

Zadeva T-151/05

Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) in drugi proti Evropski komisiji

„Konkurenca – Koncentracije – Trgi nakupa živih prašičev in svinj za zakol – Odločba, s katero je bila koncentracija razglašena za združljivo s skupnim trgov – Opredelitev upoštevnege geografskega trga – Dolžnost skrbnega ravnanja – Obveznost obrazložitve“

Sodba Sodišča prve stopnje (tretji senat) z dne 7. maja 2009 II - 1227

Povzetek sodbe

1. *Konkurenca – Koncentracije – Presoja združljivosti s skupnim trgov – Zadevni trg – Geografske meje*
(Uredba Sveta št. 139/2004, člen 9(7); sporočilo Komisije 97/C 372/03, točka 8)
2. *Konkurenca – Koncentracije – Pregled, ki ga opravi Komisija – Opredelitev upoštevneih trgov – Diskrecijska pravica pri presoji*
(Uredba Sveta št. 139/2004; sporočilo Komisije 97/C 372/03)
3. *Postopek – Vloga, s katero se postopek začne – Replika – Zahteve obličnosti – Označitev predmeta spora*
(Statut Sodišča, člen 21; Poslovnik Splošnega sodišča, člen 44(1)(c))

4. *Konkurenca – Koncentracije – Pregled, ki ga opravi Komisija – Sprejetje odločbe, s katero je brez uvedbe faze II ugotovljena združljivost koncentracije s skupnim trgom*
(Uredba Sveta št. 139/2004, členi 2, 6 in 8)

5. *Konkurenca – Koncentracije – Pregled, ki ga opravi Komisija – Opredelitev upoštevnega trga – Odločba, ki občutno odstopa od predhodne prakse odločanja – Jedrnata obrazložitev*
(Uredba Sveta št. 139/2004; sporočilo Komisije 97/C 372/03)

6. *Konkurenca – Koncentracije – Pregled, ki ga opravi Komisija – Obveznost upoštevanja odločb nacionalnih organov – Neobstoj*
(Uredba Sveta št. 139/2004)

7. *Konkurenca – Koncentracije – Presoja združljivosti s skupnim trgom – Dokazne zahteve*
(Uredba Sveta št. 139/2004, uvodna izjava 32)

8. *Konkurenca – Koncentracije – Upravni postopek – Dolžnost skrbnega ravnanja – Obseg – Meje*
(Uredba Sveta št. 139/2004, člen 6(3)(a) in 8(6)(a); Uredba Komisije št. 802/2004, peta uvodna izjava, člena 4(1) in 6(2))

9. *Akti institucij – Obrazložitev – Obveznost – Obseg – Odločba, ki temelji na pravilih o koncentracijah podjetij*
(člen 253 ES; Uredba Sveta št. 139/2004, člen 6(1)(b))

10. *Konkurenca – Koncentracije – Pregled, ki ga opravi Komisija – Obveznosti Komisije do usposobljenih tretjih oseb – Pravica do izjave*
(Uredba Sveta št. 139/2004, člen 18(4); Uredba Komisije št. 802/2004, člen 16(1))

11. *Postopek – Ukrepi procesnega vodstva – Poziv za predložitev listin – Obveznosti vlagatelja zahtevka*
(Poslovnik Splošnega sodišča, člen 64)

1. Ustrezna opredelitev zadevnega trga je nujen predhodni pogoj za presojo učinkov priglašene koncentracije podjetij na konkurenco.

Kot je razvidno iz člena 9(7) Uredbe št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij in iz točke 8 obvestila Komisije o opredelitvi upoštevnega trga za namene konkurenčnega prava Skupnosti, upoštevni geografski trg obsega območje, na katerem so zadevna podjetja vključena v ponudbo in povpraševanje proizvodov ali storitev, na katerem so pogoji konkurence dovolj homogeni in ki ga je mogoče razlikovati od sosednjih območij, še posebej glede pogojev konkurence, ki se očitno razlikujejo od tistih, ki veljajo na teh območjih. Pri opredelitvi geografskega trga je treba upoštevati več dejavnikov, kot so značaj in značilnosti zadevnih proizvodov ali storitev, obstoj ovir pri vstopu, navade potrošnikov ter obstoj precejšnjih razlik – med zadevnim območjem ter sosednjimi območji – v tržnih deležih podjetij ali precejšnjih razlik v ceni.

Komisija lahko pri koncentraciji na trgu nakupa prašičev odloči, da geografska razsežnost dveh trgov zadevnih proizvodov, in sicer trga nakupa prašičev in trga nakupa živih svinj za zakol, ustreza ozemlju v radiju 150 km okrog glavnih

območij vzreje prašičev v državi članici. V zvezi s tem je za opredelitev zadevnega geografskega trga odločilno vprašanje, ali so se stranke strank koncentracije, zlasti prašičerejci, ob manjšem, a trajnejšem znižanju nakupnih cen prašičev ali svinj na zadevnih območjih obračale h klavnicam z drugih območij in so bile pripravljene prevažati svoje živali v 150 km oddaljene konkurenčne klavnice, tako da tako znižanje cen za subjekt, ki je nastal ob koncentraciji, ne bi bilo donosno. Dejstvo, da se večina prašičev za zakol ponavadi prepelje na razdalji, krajši od 150 km, kot tako torej ne pomeni odločilnega dejavnika za opredelitev zadevnega trga. Poleg tega lahko Komisija ugotovi, da začasna prekinitve ali omejitve izvoza, ki je posledica epizootske bolezni, ne povzroči nacionalizacije ali regionalizacije zadevnega trga in torej ne ustvarja odločilnih okoliščin za opredelitev geografskega trga.

(Glej točke od 50 do 52, 112, 122, 130 in 131.)

2. Sodni nadzor presoje Komisije glede opredeljevanja upoštevne trgov je na področju koncentracij omejen le na očitne napake. Če namreč opredelitev upoštevne trga vključuje zahtevne gospodarske presoje Komisije, je lahko

predmet samo omejenega nadzora sodišča Skupnosti.

prvo fazo postopka, pomeni člen 6 te uredbe, medtem kot je pravna podlaga za odločbe, ki jih je sprejela Komisija med drugo fazo postopka, člen 8 navedene uredbe, oba člena pa je treba razlagati glede na merila iz člena 2 iste uredbe.

(Glej točki 53 in 80.)

3. Če je treba zakonitost odločbe Komisije presojati glede na informacije, s katerimi je lahko razpolagala v trenutku, ko jo je izdala, in se torej tožeča stranka pred sodiščem Skupnosti ne more sklicevati na dejstva, ki niso bila predložena Komisiji med upravnim postopkom, se glede prilog, ki so bile prvič predložene sodišču Skupnosti, ni mogoče na splošno sklicevati na to sodno prakso. Če namreč predložitev priloge ne predstavlja poskusa spremembe pravnega in dejanskega okvira, ki je bil predhodno predložen Komisiji za sprejetje odločbe, ampak izhaja iz strukture argumentov pri izvrševanju pravice do obrambe, je treba to prilogo šteti za dopustno.

Ko je Komisija na koncu prve faze menila, da koncentracija ne vzbuja resnih dvomov o združljivosti s skupnim trgovom, je svojo odločbo o odobritvi upravičeno utemeljila s členom 6(1)(b) Uredbe št. 139/2004. Tudi če sprejme drugačen sklep in se odloči, da začne drugo fazo postopka, mora ravno tako sprejeti odločbo na podlagi člena 6 navedene uredbe, še posebej na podlagi njenega odstavka 1(c), in ne na podlagi člena 8 navedene uredbe. Komisija torej na koncu prve faze postopka nikakor ne more sprejeti odločbe na podlagi člena 8 Uredbe št. 139/2004.

(Glej točki 67 in 68.)

(Glej točki 58 in 63.)

4. V sistemu Uredbe št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij pravno podlago za odločbe, ki jih je sprejela Komisija med
5. Če mora Komisija jasno podati svoje razloge, če se z izdajo neke odločbe bistveno oddalji od svoje predhodne prakse odločanja, gospodarski subjekti svojega zaupanja v pravo ne morejo opreti na ohranjanje predhodne prakse

odločanja, saj se ta lahko spremeni glede na pooblastilo za prosto odločanje institucij Skupnosti. Še posebej na področju nadzora koncentracij podjetij ne morejo imeti zaupanja v pravo zaradi dejstva, da je Komisija v eni od predhodnih odločb opredelila trge na poseben način, ker zanjo in *a fortiori* za Sodišče prve stopnje ugotovitve iz te odločbe niso zavezujoče.

zadevi glede na okoliščine primera, se v skladu z uvodno izjavo 32 Uredbe št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij koncentracije, ki zaradi omejenega tržnega deleža udeleženih podjetij ne morejo ovirati učinkovite konkurence, lahko štejejo za združljive s skupnim trgom. O tem je mogoče sklepati zlasti, če tržni deleži udeleženih podjetij ne presegajo 25 % na skupnem trgu ali na njegovem precejšnjem delu.

(Glej točko 136.)

6. Glede na natančno razmejitev pristojnosti, na kateri temelji Uredba št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij, odločbe nacionalnih organov ne morejo zavezovati Komisije v postopkih nadzora koncentracij. Komisija in nacionalni organi za varstvo konkurence v okviru svojih pristojnosti odločajo na podlagi različnih meril.

Komisija lahko torej pravilno odloči, da za nekatere zadevne trge ne bo razvijala analize konkurence, potem ko je ugotovila, da so tržni deleži po koncentraciji na vsakem od teh trgov nižji od 20 %.

(Glej točki 149 in 151.)

(Glej točko 139.)

7. Čeprav mora biti obstoj prevladujočega položaja ugotovljen posamično v vsaki zadevi
8. Pri nadzoru koncentracij ima Komisija široko diskrecijsko pravico pri presojanju, zlasti kar zadeva presojanje ekonomske narave. Spoštovanje jamstev, ki jih pravni red Skupnosti daje v upravnih postopkih, skupaj z dolžnostjo skrbnega ravnanja, je torej na tem področju še bolj pomembno.

Ker mora Komisija pri svojem delovanju na tem področju spoštovati dolžnost skrbnega ravnanja, mora s potrebno skrbnostjo ugotoviti dejanske in pravne dejavnike danega primera. Komisija mora torej s potrebno skrbnostjo ugotoviti vse dejanske in pravne dejavnike, od katerih je odvisno izvajanje njene diskrecijske pravice, tako da zbira dejstva, ki so nepogrešljiva za izvajanje omenjene pravice in ki imajo lahko bistven učinek na izid postopka odločanja. Ta dolžnost vključuje, prvič, dolžnost Komisije, da upošteva tako dejstva in informacije, ki so ji jih predložile stranke, ki so koncentracijo priglasile, kot tista dejstva in dejavnike, ki so jih predložile tretje osebe, ki so se aktivno udeleževale postopka, in, drugič, da po potrebi razišče ta dejstva na podlagi preiskav trga ali zahtevkov za posredovanje informacij, naslovljenih na udeležence na trgu.

prejete podatke, če ni dokazov o njihovi nepravilnosti. Čeprav obveznost skrbne in nepristranske preučitve, ki ji je naložena v tem postopku, Komisiji ne dovoljuje opreti se na dejstva ali podatke, ki jih ni mogoče obravnavati kot resnične, omenjena zahteva po hitrosti vendarle predvideva, da ne more sama do podrobnosti preverjati pristnosti in zanesljivosti vseh poslanih podatkov, saj postopek nadzora koncentracij do neke mere nujno temelji na zaupanju. Sicer pa so v zakonodaji glede nadzora koncentracij predvideni različni ukrepi za odvrnitev in kaznovanje prenosa netočnih ali lažnih podatkov. Stranke postopka priglasitve imajo namreč izrecno dolžnost Komisiji pošteno in v celoti razkriti za odločitev pomembna dejstva in okoliščine, pri čemer je kršitev te dolžnosti sankcionirana v členu 14 Uredbe št. 139/2004, Komisija pa lahko odločbo o združljivosti tudi prekliče, če temelji na nenatančnih podatkih, za katere je odgovorno eno od podjetij, ali če je bila pridobljena s prevaro.

Vendar pa je na področju nadzora koncentracij zahteva, da Komisija spoštuje jamstva, ki jih daje pravni red Skupnosti v upravnih postopkih, in zato tudi jamstvo dolžnosti skrbnega ravnanja treba razlagati po zgledu obveznosti spoštovanja obveznosti obrazložitve, in sicer tako, kot je v skladu z zahtevo po hitrosti, ki je značilna za splošno sistematiko Uredbe št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij in ki Komisiji pri izvrševanju diskrecijske pravice nalaga upoštevanje strogih rokov. Ob upoštevanju teh zahtev in rokov Komisija ne more biti zavezana k temu, da preverja vse

(Glej točke od 164 do 166, 184 in 185.)

9. Komisija ne krši obveznosti obrazložitve, če pri izvajanju svoje pristojnosti glede nadzora koncentracij v svoji odločbi ne

navede natančno razlogov za presojo nekaterih vidikov koncentracije, ki se ji zdijo očitno neupoštevni, nepomembni ali popolnoma drugotnega pomena za presojo koncentracije. Taka zahteva bi bila namreč težko skladna z zahtevo po hitrosti in kratkimi procesnimi roki, ki so naloženi Komisiji pri izvajanju njene pristojnosti glede nadzora koncentracij in ki so del posebnih okoliščin postopka nadzora koncentracij.

Uredbe št. 139/2004, ni treba zavzeti stališča glede vseh elementov in argumentov, na katere se sklicuje, skupaj s tistimi, ki so povsem drugotnega pomena za presojo, še vedno ostaja dejstvo, da mora navesti dejstva in pravne ugotovitve, ki so bistvene v strukturi odločbe.

(Glej točke od 192 do 194.)

Iz tega izhaja, da je takrat, kadar Komisija razglasi koncentracijo za združljivo s skupnim trgom na podlagi člena 6(1)(b) Uredbe št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij, zahteva po obrazložitvi izpolnjena, če je v tej odločbi jasno navedeno, zakaj Komisija meni, da zadevna koncentracija – po morebitnih spremembah, ki so jih uvedla zadevna podjetja – ne ustvarja resnih dvomov o njeni združljivosti s skupnim trgom.

10. V postopku skupnostnega nadzora koncentracij je pravica do izjave v skladu s členom 18(4) Uredbe št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij in členom 16(1) Uredbe št. 802/2004 o izvajanju Uredbe št. 139/2004 izrecno dana tretjim osebam, ki izkažejo zadosten interes. Te tretje osebe imajo pravico do izjave pred Komisijo, če jo zahtevajo, da bi pojasnile svoje mnenje o škodljivih učinkih priglašene koncentracije nanje, vendar mora ta pravica biti v soglasju, na eni strani, s spoštovanjem pravice do obrambe strank koncentracije in, na drugi strani, z glavnim namenom uredbe, zagotavljati učinkovitost nadzora in pravno varnost podjetij, na katera se nanaša.

Čeprav je v zvezi s tem res, da Komisiji v obrazložitvi odločb, sprejetih na podlagi

Dejstvo, da se tretja stranka na sestanku s Komisijo ni mogla izražati v svojem jeziku, ne more vplivati na upravni postopek, razen če se dokaže, da je to imelo škodljive posledice, kot na primer, da tretja stranka ni mogla izraziti nekaterih dejstev ali argumentov, in je tako preprečilo, da bi jih Komisija pri svoji analizi upoštevala.

(Glej točke 201, 202 in 211.)

11. Da bi Sodišče prve stopnje lahko ugotovilo, ali je za nemoten potek postopka treba odrediti predložitev nekaterih dokumentov, mora stranka, ki je s tem namenom vložila predlog, zaprosene dokumente opredeliti in Sodišču prve stopnje predložiti najmanj toliko

podatkov, da je verjetno izkazana koristnost teh dokumentov za odločanje v postopku.

Čeprav je res, da se Komisija ne more opreti na listine, do katerih nimajo dostopa niti Sodišče prve stopnje niti tožeče stranke, je treba vendarle opozoriti, da to dejstvo samo po sebi ne upravičuje, da Sodišče prve stopnje odredi predložitev teh listin na podlagi člena 64 Poslovnika. Sodišče prve stopnje lahko odredi tak ukrep procesnega vodstva le, če tožeče stranke verodostojno trdijo, da so te listine potrebne in upoštevne za odločitev v zadevi.

(Glej točko 218.)