

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 7 grudnia 2010 r.\*

W sprawie C-439/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez hof van beroep te Brussel (Belgia) postanowieniem z dnia 30 września 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 października 2008 r., w postępowaniu:

**Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerkers (VEBIC) VZW,**

przy udziale:

**Raad voor de Mededinging,**

**Minister van Economie,**

\* Język postępowania: niderlandzki.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot, K. Schiemann, J.J. Kasel i D. Šváby, prezesi izb, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (sprawozdawca), M. Safjan i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,  
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 stycznia 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu la Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewaterkers (VEBIC) VZW przez P. Engelsa, J. Troch oraz B. van Hulsta, advocaten,
- w imieniu Raad voor de Mededinging przez W. Devroe, advocaat,
- w imieniu rządu belgijskiego przez J.C. Halleux oraz C. Pochet, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu polskiego przez M. Dowgielewicza, K. Zawiszę oraz A. Kramarczyk, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Bouqueta oraz S. Noëgo, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 marca 2010 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2, 5, art. 15 ust. 3 i art. 35 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu (Dz.U. 2003, L 1, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania ze skargi wniesionej przez Vlaamse federatie van verenigen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewaterkers VZW (flamandzką federację zrzeszającą stowarzyszenia piekarzy, cukierników, wytwórców lodów i czekolady, zwaną dalej „VEBIC”) mającej na celu stwierdzenie nieważności decyzji, w której Raad voor de Mededinging (zwana dalej

„radą ds. konkurencji”) stwierdziła istnienie porozumień cenowych pomiędzy piekarzami-rzemieślnikami i nałożyła grzywnę na VEBIC.

## **Ramy prawne**

### *Uregulowania Unii*

- 3 Motyw piąty rozporządzenia jest sformułowany w sposób następujący:

„W celu zapewnienia skutecznego stosowania wspólnotowych reguł konkurencji i jednoczesnego przestrzegania podstawowych praw do obrony rozporządzenie niniejsze powinno określać podmiot, na którym spoczywa ciężar przeprowadzenia dowodu naruszenia art. 81 i 82 traktatu. Jest obowiązkiem strony lub organu zarzucającego naruszenie art. 81 ust. 1 i 82 traktatu udowodnienie zgodnie z wymaganym standardem prawnym zaistnienia tego naruszenia [...]”.

- 4 Motyw szósty rozporządzenia stanowi:

„W celu zagwarantowania, że wspólnotowe reguły konkurencji są skutecznie stosowane, organy ochrony konkurencji państw członkowskich powinny w większym stopniu uczestniczyć w ich stosowaniu. W tym celu organy te powinny być uprawnione do stosowania prawa wspólnotowego”.

5 Motyw ósmy rozporządzenia stanowi:

„W celu zapewnienia skutecznego stosowania wspólnotowych reguł konkurencji i właściwego funkcjonowania mechanizmów współpracy zawartych w niniejszym rozporządzeniu konieczne jest zobowiązanie organów ochrony konkurencji i sądów państw członkowskich do stosowania również art. 81 i 82 traktatu, wtedy gdy stosują krajowe prawo konkurencji w odniesieniu do porozumień i praktyk, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi”.

6 Zgodnie z motywem dwudziestym pierwszym rozporządzenia:

„Jednolite stosowanie reguł konkurencji wymaga również ustalenia sposobu współpracy między sądami państw członkowskich i Komisją. Ma to znaczenie dla wszystkich sądów państw członkowskich, które stosują art. 81 i 82 traktatu, orzekających w procesach sądowych między podmiotami prywatnymi, orzekających jako organy stosujące prawo w interesie publicznym lub sądy odwoławcze. W szczególności sądy krajowe powinny mieć możliwość zwrócenia się do Komisji z prośbą o informację lub o opinię w sprawach dotyczących stosowania wspólnotowego prawa konkurencji. Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich powinny mieć również możliwość przedstawiania pisemnych lub ustnych uwag sądom powołanym do stosowania art. 81 i 82 traktatu. [...]”.

7 Zgodnie z motywem trzydziestym czwartym zdanie drugie rozporządzenia:

„Zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, ustanowionymi w art. 5 traktatu, niniejsze rozporządzenie obejmuje swoim zakresem przedmiotowym jedynie kwestie konieczne dla osiągnięcia jego celu, którym jest umożliwienie skutecznego stosowania wspólnotowych reguł konkurencji”.

- 8 Motyw trzydziesty piąty zdania pierwsze i drugie są zredagowane w następujący sposób:

„W celu właściwego stosowania wspólnotowego prawa konkurencji państwa członkowskie powinny wyznaczyć i upoważnić do stosowania art. 81 i 82 traktatu podmioty działające jako organy stosujące prawo w interesie publicznym. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość wyznaczania zarówno organów administracyjnych, jak i sądowych do wykonywania różnych zadań przyznanych organom ochrony konkurencji na mocy niniejszego rozporządzenia”

- 9 Artykuł 2 rozporządzenia zatytułowany „Ciężar dowodu” przewiduje w zdaniu pierwszym:

„W każdym krajowym lub wspólnotowym postępowaniu w sprawie stosowania art. 81 i 82 traktatu ciężar udowodnienia naruszenia art. 81 ust. 1 lub art. 82 traktatu spoczywa na stronie lub organie zarzucającym naruszenie”

- 10 Artykuł 5 rozporządzenia noszący tytuł „Uprawnienia organów ochrony konkurencji państw członkowskich” stanowi:

„Organy ochrony konkurencji państw członkowskich mają prawo stosowania art. 81 i 82 traktatu w indywidualnych sprawach. W tym celu, działając z urzędu lub na wniosek, mogą wydać następujące decyzje:

— domagające się zaprzestania naruszenia,

- zarządzające środki tymczasowe,
  
- akceptujące zobowiązania,
  
- nakładające grzywny lub okresowe kary pieniężne, lub inne kary przewidziane w krajowych przepisach prawa.

Jeżeli na podstawie informacji, które posiadają organy ochrony konkurencji państw członkowskich, warunki ustanowienia zakazu nie zostały spełnione, mogą również zdecydować, że nie ma podstaw do działania z ich strony<sup>11</sup>.

- <sup>11</sup> Artykuł 15 rozporządzenia zatytułowany „Współpraca z sądami krajowymi” stanowi w ust. 3 akapit pierwszy:

„Działając z urzędu, organy ochrony konkurencji państw członkowskich mogą przedstawiać pisemne uwagi sądom krajowym własnych państw członkowskich w sprawach dotyczących stosowania art. 81 lub 82 traktatu. Organy te mogą również przedstawiać ustne uwagi sądom krajowym własnych państw członkowskich, o ile sądy te wyrażą na to zgodę. Jeżeli spójne stosowanie art. 81 lub 82 traktatu tego wymaga, Komisja, działając z urzędu, może przedstawiać pisemne uwagi sądom państw członkowskich. Za zgodą właściwego sądu Komisja może również przedstawiać ustne uwagi”.

- 12 Artykuł 35 ust. 1 i 2 rozporządzenia zatytułowany „Wyznaczanie organów ochrony konkurencji państw członkowskich” brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie wyznaczają organ lub organy ochrony konkurencji odpowiedzialne za stosowanie art. 81 i 82 traktatu w sposób, który zapewni skuteczne wykonanie przepisów niniejszego rozporządzenia. Środki konieczne do nadania organom uprawnień do stosowania tych artykułów zostaną podjęte przed dniem 1 maja 2004 r. Wyznaczonymi organami ochrony konkurencji mogą być również sądy.

2. Jeżeli egzekwowanie wspólnotowego prawa konkurencji powierzono krajowym organom administracyjnym i organom sądowym, państwa członkowskie mogą przydzielić różne uprawnienia i funkcje krajowym organom administracyjnym lub sądowym”.

### *Uregulowania krajowe*

- 13 Wet tot bescherming van de economische mededinging (ustawa o ochronie konkurencji, zwana dalej „WBEM”), której przepisy koordynuje rozporządzenie królewskie z dnia 15 września 2006 r. (*Moniteur belge* z dnia 29 września 2006 r., s. 50613), definiuje w jej art. 1 belgijski organ ochrony konkurencji w następujący sposób:

„4) belgijski organ ochrony konkurencji: rada ds. konkurencji i służba konkurencji przy federalnym urzędzie ds. gospodarki, MŚP, osób samozatrudnionych i energii, działające w ramach własnych kompetencji określonych przez niniejszą ustawę.



Belgijski organ ochrony konkurencji jest organem ochrony konkurencji właściwym do stosowania art. 81 i 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, wskazanym w art. 35 rozporządzenia [...].”

14 Artykuł 2 § 1 WBEM stanowi:

„Zakazane są, bez konieczności uprzedniego wydawania decyzji w tym zakresie, wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione, których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie w istotny sposób konkurencji na właściwym rynku belgijskim lub na znacznej jego części, a w szczególności te, które polegają na:

1) ustalaniu w sposób bezpośredni lub pośredni cen zakupu lub sprzedaży albo innych warunków transakcji;

[...]”

15 Artykuł 11 WBEM stanowi:

„§ 1 Ustanawia się radę ds. konkurencji. Rada ta jest sądem administracyjnym mającym kompetencje decyzyjne i inne uprawnienia powierzone mu przez niniejszą ustawę.

§ 2 W skład rady ds. konkurencji wchodzi:

- 1) zgromadzenie ogólne rady;
- 2) jednostka prowadząca dochodzenia;
- 3) sekretariat.

[...].”

<sup>16</sup> Artykuł 12 § 1 WBEM przewiduje, że:

„W skład zgromadzenia ogólnego rady wchodzi dwunastu członków. [...]”

<sup>17</sup> Artykuł 20 WBEM precyzuje:

„Każda z izb rady oraz jej przewodniczący lub członek, któremu deleguje on uprawnienia w przypadku środków tymczasowych, stanowią w drodze uzasadnionej decyzji w odniesieniu do wszystkich przedłożonych im spraw po wysłuchaniu zainteresowanych, jak też – na ich wniosek – ewentualnych skarżących lub wybranego przez nich doradcy prawnego”.

- 18 Artykuł 25 WBEM ustanawia przy radzie jednostkę prowadzącą dochodzenia złożoną z co najmniej sześciu i co najwyżej dziesięciu członków, obejmującą naczelnego funkcjonariusza prowadzącego dochodzenie oraz funkcjonariuszy prowadzących dochodzenie lub ich zastępców.
- 19 Artykuł 29 WBEM brzmi następująco:

„§ 1 Funkcjonariusze prowadzący dochodzenie są zobowiązani:

- 1) do przyjmowania skarg i wniosków o zastosowanie środków tymczasowych dotyczących praktyk ograniczających konkurencję, jak też zgłoszeń koncentracji;
- 2) do kierowania dochodzeniem i organizowania go oraz do czuwania nad wykonaniem decyzji wydanych przez radę ds. konkurencji;
- 3) do wydawania urzędnikom służby konkurencji poleceń wyjazdu służbowego [...];
- 4) do sporządzenia i złożenia radzie ds. konkurencji uzasadnionego sprawozdania;
- 5) do umarzania postępowań w sprawie skarg i wniosków o zastosowanie środków tymczasowych;

[...]

## § 2 [...]

Bez uszczerbku dla art. 27 funkcjonariusze prowadzący dochodzenie nie mogą domagać się ani przyjmować żadnych instrukcji dotyczących rozpatrywania spraw wniesionych na podstawie art. 44 § 1 lub stanowiska przyjmowanego przez nich podczas spotkań jednostki prowadzącej dochodzenia, które mają za przedmiot określenie priorytetów polityki dotyczącej wykonania ustawy i ustalenie porządku rozpatrywania spraw.

§ 3 Gdy jednostka prowadząca dochodzenia postanawia wszcząć dochodzenie na mocy art. 44 § 1, urzędnik kierujący służbą konkurencji wyznacza, w porozumieniu z naczelnym funkcjonariuszem prowadzącym dochodzenie, urzędników tejże służby wchodzących w skład zespołu odpowiedzialnego za dochodzenie.

Urzędnicy przypisani do zespołu dochodzeniowego mogą przyjmować instrukcje jedynie od funkcjonariusza prowadzącego to konkretne dochodzenie.

[...]”

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 34 WBEM służba konkurencji jest w szczególności odpowiedzialna za wykrywanie i badanie praktyk, o których mowa w rozdziale II WBEM, pod zwierzchnictwem jednostki prowadzącej dochodzenia.

21 Na mocy art. 45 § 4 akapit pierwszy WBEM:

„Gdy jednostka prowadząca dochodzenia uznaje skargę, wniosek lub w stosownym przypadku śledztwo prowadzone z urzędu za zasadne, funkcjonariusz prowadzący dochodzenie składa w imieniu jednostki prowadzącej dochodzenia uzasadnione sprawozdanie do izby rady ds. konkurencji. Sprawozdanie to zawiera sprawozdanie z dochodzenia, zarzuty i propozycję decyzji. Towarzyszą mu akta dochodzenia i spis składających się na nie dokumentów. Spis określa poufność dokumentów w stosunku do każdej ze stron mających dostęp do akt”.

22 Artykuł 75 WBEM brzmi następująco:

„Decyzje rady ds. konkurencji i jej przewodniczącego, jak również domyślne decyzje w przedmiocie dopuszczalności koncentracji zapadające w następstwie upływu terminów określonych w art. 58 i 59 mogą stanowić przedmiot skargi do hof van beroep te Brussel (sądu apelacyjnego w Brukseli), z wyjątkiem jednak sytuacji gdy rada ds. konkurencji działała na podstawie art. 79.

Hof van beroep ma nieograniczone prawo orzekania w przedmiocie zarzucanych praktyk ograniczających konkurencję i – w razie potrzeby – w przedmiocie nałożonych sankcji oraz dopuszczalności koncentracji. Hof van beroep może uwzględnić okoliczności zaistniałe od momentu wydania zaskarżonej decyzji rady.

Hof van beroep może nałożyć grzywnę oraz okresową karę pieniężną zgodnie z przepisami określonymi w sekcji 8 rozdziału IV”.

23 Artykuł 76 § 1 i 2 WBEM stanowi:

„§ 1 Decyzje rady ds. konkurencji odsyłające sprawę funkcjonariuszowi prowadzącemu dochodzenie nie mogą być przedmiotem oddzielnej skargi.

§ 2. Skargi przewidziane w art. 75 mogą być wnoszone do rady przez strony postępowania, przez skarżącego oraz przez wszystkie osoby, które wykazą interes zgodnie z art. 48 § 2 lub art. 57 § 2 i które zażądały od rady bycia wysłuchanymi. Skarga może również zostać wniesiona przez ministra gospodarki, który nie musi wykazywać swojego interesu i który nie musiał być reprezentowany przed radą ds. konkurencji.

[...]

Hof [van beroep te Brussel] może żądać od jednostki prowadzącej dochodzenia działającej przy radzie ds. konkurencji wszczęcia dochodzenia i przekazania mu sprawozdania [...].

Hof van beroep te Brussel określa termin, w którym strony powinny zakomunikować sobie swoje uwagi pisemne i złożyć je w sekretariacie.

Minister może złożyć uwagi pisemne w sekretariacie hof van beroep te Brussel, jak też zbadać akta na miejscu w sekretariacie. Hof van beroep te Brussel ustala terminy na przedstawienie tych uwag. Sekretariat podaje je do wiadomości stron”.

## Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 24 VEBIC została powołana w celu reprezentowania interesów stowarzyszonych w niej podmiotów i ich członków. Członkami VEBIC są niemające celu zarobkowego prowincjonalne stowarzyszenia branżowe we Flandrii.
- 25 Lokalne związki, do których mogą przystąpić indywidualni piekarze, są członkami prowincjonalnych stowarzyszeń branżowych. Te lokalne związki zrzeszają jedynie piekarzy-rzemieślników. Interesy piekarzy przemysłowych są reprezentowane przez Federatie van Grote Bakkerijen in België (federację wielkich piekarni belgijskich).
- 26 Po uwolnieniu cen chleba w Belgii w dniu 1 lipca 2004 r. Minister van Economie (minister gospodarki) w dniu 7 lipca 2004 r. wystosował do rady ds. konkurencji pismo, w którym wnioskował o wszczęcie dochodzenia w przedmiocie istnienia ewentualnych porozumień cenowych pomiędzy stowarzyszeniami piekarzy i piekarzami.
- 27 Po podjęciu szeregu czynności dochodzeniowych w dniu 8 czerwca 2007 r. naczelny funkcjonariusz prowadzący dochodzenie, działający przy radzie ds. konkurencji przekazał przewodniczącemu tejże rady swoje sprawozdanie łącznie z zarzutami oraz akta dochodzenia. Sprawozdanie to zostało przesłane VEBIC.
- 28 Jednostka prowadząca dochodzenia doszła do wniosku, że VEBIC jest winna naruszenia art. 2 § 1 WBEM, ponieważ publikowała i rozpowszechniała wśród swych członków wskaźnik ceny chleba oraz podała im do wiadomości strukturę cen.

- 29 Sprawozdanie jednostki prowadzącej dochodzenia wskazuje, że decyzje federacji piekarzy nie mają ewentualnego wpływu na handel między państwami członkowskimi i że z tego względu przepisy prawa konkurencji Unii nie mają zastosowania do badanych praktyk.
- 30 Zarzuty postawione w sprawozdaniu można streścić w następujący sposób:
- Określając i upowszechniając wskaźnik odzwierciedlający wzrost ceny kosztów własnych, który mógł być dobrowolnie stosowany przez piekarzy, VEBIC upowszechnia pośrednio cenę referencyjną pośród piekarzy. Wskaźnik jest stosowany do ostatniej ceny chleba regulowanej przez ustawę, która jest identyczna dla każdego piekarza. Jeżeli wskaźnik ten jest stosowany przez różnych piekarzy do jednej i tej samej kwoty podstawowej, to każdy z piekarzy uzyskuje tę samą cenę sprzedaży. Narusza to art. 2 § 1 WBEM.
  - VEBIC wymienia konkretne wartości wyrażone w procentach dla każdego ze składników kosztów i to w odniesieniu do pięciu parametrów.
- 31 Naczelný funkcjonariusz prowadzący dochodzenie zaproponował izbie rady ds. konkurencji, aby zakazać zarzucanej praktyki pod groźbą okresowej kary pieniężnej. Zaproponował on również nałożenie grzywny, zważywszy na okoliczności obciążające polegające w szczególności na tym, że VEBIC wiedziała o niezgodnym z prawem charakterze porozumień cenowych i nie skorzystała z możliwości przedstawienia organowi ochrony konkurencji metody obliczania ceny.
- 32 W dniu 13 sierpnia 2007 r. VEBIC przedłożyła swoje uwagi pisemne w przedmiocie sprawozdania jednostki prowadzącej dochodzenia, podnosząc zarzuty dotyczące naruszenia zasad proceduralnych, a w szczególności naruszenia prawa do obrony.



- 33 W decyzji z dnia 25 stycznia 2008 r. rada ds. konkurencji stwierdziła po pierwsze, że w okresie od dnia 1 lipca 2004 r. do dnia 8 czerwca 2007 r. VEBIC dopuściła się naruszenia art. 2 WBEM, i zażądała zaprzestania naruszenia, a po drugie nałożyła na VEBIC grzywnę w wysokości 29 121 EUR.
- 34 W dniu 22 lutego 2008 r. VEBIC wniosła do hof van beroep te Brussel skargę o stwierdzenie nieważności rzeczony decyzji.
- 35 Rzeczone sądy zaznacza, że przepisy WBEM nie pozwalają na udział w postępowaniach przed radą ds. konkurencji jednostce prowadzącej dochodzenia, wchodzącej w skład tej rady i odpowiedzialnej za ich prowadzenie.
- 36 Zgodnie z art. 75 WBEM i 76 WBEM rada ds. konkurencji, której częścią jest jednostka prowadząca dochodzenia, nie ma możliwości przedkładania uwag pisemnych w kontekście skargi na wydaną przez tę jednostkę decyzję. Jedynie federalny minister właściwy ds. gospodarki ma taką możliwość.
- 37 Jako że zainteresowany minister nie skorzystał z przysługującej mu możliwości przedstawienia uwag pisemnych, jedyną stroną, która wzięła udział w postępowaniu odwoławczym, jest VEBIC występująca jako skarżąca.
- 38 Przepisy prawne dotyczące postępowania przed hof van beroep te Brussel oraz ich wykładnia w Belgii budzą zdaniem tego sądu wątpliwości dotyczące zgodności tego postępowania z prawem Unii i w kontekście skuteczności reguł konkurencji mających zastosowanie w Unii Europejskiej i poszanowania prawa podstawowego do obrony, ponieważ żaden przepis nie przewiduje udziału krajowego organu ochrony

konkurencji w postępowaniu w przedmiocie skargi w celu zapewnienia obrony ogólnego interesu gospodarczego.

39 W tych okolicznościach hof van beroep te Brussel przed wydaniem orzeczenia w przedmiocie sporu, jaki wniesiono do niego w odwołaniu, postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy [art. 2, art. 15 ust. 3, art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003] należy interpretować w ten sposób, że krajowe organy ochrony konkurencji mogą wywodzić bezpośrednio z [tych przepisów] możliwość przedłożenia uwag pisemnych w przedmiocie zarzutów podniesionych w skardze na wydane przez nie decyzje, a nawet możliwość podnoszenia zarzutów, i że w związku z tym możliwość ta nie może im zostać odebrana przez państwo członkowskie?
  
- 2) Czy te same przepisy należy interpretować w ten sposób, że skuteczne stosowanie reguł konkurencji w kontekście ochrony interesu ogólnego wymaga, aby organy ochrony konkurencji, działające jako państwowe organy nadzoru, nie tylko mogły, lecz musiały uczestniczyć w postępowaniu w przedmiocie skargi na wydane przez nie decyzje, zajmując stanowisko w przedmiocie podniesionych zarzutów prawnych oraz zarzutów dotyczących okoliczności faktycznych?
  
- 3) W przypadku udzielenia na pytania pierwsze i drugie odpowiedzi twierdzących: czy przepisy te należy interpretować w ten sposób, że wobec braku przepisów krajowych regulujących udział organu ochrony konkurencji w postępowaniu przed sądem rozstrzygającym w przedmiocie skargi i gdy wyznaczone są różne organy, organ właściwy w przedmiocie wydania decyzji wymienionych w art. 5 rozporządzenia jest również tym organem, który bierze udział w postępowaniu w przedmiocie skargi na wydaną przez niego decyzję?

- 4) Czy odpowiedź na powyższe pytania byłaby inna, gdyby zgodnie z prawem krajowym organ ochrony konkurencji działał w charakterze sądu lub gdyby ostateczna decyzja została wydana po przeprowadzeniu dochodzenia przez jednostkę należąca organizacyjnie do tego sądu, na której spoczywa obowiązek sformułowania zarzutów i projektu decyzji??"

### **W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych**

- <sup>40</sup> Na rozprawie przed Trybunałem VEBIC powołała się na niedopuszczalność odesłania prejudycjalnego, ponieważ wykładnia przepisów rozporządzenia nr 1/2003 lub – ogólniej – prawa Unii Europejskiej, o jaką się zwrócono, pozbawiona jest znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym. Według VEBIC w niniejszej sprawie nie ma żadnego związku pomiędzy sporem przed sądem krajowym oraz przepisami prawa Unii, ponieważ, jak zaznaczyła rada ds. konkurencji podczas jej dochodzenia, praktyki skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym nie mają wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi i w konsekwencji zastosowanie powinno mieć jedynie krajowe prawo konkurencji. Ponadto jej zdaniem sąd krajowy nie wypowiedział się jeszcze w sposób ostateczny w kwestii tego, czy należy stosować wyłącznie krajowe prawo konkurencji, czy też, wręcz przeciwnie, zastosowanie ma również prawo Unii. Do Trybunału wystąpiono więc z pytaniem hipotetycznym, niemającym żadnego znaczenia dla sporu zawisłego przed sądem krajowym.
- <sup>41</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi, ustanowionej na mocy art. 267 TFUE, do sądu krajowego, przed którym sprawa zawisła i którego odpowiedzialnością jest w sprawie przed nim zawisłej orzec, należy dokonanie oceny, z uwzględnieniem szczególnych okoliczności tej sprawy, zarówno tego, czy wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niezbędne do wydania wyroku w postępowaniu przed sądem krajowym, jak też ocena zasadności pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału (wyroki: z dnia 14 grudnia

2006 r. w sprawie C-217/05 Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, Zb.Orz. s. I-11987, pkt 16; z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-260/07 Pedro IV Servicios, Zb.Orz. s. I-2437, pkt 28).

42 Jeżeli zadane przez sądy krajowe pytania dotyczą wykładni przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia, chyba iż jest oczywiste, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w rzeczywistości ma na celu skłonienie Trybunału do wydania orzeczenia na tle fikcyjnego sporu lub do sformułowania opinii w przedmiocie zagadnień ogólnych lub hipotetycznych, lub że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono we wniosku, nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu bądź też Trybunał nie dysponuje informacjami o stanie faktycznym i prawnym, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie C-306/99 BIAO, Rec. s. I-1, pkt 89; ww. wyrok w sprawie Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, pkt 17).

43 Sytuacja ta nie wystąpiła w sporze przed sądem krajowym.

44 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że z postanowienia odsyłającego wynika w szczególności, że hof van beroep te Brussel posiada nieograniczone prawo orzekania i prawo do zmiany decyzji rady ds. konkurencji. Dokładniej mówiąc, zdaniem sądu krajowego założeniu, na jakim opiera się sporna w postępowaniu przed sądem krajowym decyzja rady ds. konkurencji, zgodnie z którym badane praktyki nie mają wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi i że w niniejszej sprawie zastosowanie mają tylko krajowe uregulowania z dziedziny konkurencji, mogą zaprzeczać okoliczności faktyczne dowodzące, że owe praktyki antykonkurencyjne wywierają wpływ nie tylko wewnątrz obszaru geograficznego, na jakim mają miejsce, lecz

również na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Rzeczony sąd uważa tym samym, że omawiane praktyki mogą być objęte art. 101 TFUE.

<sup>45</sup> Co więcej, okoliczność, że sąd krajowy nie wypowiedział się jeszcze w sposób ostateczny w kwestii tego, czy należy stosować wyłącznie krajowe prawo konkurencji, czy też, wręcz przeciwnie, zastosowanie ma również prawo Unii, wcale nie stanowi przeszkody dla dopuszczalności jego odesłania prejudycjalnego.

<sup>46</sup> Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 42 opinii, po pierwsze, dla dopuszczalności odesłania prejudycjalnego niespójne byłoby, aby sąd krajowy musiał ostatecznie orzec w kwestii stanowiącej bezpośrednio lub pośrednio przedmiot jego odesłania. Po drugie, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie pytania zadane przez sąd krajowy zakładają nieodzownie możliwość zastosowania rozporządzenia.

<sup>47</sup> W tym względzie z orzecznictwa wynika, że ze względu na rozdział kompetencji pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem nie można wymagać od sądu krajowego, aby przed wystąpieniem do Trybunału dokonał wszystkich ustaleń faktycznych i oceny prawnej, które na nim ciążyą w ramach jego zadań sądowych. Wystarczy, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynikać będą przedmiot sporu przed sądem krajowym oraz główne kwestie prawa wspólnotowego, które umożliwią państwom członkowskim przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości oraz skuteczne uczestnictwo w postępowaniu przed tym Trybunałem (zob. wyrok z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, Zb.Orz. s. I-7633, pkt 41).

- 48 Z powyższych rozważań wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

- 49 Ponieważ cztery pytania zadane przez sąd krajowy są powiązane, należy zbadać je łącznie.
- 50 W niniejszej sprawie wspomniane pytania zadano w ramach skargi na decyzję belgijskiej rady ds. konkurencji. Zdaniem sądu krajowego trudność polega na tym, że w toczącym się przed nim postępowaniu uczestniczy jedynie strona skarżąca przy braku strony pozwanej.
- 51 Zdaniem sądu krajowego w sytuacji, w której żaden przedstawiciel organu ochrony konkurencji lub żaden przedstawiciel interesu publicznego konkurencji nie uczestniczy w toczącym się przed sądem postępowaniu przeciwko decyzji organu ochrony konkurencji pojawiają się pytania dotyczące zgodności omawianych uregulowań krajowych z prawem Unii, a w szczególności z art. 2, art. 15 ust. 3 i art. 35 ust. 1 rozporządzenia.
- 52 Należy zatem uznać, że sąd krajowy w zadanych pytaniach dąży zasadniczo do ustalenia, czy na mocy wspomnianych przepisów rozporządzenia krajowy organ ochrony konkurencji ma prawo uczestniczyć jako strona pozwana w postępowaniu sądowym dotyczącym wydanej przez niego decyzji.

- 53 Należy przede wszystkim zaznaczyć, że prawo krajowych organów ochrony konkurencji do uczestniczenia w postępowaniach dotyczących skarg na ich własne decyzje na prawach takich samych jak te przysługujące stronie w tym postępowaniu nie wynika z brzmienia art. 2 i art. 15 ust. 3 rozporządzenia.
- 54 Po pierwsze bowiem, art. 2 rozporządzenia stanowi, że ciężar udowodnienia naruszenia art. 101 TFUE i 102 TFUE spoczywa na „organie zarzucającym naruszenie”, przy czym przepis ten nie przyznaje temu organowi jakiegokolwiek prawa w postępowaniu.
- 55 Po drugie, należy stwierdzić, że art. 15 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia, który zezwala krajowemu organowi konkurencji przedstawiać pisemne uwagi sądom krajowym własnego państwa członkowskiego w sprawach dotyczących stosowania art. 101 TFUE lub 102 TFUE oraz ustne uwagi danemu sądowi krajowemu, o ile sąd ten wyrazi na to zgodę, nie dotyczy uczestniczenia przez taki organ jako strona pozwana w krajowych postępowaniach sądowych.
- 56 Należy również stwierdzić, że zgodnie z art. 35 ust. 1 rozporządzenia państwa członkowskie wyznaczają organ lub organy ochrony konkurencji odpowiedzialne za stosowanie art. 101 TFUE i 102 TFUE w sposób, który zapewni skuteczne wykonanie przepisów tego rozporządzenia. Wyznaczone w ten sposób organy zgodnie z rozporządzeniem muszą zapewnić skuteczne stosowanie art. 101 TFUE i 102 TFUE w interesie ogólnym (zobacz motywy piąty, szósty, ósmy, trzydziesty czwarty i trzydziesty piąty rozporządzenia).
- 57 Mimo że art. 35 ust. 1 rozporządzenia pozostawia każdemu państwu członkowskiemu uregulowanie w jego wewnętrznym porządku prawnym zasad postępowań dotyczących skarg wnoszonych do sądów na decyzje wyznaczonych w ten sposób

organów ochrony konkurencji, to zasady te nie mogą naruszać celu rozporządzenia, jakim jest zapewnienie skutecznego stosowania art. 101 TFUE i 102 TFUE przez rze-  
czone organy.

- 58 W tym względzie, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 74 opinii, nieprzyznanie krajowemu organowi ochrony konkurencji praw strony w sporze i w konsekwencji uniemożliwienie mu obrony decyzji, jaką wydał on w interesie ogólnym, niesie ryzyko, że sąd, do którego wniesiono sprawę, będzie całkowicie „związany” zarzutami i argumentami przedstawionymi przez przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa skarżące decyzję. W dziedzinie takiej jak stwierdzanie naruszeń reguł konkurencji i nakładanie grzywien, która obejmuje złożone oceny prawne i ekonomiczne, samo istnienie takiego ryzyka może zagrażać wykonywaniu szczególnego obowiązku zapewnienia skutecznego stosowania art. 101 TFUE i 102 TFUE spoczywającego na krajowych organach ochrony konkurencji na mocy rozporządzenia.
- 59 Z powyższego wynika, że spoczywający na krajowym organie ochrony konkurencji obowiązek zapewnienia skutecznego stosowania art. 101 TFUE i 102 TFUE wymaga, aby miał on możliwość uczestniczenia jako strona pozwana w postępowaniu przed sądem krajowym skierowanym przeciwko decyzji wydanej przez ten organ.
- 60 Do krajowych organów ochrony konkurencji należy ocena konieczności i użyteczności ich interwencji w świetle skutecznego stosowania prawa konkurencji Unii.
- 61 Jak jednak słusznie zaznaczyła Komisja, niemal systematyczne niestawiennictwo rzeczonych organów mogłoby zagrozić skuteczności (effet utile) art. 101 TFUE i 102 TFUE.



- 62 Zgodnie z art. 35 ust. 1 rozporządzenia wyznaczonymi przez państwa członkowskie organami ochrony konkurencji mogą być również sądy. Zgodnie z art. 35 ust. 2, jeżeli egzekwowanie prawa konkurencji Unii powierzono krajowym organom administracyjnym i organom sądowym, państwa członkowskie mogą przydzielić różne uprawnienia i funkcje krajowym organom administracyjnym lub sądowym.
- 63 W tym względzie należy zaznaczyć, że w braku uregulowań Unii, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, państwa członkowskie zachowują uprawnienia do wyznaczenia jednostki lub jednostek należących do krajowego organu ochrony konkurencji i mających możliwość uczestniczenia jako strona pozwana w toczącym się przed sądem krajowym postępowaniu skierowanym przeciwko decyzji wydanej przez ten organ, przy zagwarantowaniu poszanowania praw podstawowych i pełnej skuteczności prawa konkurencji Unii.
- 64 W związku z powyższym na zadane pytania należy odpowiedzieć, że wykładni art. 35 rozporządzenia należy dokonywać w ten sposób, iż sprzeciwia się on uregulowaniom krajowym, które nie przyznają krajowemu organowi ochrony konkurencji możliwości uczestniczenia jako strona pozwana w postępowaniu sądowym skierowanym przeciwko decyzji wydanej przez ten organ. Do krajowych organów ochrony konkurencji należy ocena konieczności i użyteczności ich interwencji w świetle skutecznego stosowania prawa konkurencji Unii. Jednakże systematyczne niestawienie krajowego organu ochrony konkurencji w takich postępowaniach sądowych zagraża skuteczności (*effet utile*) art. 101 TFUE i 102 TFUE. W braku uregulowań Unii, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, państwa członkowskie zachowują uprawnienia do wyznaczenia jednostki lub jednostek należących do krajowego organu ochrony konkurencji i mających możliwość uczestniczenia jako strona pozwana w toczącym się przed sądem krajowym postępowaniu skierowanym przeciwko decyzji wydanej

przez ten organ, przy zagwarantowaniu poszanowania praw podstawowych i pełnej skuteczności prawa konkurencji Unii.

### **W przedmiocie kosztów**

- <sup>65</sup> Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

**Wykładni art. 35 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu należy dokonywać w ten sposób, iż sprzeciwia się on uregulowaniom krajowym, które nie przyznają krajowemu organowi ochrony konkurencji możliwości uczestniczenia jako strona pozwana w postępowaniu sądowym skierowanym przeciwko decyzji wydanej przez ten organ. Do krajowych organów ochrony konkurencji należy ocena konieczności i użyteczności ich interwencji w świetle skutecznego stosowania prawa konkurencji Unii. Jednakże systematyczne niestawiennictwo krajowego organu ochrony konkurencji w takich postępowaniach sądowych zagraża skuteczności (effet utile) art. 101 TFUE i 102 TFUE.**

**W braku uregulowań Unii, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, państwa członkowskie zachowują uprawnienia do wyznaczenia jednostki lub jednostek należących do krajowego organu ochrony konkurencji i mających możliwość uczestniczenia jako strona pozwana w toczącym się przed sądem krajowym postępowaniu skierowanym przeciwko decyzji wydanej przez ten organ, przy zagwarantowaniu poszanowania praw podstawowych i pełnej skuteczności prawa konkurencji Unii.**

Podpisy