art. 102 TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 1; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 23 ust. 2)
- (zob. pkt 379, 380, 388)
15. *Konkurencja – Grzywny – Kwota – Określenie – Dostosowanie kwoty podstawowej – Odstraszający charakter – Zakres uznania, jakim dysponuje Komisja*

(art. 102 TFUE; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 23 ust. 2, 3; komunikat Komisji 2006/C 210/02, pkt 22, 25)

(zob. pkt 382–387)

16. *Konkurencja – Grzywny – Kwota – Określenie – Uprawnienia dyskrecyjne Komisji – Kontrola sądowa – Nieograniczone prawo orzekania sądu Unii – Zakres – Obniżenie kwoty grzywny*
(art. 102, 261 TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47 ust. 1; rozporządzenie Rady nr 1/2003, art. 23 ust. 3, art. 31)

(zob. pkt 389–406)

Streszczenie

Sąd utrzymuje w mocy decyzję Komisji stwierdzającą nadużycie pozycji dominującej przez litewską państwową spółkę kolejową na litewskim rynku kolejowych przewozów towarowych

Lietuvos geležinkeliai AB (zwany dalej „LG”), będący litewską państwową spółką kolejową, jest jednocześnie zarządcą infrastruktury kolejowej oraz podmiotem świadczącym usługi transportu kolejowego na Litwie. LG, działając jako podmiot świadczący wspomniane usługi, zawarło w 1999 r. umowę handlową z Orlen Lietuva AB (zwanym dalej „Orlenem”), litewską spółką naftową należącą do polskiego przedsiębiorstwa naftowego PKN Orlen SA, w celu świadczenia na jego rzecz usług transportu kolejowego na terytorium litewskim. Umowa ta dotyczyła w szczególności transportu produktów ropopochodnych z dużej rafinerii położonej w Bugeniai na północnym zachodzie Litwy, w pobliżu granicy z Łotwą, do litewskiego terminala morskiego w Kłajpedzie w celu przewożenia tych produktów do Europy Zachodniej.

W związku z zaistniałym w 2008 r. między LG a Orlenem sporem dotyczącym opłat za usługi transportu kolejowego objęte umową Orlen wziął pod uwagę możliwość przesunięcia swojej działalności w zakresie eksportu morskiego z Kłajpedy do terminali morskich w Rydze i Windawie na Łotwie i w tym kontekście możliwość powierzenia Latvijas dzelzceļš, łotewskiej państwowej spółce kolejowej (zwanej dalej „LDZ”), transportu jego produktów z rafinerii w Bugeniai. W celu przewozu jego produkcji do łotewskich terminali morskich Orlen zamierzał korzystać z linii kolejowej biegnącej od jego rafinerii do miasta Rengė na Łotwie (zwanej dalej „krótką trasą”) – linii, którą wykorzystywano do tej pory w celu obsługi rynków łotewskiego i estońskiego.

W dniu 2 września 2008 r., w następstwie deformacji drogi kolejowej na odcinku kilkudziesięciu metrów na krótkiej trasie, LG, działając jako zarządca infrastruktury kolejowej, zawiesiło ruch na odcinku tej trasy o długości 19 km (zwanym dalej „sporną drogą kolejową”). Od dnia 3 października 2008 r. LG przystąpiło do całkowitego demontażu spornej drogi kolejowej, który zakończono przed upływem października 2008 r.

Następnie Orlen, uznawszy, że LG nie miało zamiaru naprawić w krótkim czasie spornej drogi kolejowej, musiał zrezygnować z projektu korzystania z usług LDZ¹.

¹ Na rozprawie LG i LDZ potwierdziły jednak, że rozpoczęto wreszcie prace związane z odbudową spornej drogi kolejowej i że miały one się zakończyć w grudniu 2019 r., zaś sporna droga kolejowa powinna zostać otwarta dla ruchu przed końcem lutego 2020 r.

W następstwie skargi złożonej przez Orlen Komisja, decyzją z dnia 2 października 2017 r., stwierdziła, że likwidując sporną drogą kolejową, LG nadużyło pozycji dominującej jako zarządca litewskiej infrastruktury kolejowej, ponieważ uniemożliwiło LDZ wejście na rynek transportu kolejowego produktów ropopochodnych z rafinerii Orlenu do terminali morskich w Kłajpedzie, Rydze i Windawie (zwany dalej „rynkiem właściwym”). Za to naruszenie Komisja nałożyła na LG grzywnę w wysokości 27 873 000 EUR i nakazała temu przedsiębiorstwu zaprzestać naruszenia prawa konkurencji Unii.

LG wniosło skargę na decyzję Komisji do Sądu Unii Europejskiej.

W wydanym dziś wyroku Sąd wskazał przede wszystkim, że LG, jako zarządca litewskiej infrastruktury kolejowej zajmujący pozycję dominującą, odpowiada na podstawie prawa Unii oraz prawa krajowego za zapewnienie dostępu do publicznej infrastruktury kolejowej, a także za zapewnienie dobrego stanu technicznego tej infrastruktury oraz bezpiecznego i nieprzerwanego ruchu kolejowego, a w przypadku zakłóceń w ruchu kolejowym – za podjęcie wszelkich niezbędnych środków w celu przywrócenia normalnej sytuacji. Poza tym LG zajmuje pozycję dominującą na rynku zarządzania infrastrukturą kolejową, która to pozycja wynika z dawnego monopolu prawnego, i nie zainwestowało w sieć kolejową, która należy do państwa litewskiego.

W tym kontekście Sąd uznał, że rozpatrywane zachowanie, mianowicie likwidacja spornej drogi kolejowej, nie może być analizowane w świetle utrwalonego orzecznictwa dotyczącego odmowy udzielenia dostępu do kluczowej infrastruktury, które ustanawia wyższy próg pozwalający stwierdzić, że praktyka ma charakter nadużycia, niż próg zastosowany w zaskarżonej decyzji. Takie zachowanie powinno być bowiem rozpatrywane jako zachowanie, które może stanowić przeszkodę w wejściu na rynek poprzez utrudnienie dostępu do tego rynku i wywołanie w ten sposób antykonkurencyjnego skutku w postaci wykluczenia.

Następnie Sąd potwierdził, że LG nie wykazało, iż po pojawieniu się wspomnianej deformacji na spornej drodze kolejowej i po dokonaniu szczegółowej oceny stanu całej tej drogi owa droga znajdowała się w stanie, który uzasadniał jej natychmiastową likwidację w całości. W tym względzie Sąd uznał, że Komisja słusznie wykazała, iż problemy dotyczące 1,6 km na 19 km spornej drogi kolejowej nie mogły uzasadniać jej całkowitej i natychmiastowej likwidacji. W każdym razie obowiązujące ramy regulacyjne nakładały na LG nie tylko obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa swojej sieci kolejowej, ale również obowiązek minimalizowania zakłóceń i poprawy wydajności tej sieci.

Jeśli chodzi o argument LG, zgodnie z którym natychmiastowa likwidacja spornej drogi kolejowej w całości, po której miała nastąpić całkowita i natychmiastowa jej odbudowa, do której LG – jak twierdzi – zamierzało początkowo przystąpić, była korzystniejsza z ekonomicznego punktu widzenia niż przeprowadzenie natychmiastowych ukierunkowanych napraw, po których miała nastąpić całkowita, ale rozłożona w czasie odbudowa, Sąd stwierdził, że ponieważ LG nie dysponowało finansowaniem niezbędnym do rozpoczęcia prac związanych z odbudową i nie przeszło przez normalne etapy przygotowawcze w celu wykonania takich prac, nie miało ono żadnego powodu, aby przystąpić do likwidacji spornej drogi kolejowej w dużym pośpiechu. Podobnie Komisja nie popełniła błędu, gdy ustaliła, że demontaż drogi kolejowej jeszcze przed rozpoczęciem prac remontowych stanowił wyjątkowo nietypowe zachowanie w sektorze kolejowym.

Poza tym Sąd potwierdził, że skoro LG posiada pozycję dominującą nie tylko jako zarządca infrastruktury kolejowej, ale również na rynku właściwym, to na tym przedsiębiorstwie spoczywała szczególna odpowiedzialność za to, by swym zachowaniem nie naruszać skutecznej i niezakłóconej konkurencji na tym rynku. W związku z tym w chwili podjęcia decyzji w przedmiocie rozwiązania kwestii deformacji spornej drogi kolejowej LG powinno było wziąć pod uwagę tę odpowiedzialność i uniknąć wykluczenia wszelkiej możliwości przywrócenia ruchu na spornej drodze kolejowej w krótkiej perspektywie czasowej. Tymczasem likwidując całą sporną drogę kolejową, LG nie uwzględniło tej odpowiedzialności, ponieważ jego zachowanie utrudniło dostęp do rynku właściwego.

Jeśli chodzi o wpływ likwidacji spornej drogi kolejowej na możliwość transportowania przez LDZ przeznaczonych na eksport drogą morską produktów ropopochodnych Orlenu z rafinerii do łotewskich terminali morskich, Sąd wskazał, że konieczność korzystania na Litwie z dłuższej i bardziej uczęszczanej trasy niż litewska część krótkiej trasy wiązała się dla LDZ z większym ryzykiem konfliktu szlaków kolejowych, niepewnością co do jakości i kosztu dodatkowych usług kolejowych, a także ryzykiem dotyczącym braku informacji i przejrzystości odnośnie do warunków wejścia na rynek, a co za tym idzie, z większą zależnością od zarządcy litewskiej sieci kolejowej. Ponadto Sąd zauważył, że w latach 2008 i 2009 koszty transportu produktów ropopochodnych Orlenu były wyższe na dłuższych trasach do łotewskich terminali morskich niż na trasie do Kłajpedy. W konsekwencji nie można zarzucić Komisji żadnego błędu w ocenie ze względu na to, iż uznała, że dłuższe trasy do łotewskich terminali morskich nie były konkurencyjne w porównaniu z trasą do Kłajpedy.

W tych okolicznościach Sąd oddalił w istocie skargę LG w całości.

Jednakże w ramach przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania w dziedzinie ustalania grzywien Sąd, mając na względzie wagę naruszenia i czas jego trwania, uznał za właściwe obniżenie kwoty grzywny nałożonej na LG z 27 873 000 EUR do 20 068 650 EUR.