



Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (piąta izba)

z dnia 15 marca 2019 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Konkurencja – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki –
Rynek opakowań metalowych – Decyzja o wszczęciu postępowania wyjaśniającego –
Akt niepodlegający zaskarżeniu – Niedopuszczalność

W sprawie T-410/18

Silgan Closures GmbH, z siedzibą w Monachium (Niemcy),

Silgan Holdings, Inc., z siedzibą w Stamford, Connecticut (Stany Zjednoczone),

reprezentowane przez adwokatów H. Wollmanna, D. Seeliger, R. Grafundera oraz V. Weissa,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez Th. Christoforou, B. Ernst, G. Meessena, Ch. Vollratha
i L. Wildpanner, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji
C(2018) 2466 final z dnia 19 kwietnia 2018 r., na mocy której Komisja wszczęła postępowanie na
podstawie art. 101 TFUE w sprawie AT.40522 – Pandora,

SĄD (piąta izba),

w składzie: D. Gratsias (sprawozdawca), prezes, I. Labucka i A. Dittrich, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujące

* Język postępowania: niemiecki.

Postanowienie

Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżące, Silgan Closures GmbH i Hilgan Holdings, Inc., są spółkami prowadzącymi działalność między innymi w branży opakowań metalowych w formie pojemników metalowych i zamknięć. W 2015 r. Bundeskartellamt (federalny urząd antykartelowy, Niemcy) wszczął dochodzenie wobec szeregu spółek z tej branży, w tym wobec spółek wchodzących w skład grupy przedsiębiorstw, do której należą skarżące. W ramach tego dochodzenia objęte nim spółki należące do tej samej grupy przedsiębiorstw co skarżące złożyły wniosek o złagodzenie kary i współpracowały z federalnym urzędem antykartelowym, przekazując informacje.
- 2 W dniu 8 września 2016 r. miało miejsce spotkanie między federalnym urzędem antykartelowym a przedstawicielami tych spółek mające na celu przygotowanie ugody.
- 3 W drodze decyzji z dnia 19 kwietnia 2018 r. Komisja Europejska postanowiła na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącego się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. [101 i 102 TFUE] (Dz.U. 2004, L 123, s. 18 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 3, s. 81) wszcząć postępowanie na podstawie art. 101 TFUE wobec szeregu spółek prowadzących działalność w branży opakowań metalowych, w tym skarżących (sprawa AT.40522 – Pandora) (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Przebieg postępowania i żądania stron

- 4 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 4 lipca 2018 r., skarżące wniosły niniejszą skargę.
- 5 Odrębnym pismem, złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 września 2018 r., Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności skargi.
- 6 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniu 18 i w dniu 26 września 2018 r. Republika Federalna Niemiec i Rada Unii Europejskiej wniosły o dopuszczenie do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.
- 7 Skarżące wnoszą do Sądu o:
 - oddalenie zarzutu niedopuszczalności;
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 8 Komisja wnosi do Sądu o:
 - odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
 - obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

- 9 W kontekście zarzutu niedopuszczalności Komisja twierdzi, że zaskarżona decyzja nie narusza interesów skarżących poprzez istotną zmianę ich sytuacji prawnej, wobec czego skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną.
- 10 Skarżące ze swej strony uważają, że szczególne okoliczności niniejszej sprawy nadają zaskarżonej decyzji charakter aktu zaskarżalnego. W tym zakresie twierdzą one, że art. 104 i 105 TFUE przyznają Komisji uprawnienia do wszczęcia postępowania na podstawie art. 101 TFUE jedynie przy poszanowaniu zasady pomocniczości i proporcjonalności. Ponadto wydanie zaskarżonej decyzji skutkowało pozbawieniem kompetencji federalnego urzędu antykartelowego, a w rezultacie wyłączeniem możliwości skorzystania przez skarżące z programu łagodzenia sankcji tego urzędu. Co więcej, decyzja ta sama wiąże się z przerwaniem biegu przedawnienia postępowania w Niemczech, lecz także z uniemożliwieniem zakończenia dochodzenia w rozsądnym terminie. Wreszcie skarżące twierdzą, że są obecnie zobowiązane określić swą strategię w zakresie wszczętego przez Komisję postępowania wyjaśniającego, co ma wpływ na ich sytuację prawną.
- 11 Zgodnie z art. 130 §§ 1 i 7 regulaminu postępowania przed Sądem, jeżeli strona pozwana o to wnosi, Sąd może rozstrzygnąć w przedmiocie niedopuszczalności skargi lub niewłaściwości Sądu bez rozpatrywania sprawy co do istoty. W niniejszej sprawie, skoro Komisja wystąpiła o wydanie orzeczenia w przedmiocie niedopuszczalności, Sąd, uznając, że akta sprawy wystarczająco wyjaśniają okoliczności zawisłej przed nim sprawy, postanowił wydać orzeczenie bez kontynuowania postępowania.
- 12 Zgodnie z art. 263 TFUE ze skargi o stwierdzenie nieważności można skorzystać w odniesieniu do aktów, innych niż zalecenia i opinie, zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich.
- 13 W celu ustalenia, czy akt może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, należy przeanalizować samą treść tego aktu, natomiast forma, w jakiej go wydano, jest co do zasady obojętna z tego punktu widzenia. W tym zakresie aktami lub decyzjami, które mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, są wyłącznie środki wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej (wyrok z dnia 19 stycznia 2017 r., Komisja/Total i Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, pkt 35, 36).
- 14 Skarga o stwierdzenie nieważności jest zatem możliwa zasadniczo jedynie względem środka, w drodze którego dana instytucja określa na koniec postępowania administracyjnego ostatecznie swoje stanowisko. Nie można natomiast jako zaskarżalnych kwalifikować w szczególności aktów tymczasowych służących przygotowaniu wydania ostatecznej decyzji (wyrok z dnia 19 stycznia 2017 r., Komisja/Total i Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, pkt 37).
- 15 W tym kontekście, o ile akty o charakterze czysto przygotowawczym nie są same w sobie zaskarżalne w drodze skargi o stwierdzenie nieważności, o tyle ich ewentualne wady mogą zostać podniesione na poparcie skargi przeciwko ostatecznemu aktowi, którego są stadium przygotowawczym, co gwarantuje skuteczną i pełną ochronę sądową (wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 12).
- 16 Tymczasem skutki i charakter prawny zaskarżonej decyzji wydanej na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 773/2004 należy oceniać w świetle jej funkcji w ramach postępowania, które kończy się wydaniem decyzji na podstawie rozdziału III rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 i 102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8. t. 2, s. 205) (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja 60/81, EU:C:1981:264, pkt 13).

- 17 Postępowanie to przewidziano w celu umożliwienia danym przedsiębiorstwom przedstawienia ich stanowiska i zapewnienia Komisji możliwie najpełniejszej wiedzy o stanie faktycznym, zanim podejmie ona decyzję naruszającą ich interesy. Celem tego postępowania jest stworzenie na rzecz tych przedsiębiorstw gwarancji proceduralnych i, jak wynika z art. 10 rozporządzenia nr 773/2004, zapewnienie im prawa do bycia wysłuchanymi przez Komisję (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 14).
- 18 Tymczasem skarga o stwierdzenie nieważności decyzji o wszczęciu postępowania na podstawie art. 101 TFUE mogłaby zobowiązać sąd Unii do dokonania oceny zagadnień, w których przedmiocie Komisja nie miała jeszcze możliwości się wypowiedzieć, co doprowadziłoby do sytuacji, w której nastąpiłoby uprzedzenie dyskusji merytorycznej, a także przemieszanie poszczególnych etapów postępowania administracyjnego i sądowego. Byłoby to zatem niezgodne z zasadami podziału kompetencji pomiędzy Komisję i sądy Unii oraz z przewidzianym w traktacie systemem środków zaskarżenia, jak też z wymogami prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i właściwego przebiegu postępowania administracyjnego prowadzonego przez Komisję (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 20).
- 19 Wynika stąd, że akt, taki jak zaskarżona decyzja, na mocy którego Komisja wszczyna postępowanie na podstawie art. 101 TFUE, powoduje jedynie skutki wywierane przez czynności proceduralne i nie ma wpływu – z wyjątkiem ich sytuacji w postępowaniu – na sytuację prawną skarżących (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 17).
- 20 Co się tyczy w szczególności przewidzianego w art. 11 ust. 6 rozporządzenia nr 1/2003 skutku, zgodnie z którym wszczęcie postępowania, będącego przedmiotem zaskarżonej decyzji, pozbawia organy ochrony konkurencji państw członkowskich ich kompetencji w zakresie stosowania art. 101 TFUE w świetle okoliczności faktycznych będących przedmiotem tego postępowania, polega on na ochronie skarżących przed prowadzeniem równoległego postępowania przez te władze. Skutek ten nie wiąże się zatem z naruszeniem ich interesów (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 18).
- 21 Powyższy wniosek ma zastosowanie nie tylko w sytuacji, gdy żaden organ krajowy nie wszczął postępowania w danej kwestii, lecz również tym bardziej, gdy taki organ wszczął postępowanie i został pozbawiony kompetencji na podstawie art. 11 ust. 6 rozporządzenia nr 1/2003. O ile decyzja o wszczęciu postępowania na podstawie art. 101 TFUE nie ma wpływu na sytuację prawną przedsiębiorstwa, którego dotyczy decyzja, w przypadku gdy nie było ono do tej pory przedmiotem żadnego innego postępowania, o tyle jest tak tym bardziej, gdy rozpoczęto już postępowanie przeciwko danemu przedsiębiorstwu w ramach dochodzenia wszczętego przez organ krajowy.
- 22 Skarżące niesłusznie zatem powołują się na art. 104 i 105 TFUE, w których mowa o szeregu wzajemnych oddziaływań na siebie kompetencji Komisji i kompetencji państw członkowskich, w szczególności jeśli chodzi o wprowadzenie w życie art. 101 TFUE. Postanowienia te dotyczą bowiem jedynie ewentualnych przypadków nieobjętych zakresem rozporządzenia wykonawczego art. 101 TFUE, przyjętego na podstawie art. 103 TFUE, takiego jak rozporządzenie nr 1/2003. Jak wynika z motywu 17 tego rozporządzenia, zasada ustanowiona w jego art. 11 ust. 6 (zob. pkt 20, 21 powyżej) ma na celu zagwarantowanie jednolitego stosowania reguł konkurencji Unii oraz zapewnienie zarządzania w możliwie najlepszy sposób organów publicznych, której część stanowią Komisja i właściwe organy krajowe stosujące reguły konkurencji w ścisłej współpracy.
- 23 W tych okolicznościach nie ma znaczenia dla sprawy fakt, że skarżące podjęły konieczne działania w celu ewentualnego skorzystania z programu łagodzenia sankcji realizowanego przez federalny urząd antykartelowy.

- 24 Z jednej strony, nic nie stoi na przeszkodzie, by skarżące wystąpiły o zastosowanie komunikatu obwieszczenia Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych (Dz.U. 2006, C 298, s. 17). Z drugiej strony, współistnienie i autonomia, które charakteryzują w ten sposób stosunki istniejące między programem łagodzenia sankcji Unii a takimi programami państw członkowskich, są wyrazem systemu kompetencji równoległych Komisji i krajowych organów ochrony konkurencji ustanowionego w rozporządzeniu nr 1/2003. A zatem w przypadku kartelu, którego antykonkurencyjne skutki mogą wystąpić w wielu państwach członkowskich i w związku z tym mogą spowodować interwencję ze strony różnych krajowych organów ochrony konkurencji oraz Komisji, w interesie przedsiębiorstwa chcącego skorzystać z systemu łagodzenia sankcji z powodu swojego udziału w danym kartelu leży złożenie wniosków o zwolnienie z kary nie tylko do krajowych organów ewentualnie uprawnionych do stosowania art. 101 TFUE, ale także do Komisji [zob. podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2016 r., DHL Express (Italy) i DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, pkt 58, 59].
- 25 W takim wypadku na przedsiębiorstwie, które zamierza skorzystać z takiego programu, spoczywa obowiązek podjęcia koniecznych działań, aby ewentualne skorzystanie przez Komisję z jej kompetencji przysługującej jej na podstawie rozporządzenia nr 1/2003 miało jak najmniejszy wpływ na korzyści, o jakie przedsiębiorstwo to może się ubiegać w ramach łagodzenia kar, a nawet nie miało na te korzyści żadnego wpływu.
- 26 Ponadto przerwanie biegu przedawnienia wskutek przyjęcia zaskarżonej decyzji nie wykracza poza skutki wywierane przez czynności proceduralne mające wpływ wyłącznie na sytuację procesową, a nie na sytuację prawną przedsiębiorstwa objętego dochodzeniem (wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 17). Ta ocena dotycząca czysto proceduralnego charakteru owych skutków jest ważna nie tylko w odniesieniu do przerwania biegu przedawnienia przewidzianego w art. 25 rozporządzenia nr 1/2003, ale także w odniesieniu do przerwania biegu przedawnienia uprawnień organów krajowych do nakładania sankcji przewidzianych w stosownych przypadkach w prawie krajowym.
- 27 Co za tym idzie, podniesione przez skarżące argumenty dotyczące rzekomego naruszenia obowiązku zakończenia niniejszej sprawy w rozsądnym terminie są także chybione. Jeżeli po zakończeniu postępowania wszczętego przez Komisję skarżące uznają bowiem, że instytucja ta naruszyła swe obowiązki w odniesieniu do czasu trwania postępowania, będą mogły skorzystać ze swoich praw w drodze skargi, którą uznają za właściwą w tym celu. Ponadto okoliczność, że ewentualne dochodzenie ze strony federalnego urzędu antykartelowego może zostać podjęte dopiero po zakończeniu postępowania wyjaśniającego Komisji, stanowi jedynie nieuniknioną konsekwencję o charakterze czysto proceduralnym związaną z pozbawieniem tego organu krajowego jego kompetencji na podstawie art. 11 ust. 6 rozporządzenia nr 1/2003. Nie może ona zatem oddziaływać na ustalenie, w myśl którego zaskarżona decyzja stanowi akt przygotowawczy niewywołujący skutków prawnych wobec skarżących.
- 28 Podobnie fakt, że skarżące muszą obecnie określić strategię, jaką przyjmą w ramach wszczętego przez Komisję postępowania wyjaśniającego, również stanowi konsekwencję o charakterze czysto proceduralnym związaną z wszczęciem tego postępowania wyjaśniającego, skutkiem czego nie może on wiązać się z przekształceniem zaskarżonej decyzji w akt mający wpływ na sytuację prawną skarżących, a zatem w akt podlegający zaskarżeniu.
- 29 Okoliczność, że w niniejszej sprawie przyjęcie zaskarżonej decyzji miało miejsce przed notyfikowaniem skarżącym pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, jest również pozbawiona znaczenia dla sprawy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 773/2004 Komisja może bowiem postanowić o wszczęciu postępowań w celu przyjęcia decyzji zgodnie z rozdziałem III rozporządzenia nr 1/2003 w dowolnym czasie, lecz nie później niż w dniu, w którym wydaje pismo w sprawie przedstawienia zarzutów.

W rezultacie okoliczność przyjęcia zaskarżonej decyzji przed jakimkolwiek notyfikowaniem skarżącym pisma w sprawie przedstawienia zarzutów w niczym nie zmienia charakteru zaskarżonej decyzji jako aktu przygotowawczego niemającego wpływu na ich sytuację prawną.

- 30 Z powyższych rozważań wynika, że zaskarżona decyzja stanowi akt przygotowawczy niewywołujący skutków prawnych wobec skarżących w rozumieniu art. 263 TFUE, wobec czego należy uwzględnić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję, a zatem skargę należy odrzucić w całości jako niedopuszczalną.
- 31 Zgodnie z art. 144 § 3 regulaminu postępowania, jeżeli pozwany podniósł zarzut niedopuszczalności skargi lub niewłaściwości Sądu, o którym mowa w art. 130 § 1 tego regulaminu, w przedmiocie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta rozstrzyga się po oddaleniu zarzutu lub pozostawieniu go do rozstrzygnięcia w wyroku. W niniejszej sprawie, ponieważ skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną w całości, postępowanie w sprawie złożonych przez Republikę Federalną Niemiec i Radę wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta zostaje umorzone.

W przedmiocie kosztów

- 32 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżące przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami, zgodnie z żądaniem Komisji.
- 33 W myśl art. 144 § 10 regulaminu postępowania, w razie wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie głównej przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta, składający wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta i strony główne pokrywają własne koszty związane z postępowaniem w przedmiocie tego wniosku. Ponieważ wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta nie doręczono skarżącym i Komisji, a zatem nie zostały one postawione w sytuacji, w której poniosłyby koszty, należy stwierdzić, że Republika Federalna Niemiec i Rada pokrywają własne koszty w tym zakresie.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

postanawia, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje odrzucona.**
- 2) **Postępowanie w sprawie wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta Republiki Federalnej Niemiec i Rady Unii Europejskiej zostaje umorzone.**
- 3) **Silgan Closures GmbH i Silgan Holdings, Inc., pokrywają, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.**
- 4) **Republika Federalna Niemiec i Rada pokrywają własne koszty dotyczące wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 15 marca 2019 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
D. Gratsias