

W kwestii propozycji zobowiązań przedsiębiorstwa.

Wyrok Sądu UE z 15 września 2016 r.

w sprawie T-76/14 *Morningstar, Inc.* przeciwko Komisji

Spis treści

- I. Stan faktyczny
- II. Uwagi ogólne
- III. Dopuszczalność wniesienia skargi
- IV. Oczywisty błąd w ocenie a decyzja zobowiązująca
- V. Decyzja zobowiązująca – zakres zastosowania
- VI. Zasada proporcjonalności w decyzji zobowiązującej

I. Stan faktyczny

Dnia 30 października 2009 r. Komisja Wspólnot Europejskich wszczęła postępowanie dotyczące Thomson Reuters Corporation i znajdujących się pod jego pośrednią czy bezpośrednią kontrolą przedsiębiorstw, takich jak Reuters Limited (dalej: TR). W dniu 19 września 2011 r. sformułowała wstępną ocenę, po czym podała ją do wiadomości przedsiębiorstwa. Komisja stwierdziła, iż TR mogła dopuścić się nadużycia pozycji dominującej na światowym rynku skonsolidowanego zasilania danymi w czasie rzeczywistym. Według Komisji, TR zakazuje swoim klientom wykorzystywania kodów Reuters Instrument Codes (dalej: RIC) w celu wyszukiwania danych ze skonsolidowanego zasilania danymi w czasie rzeczywistym realizowanego przez innych dostawców oraz zakazuje osobom trzecim tworzenia i aktualizowania RIC dotyczących tabel orientacyjnych, które umożliwiłyby interoperacyjność systemów klientów przedsiębiorstwa i skonsolidowanego zasilania danymi w czasie rzeczywistym oferowanego przez innych dostawców.

Dnia 8 listopada 2011 r. TR odpowiedziała na ocenę komisji i przedstawiła pierwszą propozycję zastrzeżeń. W dniu 14 grudnia 2011 r. Komisja opublikowała w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, zgodnie z przepisami 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 Traktatu¹, zawiadomienie, w którym streszczono sprawę, podsumowano zobowiązania i wezwano osoby trzecie do przedstawienia uwag dotyczących złożonej przez TR propozycji. W dniu 7 marca 2012 r. organ poinformował przedsiębiorstwo o uwagach zainteresowanych osób trzecich. Dnia 27 czerwca 2012 r. TR przedstawiła poprawioną propozycję zobowiązań. W dniu 12 lipca 2012 r. Komisja dokonała kolejnego badania rynku i opublikowała, zgodnie z art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 1/2003 zmienione zobowiązania. Następnie, 25 września 2012 r. organ poinformował TR o uwagach otrzymanych od zainteresowanych osób trzecich, nawiązujących do zmian zaproponowanych przez przedsiębiorstwo. W dniu 7 listopada 2012 r. TR przedstawiła kolejną, trzecią serię zobowiązań zwanych „ostatecznymi”.

¹ Dz. Urz. L 1 z 4.01.2003 r., s. 1; dalej: rozporządzenie nr 1/2003.

Komisja uznała, iż przyjęte zobowiązania były wystarczające do tego, aby rozwiązać podniesione problemy w zakresie konkurencji. W dniu 20 grudnia 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003, przyjęła decyzję uznającą za wiążące zaproponowane przez TR zobowiązania. W związku z tym, organ stwierdził, iż przedsiębiorstwo, działając zgodnie z proponowanymi zobowiązaniami, nie będzie nadużywało pozycji dominującej.

W dniu 4 lutego 2014 r. Morningstar Inc. zaskarżyła decyzję wydaną przez Komisję. Morningstar Inc. brała czynny udział w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji, a ponadto należała do zamkniętego i możliwego do zidentyfikowania kręgu osób biorących udział w postępowaniu administracyjnym. Zaskarżona decyzja zobowiązująca, zdaniem skarżącej, ograniczała możliwość zawarcia przez skarżącą z TR umowy dotyczącej RIC, wyraźnie wyłączała konkurencyjnych dostawców skonsolidowanego zasilania danymi w czasie rzeczywistym z kręgu osób kwalifikujących się do zawarcia umowy licencyjnej.

Skarżąca wniosła do Sądu o: uznanie skargi za dopuszczalną, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w całości bądź w części dotyczącej dostawców zasilania danymi w czasie rzeczywistym, bądź w dotyczącym jej zakresie, przyjęcie wszelkich innych środków, które Sąd uzna za właściwe oraz obciążenie Komisji kosztami postępowania. Komisja w odpowiedzi na skargę wniosła o oddalenie skargi i obciążenie skarżącej kosztami postępowania. Sąd skargę oddalił.

II. Uwagi ogólne

W przedmiotowej sprawie, Komisja wszczęła postępowanie przeciwko TR, działając na podstawie art. 102 TFUE. Należy podkreślić, iż przepis ten, mimo że wymienia przykłady zakazanych praktyk, nie zawiera legalnej definicji „nadużywania pozycji dominującej”. Dopiero Trybunał Sprawiedliwości (TS) w wyroku w sprawie 85/76 *Hoffmann-La Roche*² wyjaśnił, w jaki sposób należy rozumieć to pojęcie. Otóż, zgodnie ze stanowiskiem TS: „Pojęcie nadużycia jest pojęciem obiektywnym odnoszącym się do zachowania przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą, które polega na wywieraniu wpływu na strukturę rynku, na którym, na skutek obecności danego przedsiębiorstwa, stopień konkurencji jest już osłabiony, i które to zachowanie, poprzez stosowanie metod różniących się od tych występujących w warunkach normalnej konkurencji między produktami lub usługami opierającej się na świadczeniach podmiotów gospodarczych, rodzi konsekwencje w postaci utrudnienia utrzymania poziomu konkurencji dotychczas istniejącej na rynku lub zahamowania jej ewentualnego rozwoju”³. Zgodnie z przyjętym zdaniem judykatury oraz doktryny, faktyczne bariery dostępu do rynku mogą przyjąć postać: uprzywilejowanego dostępu do czynników produkcji, korzyści skali czy też uczestnictwa w rozbudowanej sieci sprzedaży lub dystrybucji (Jurkowska-Gomułka, 2012, s. 326). Wszczęcie postępowania przez Komisję było zasadne, gdyż działanie przedsiębiorstwa mające na celu wprowadzenie daleko idących ograniczeń, dotyczących między innymi współpracy klientów z konkurencją, mogło wypełniać przesłanki nadużycia pozycji dominującej.

Kwestią pierwszorzędą, która zostanie poruszona poniżej, będzie dopuszczalność wniesienia skargi przez Morningstar Inc. Kwestia ta jest kluczowa, gdyż w przypadku uznania, iż

² ECLI:EU:C:1979:36.

³ ECR 1979/1-2/461.

podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności skargi był słuszny, dalsze rozważania stałyby się bezprzedmiotowe.

Głównym elementem poniższych rozważań będzie instytucja decyzji zobowiązującej. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1/2003, aby wydać taką decyzję muszą zostać spełnione dwie przesłanki: Komisja powinna sformułować zastrzeżenia we wstępnej fazie rozpatrywania sprawy (*preliminary assessment*), a przedsiębiorca winien złożyć zobowiązanie (*commitments*) zmierzające do zadośćuczynienia wskazanym zastrzeżeniom (Gill i Swora, 2005, s. 107). Instytucja ta uznawana jest za jeden z podstawowych instrumentów negocyjacyjnego modelu stosowania prawa ochrony konkurencji (Skoczny, 2015, s. 16). Skarżąca zanegowała zasadność jej zastosowania, zarzucając błędną ocenę oraz naruszenie zasady proporcjonalności.

III. Dopuszczalność wniesienia skargi

Zgodnie z art. 263 TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim przepisu, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie. Przedstawione kryteria nie zostały jasno zdefiniowane. Należy przyjąć, iż bezpośredniość zachodzi, gdy decyzja oddziałuje na sytuację prawną określonej osoby trzeciej w konkretnym postępowaniu oraz wpływa na jej pozycję ekonomiczną na rynkach objętych postępowaniem. Przesłanka indywidualnego charakteru może być uznana za spełnioną, jeżeli dane rozstrzygnięcie wpływa na stronę w jakiś szczególny sposób (Kolasiński, 2016, s. 145).

Czy decyzje mogą dotyczyć indywidualnie oraz bezpośrednio podmiotów innych niż adresaci? Sąd, w glosowanym orzeczeniu, słusznie uwzględnił, że skarżąca czynnie uczestniczyła w postępowaniu prowadzonym przez Komisję. Choć uczestnictwo w postępowaniu nie wystarcza samo w sobie, aby wykazać, że zaskarżona decyzja dotyczy skarżącej indywidualnie, niemniej jednak czynny udział w postępowaniu administracyjnym stanowi okoliczność braną pod uwagę w orzecznictwie w dziedzinie konkurencji, w tym w bardziej szczególnej dziedzinie zobowiązań przyjmowanych na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 1/2003 w celu ustalenia, z uwzględnieniem innych szczególnych okoliczności, że skarga jest dopuszczalna⁴. Jeżeli chodzi o bezpośredniość, należy zauważyć, że skarżąca prowadzi, podobnie jak TR, działalność na rynku skonsolidowanego zasilania danymi w czasie rzeczywistym, w związku z czym stosowane przez TR jako przedsiębiorstwo dominujące środki ograniczające, takie jak te stanowiące przedmiot zobowiązań mogą pociągać za sobą negatywne skutki dla prowadzonej przez skarżącą działalności⁵. Sytuacja skarżącej przedstawiała się podobnie, jak sytuacja Alrosa Company Ltd. (dalej: Alrosa) w innej sprawie rozstrzyganej wcześniej przez TS⁶. W sprawie Alrosa zaskarżona przez Alrosę decyzja zobowiązująca uznawała za wiążące zobowiązanie De Beers do ograniczenia zakupu surowca diamentowego od Alrosy do określonej kwoty. Decyzja zobowiązująca miała bezpośredni i natychmiastowy wpływ na sytuację prawną spółki, w związku z czym dotyczyła Alrosy bezpośrednio, a ponadto „indywidualnie w zakresie, w jakim została ona przyjęta na podstawie postępowania, na które Alrosa wpłynęła w znaczący sposób (...)” (zob. też Kolasiński, 2016, s. 146). Oba podmioty

⁴ Zob. pkt 34 komentowanego wyroku.

⁵ Zob. pkt 35 komentowanego wyroku.

⁶ Zob. wyr. TS z 29.06.2010 r. w sprawie C-441/07 P *Komisja przeciwko Alrosa Company Ltd* oraz uchylony nim wyr. SPI z 11.07.2007 r. w sprawie T-170/06 *Alrosa Company Ltd przeciwko Komisji*.

czynnie uczestniczyły w postępowaniach prowadzonych przez Komisję, nie działały jednak wtedy jako strona, więc zgodnie z twierdzeniem doktryny, nie posiadały prawa do obrony, można jedynie im było przypisać status oskarżycieli posiłkowych (por. Kowalik-Bańczyk, 2012, s. 77). Nawiązując do wcześniejszej judykatury należy stwierdzić, iż Sąd słusznie uznał skargę za dopuszczalną.

IV. Oczywisty błąd w ocenie a decyzja zobowiązująca

Sąd oddalił zarzut skarżącej dotyczący oczywistego błędu w ocenie, którego miała dopuścić się Komisja, zatwierdzając zobowiązania TR. Morningstar Inc. podniosła między innymi, iż konkurenci nie byli w stanie świadczyć klientom efektywnej usługi zmiany dostawcy, gdyż ze względu na wyłączenie ich z rozpatrywanych umów licencyjnych nie mogli oferować zintegrowanej usługi. Sąd słusznie zauważył, iż przedmiotem zastrzeżeń Komisji w stosunku do TR były ograniczenia nałożone na klientów oraz podmioty trzecie stanowiące poważną barierę dla zmiany dostawcy. W związku z powyższym nie nakazanie danego zachowania wobec konkurentów, a nałożenie wymogu danych zachowań wobec klientów było kluczowym celem Komisji. Należy zauważyć, że takie zobowiązania, jak: obniżenie poziomu opłat za rozszerzoną licencję RIC, zaakceptowanie możliwości wykorzystywania ERL na całym świecie przez klientów posiadających rzeczywistą działalność gospodarczą w EOG czy zapewnienie prawa do opracowywania oraz aktualizacji tabel orientacyjnych wyraźnie niweluje omówione ograniczenia względem klientów oraz podmiotów zewnętrznych. Należy podkreślić, iż zaproponowane zobowiązania miały ułatwiać zmianę dostawcy, nie zaś ją wymuszać czy wywyższać pozycję konkurentów TR.

Komisja, wydając decyzje, korzysta z przyznanej jej w tym względzie władzy dyskrecjonalnej. W związku z tym, to organ ostatecznie rozstrzyga czy zobowiązania przedsiębiorstw odpowiadają jej woli, którą wyraża we wstępnym oszacowaniu (Gill i Swora, 2005, s. 109). Pamiętać należy, że to Komisja przedstawia stronie swoje zastrzeżenia, a następnie to ona ocenia zaproponowane rozwiązania w oparciu o przedstawione wymogi. Zgodnie ze stanowiskiem TS: „Sąd mógłby orzec, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, jedynie w sytuacji, w której stwierdziłby, że ów wniosek Komisji jest z całą pewnością bezzasadny w świetle poczynionych przez nią ustaleń faktycznych”⁷.

Dodatkowo, Komisja nie ma obowiązku zakończyć postępowania poprzez wydanie omawianej decyzji. W doktrynie podkreśla się, iż może to zrobić, jeżeli spełnią się trzy przesłanki: zobowiązania przedsiębiorstwa usuwają zastrzeżenia organu co do nadużywania pozycji dominującej, w sprawie nie są konieczne kary pieniężne oraz wydanie takiego aktu, nie rozważając przy tym czy doszło rzeczywiście do naruszenia przepisów, jest uzasadnione, biorąc pod uwagę względy efektywnościowe (zob. Kowalik-Bańczyk, 2012, s. 467). W związku z powyższym, Komisja sama dokonuje oceny czy propozycje przedsiębiorstwa są wystarczającą gwarancją usunięcia zastrzeżeń. Uczestnicy postępowania, zgodnie z art. 27 rozporządzenia nr 1/2003, mają prawo zgłaszać zastrzeżenia i wnioski, lecz nie muszą być one uwzględnione.

Podsumowując, w przedmiotowej sprawie nie może być mowy o oczywistym błędzie w ocenie. Przedstawione przez TR propozycje odnoszą się do zastrzeżeń przedstawionych przez Komisję. To właśnie one powinny być punktem odniesienia do oceny decyzji, nie zaś propozycje innych uczestników postępowania, które nie są wiążące.

⁷ Wyr. TS z 29.06.2010 r. w sprawie C-441/07 P *Komisja przeciwko Alrosa Company Ltd*, pkt 63.

V. Decyzja zobowiązująca – zakres zastosowania

Skarżąca podniosła, iż akceptując zobowiązania, które w oczywisty sposób nie uwzględniają wyrażonych zastrzeżeń, Komisja wyszła poza uprawnienia przyznane jej na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 1/2003. Sąd oddalił również ten zarzut. Zgodnie z rozstrzygnięciem Komisja, korzystając ze swobodnego uznania, może zaakceptować zaproponowane zobowiązania, oczywiście po sprawdzeniu czy wszystkie przesłanki ku temu zostały spełnione.

Decyzja zobowiązująca jest konsensualnym sposobem rozstrzygnięcia sporu na podstawie złożonych przez przedsiębiorcę zobowiązań. Komisja, w ramach procedury jej wydania, prowadzi konsultacje o zasięgu publicznym oraz z organem doradczym (Gill i Swora, 2005, s. 109). W związku z negocjacyjnym charakterem instytucji nie ma usystematyzowanego zakresu zastosowania decyzji zobowiązującej. Dodatkowo, Komisja w takiej decyzji nie przesądza czy w ogóle naruszenie unijnego prawa antymonopolowego miało miejsce (Kolasiński, 2016, s. 179). Zadaniem Komisji jest zbadanie zaproponowanych zobowiązań i ocena czy mogą one przyczynić się do usunięcia wydanych przez nią zastrzeżeń. Podkreślić należy, iż w decyzji zobowiązującej Komisja nie podejmuje działań, które mogłyby wpłynąć na treść przyjmowanych propozycji. Organ nie ma możliwości, jak w przypadku decyzji wydawanej na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 1/2003, narzucić przedsiębiorstwom czynności, jakie muszą podjąć, by usunąć naruszenia⁸. Akceptacja propozycji zależy od swobodnego uznania Komisji, która nie popełniła oczywistego błędu, akceptując zobowiązania przedsiębiorstwa. Skarżąca w żaden sposób nie udowodniła, iż działania organu przyniosły negatywny skutek, były niezgodne z prawem. W związku z brakiem obiektywnych dowodów, nie można uznać, iż Komisja wyszła poza uprawnienia przyznane jej przez przepisy.

Dodatkowo, Komisja nie może porównywać dobrowolnych zobowiązań przedsiębiorstwa ze środkami, jakie mogłaby nałożyć na mocy art. 7 rozporządzenia nr 1/2003 ani uznać, że zaproponowane zobowiązania są nieproporcjonalne, gdyż wykraczają poza te środki⁹. W związku z powyższym, nawet w sytuacji, gdyby TR proponowała spełnienie zbyt wygórowanych warunków, Komisja nie mogłaby mieć wpływu na ich kształt, gdyż propozycje przedsiębiorstwa może jedynie zaakceptować albo odrzucić. Uznać należy, iż organ nie bada, w jakim stopniu poczynania przedsiębiorstwa wpływają na rozwój rynku, ale czy mają wpływ na usunięcie zastrzeżeń.

VI. Zasada proporcjonalności w decyzji zobowiązującej

Trzeci zarzut skarżącej dotyczył naruszenia przez Komisję zasady proporcjonalności. Zdaniem skarżącej Komisja nie wzięła pod uwagę przewidywanej nieskuteczności zaproponowanych zobowiązań. Zarzut został oddalony. Sąd, powołując się na wyrok TS w sprawie *Alrosa*, uznał, iż należy zweryfikować czy rozpatrywane zobowiązania uwzględniają zastrzeżenia, o których instytucja poinformowała zainteresowane przedsiębiorstwa oraz czy przedsiębiorstwa te nie zaproponowały zobowiązań mniej dotkliwych, które uwzględniałyby wskazane zastrzeżenia w równie adekwatny sposób. Sama Komisja nie ma obowiązku poszukiwania zobowiązań bardziej umiarkowanych niż

⁸ Zawiadomienie Komisji w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowania związku z art. 101 i 102 TFUE, Dz. Urz. UE C 308 z 20.10.2011 r., s. 6.

⁹ Ibidem.

te zaproponowane przez przedsiębiorstwo. Organ ma za zadanie jedynie dokonać weryfikacji czy są one wystarczające do uwzględnienia jej zastrzeżeń¹⁰.

Analizując zobowiązania TR, nie sposób zgodzić się z zarzutami skarżącej. Przedsiębiorstwo aż dwukrotnie rozszerzało swe zobowiązania, wciąż odnosząc się do zastrzeżeń Komisji. Skarżąca zaś w żaden sposób nie wykazała, iż propozycje wykraczały poza to, co było konieczne do uwzględnienia zastrzeżeń organu. Nałożone zobowiązania nawiązują do wstępnej oceny Komisji, w związku z czym należy przypuszczać, iż odniosą zapowiadany efekt. Podsumowując, Skarżąca nie uzasadniła podniesionego zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, a Komisja, korzystając ze swobodnego uznania oraz spełniając wymagane przesłanki, dopełniła wszystkich ciążących na niej obowiązków.

Elwira Konopko

Studentka V roku prawa na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; e-mail: elwira.konopko@gmail.com

Bibliografia

- Gill, A. i Swora, M. (2005). Decyzja zobowiązująca jako metoda rozwiązywania sporów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3, 105–141.
- Jurkowska-Gomułka, A. (2012). W: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom 2 (art. 90–222)*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kolasiński, M.K. (2016). *Instrumenty prawne przysługujące poszkodowanym lub zagrożonym naruszeniami prawa antymonopolowego w prawie Stanów Zjednoczonych i w prawie Unii Europejskiej*. Toruń: TNOiK.
- Kowalik-Bańczyk, K. (2012). *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skoczny, T. (2015). *Negocjacyjne stosowanie prawa ochrony konkurencji – rzeczywistość, istota, problemy*. Pozyskano z: http://www.1pkpk.wz.uw.edu.pl/working_papers/Skoczny_Negocjacyjne_stosowanie_prawa_ochrony_konkurencji.pdf (28.02.2017).

¹⁰ Wyr. TS z 29.06.2010 r. w sprawie C-441/07 P *Komisja przeciwko Alrosa Company Ltd*, pkt 61.