



KOMISJA EUROPEJSKA

SPRAWA AT.40459

POSTĘPOWANIE ANTYMONOPOLOWE

**Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 i
Rozporządzenie Komisji (WE) nr 773/2004**

Art.7 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) 773/2004

Data: 12/08/2019

Obecny tekst jest tylko dostępny w celach informacyjnych.

Części tekstu zredagowano tak, aby nie ujawniać informacji poufnych. Części te zostały zastąpione niepoufnym streszczeniem umieszczonym w nawiasach kwadratowych lub symbolem [...].



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.08.2019
C(2019) 6099 final

WERSJA OGÓLNODOSTĘPNA

SPED-PRO S.A.
ul. Kochanowskiego 45A/18
01-864 Warszawa, Polska

Przedmiot: Sprawa AT.40459 – Kolejowe przewozy towarowe w Polsce – PKP Cargo
Decyzja Komisji o odrzuceniu skargi
(W korespondencji proszę zawsze podawać numer i nazwę sprawy)

Szanowni Państwo!

- (1) Pragnę poinformować, że Komisja Europejska („Komisja”) postanowiła odrzucić Państwa skargę przeciwko PKP Cargo S.A. („PKP Cargo”) na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004¹.

1. SKARGA

- (2) W piśmie z dnia 4 listopada 2016 r. wystąpili Państwo do Komisji o wszczęcie dochodzenia w sprawie domniemanego nadużywania pozycji dominującej przez spółkę PKP Cargo – podmiot świadczący usługi kolejowych przewozów towarowych.
- (3) W swojej skardze wyjaśniają Państwo, że SPED-PRO S.A. („SPED-PRO”) jest przedsiębiorstwem spedycyjnym, które świadczyło usługi na rzecz swoich klientów, korzystając z usług transportowych PKP Cargo zgodnie z umowami zawartymi z tą spółką. Twierdzą Państwo, że PKP Cargo posiada dominującą pozycję na polskim rynku kolejowych przewozów towarowych, o czym świadczy udział w rynku wynoszący około 50%. Twierdzą Państwo również, że kluczowe znaczenie ma w tym kontekście infrastruktura kolejowa, w tym tabor kolejowy.

¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE, Dziennik Urzędowy L 123 z 27.4.2004, s. 18–24.

- (4) Państwa zdaniem PKP Cargo nadużywa dominującej pozycji na rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce, co doprowadziło do wykluczenia SPED-PRO z rynku świadczenia usług spedycyjnych, a tym samym do naruszenia art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”), poprzez odmowę (i) zawarcia umowy ze SPED-PRO oraz (ii) przyznania SPED-PRO niedyskryminacyjnych upustów, co z kolei uniemożliwia tej spółce konkurowanie na rynku usług spedycyjnych.
- (5) Zgodnie z Państwa skargą PKP Cargo od dawna dopuszcza się nadużyć, ponieważ wiele innych praktyk tego przedsiębiorstwa, które sięgają roku 2000, zostało już ocenionych przez polski organ ochrony konkurencji – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów („UOKiK”). UOKiK w szeregu przypadków stwierdził (na podstawie przepisów krajowych równoważnych art. 102 TFUE) fakt nadużywania pozycji dominującej i nałożył na PKP Cargo kary pieniężne. Wspominają Państwo również o sprawach sądowych wszczętych w Polsce, konkretnie w celu uzyskania odszkodowania dla SPED-PRO.
- (6) Argumentują Państwo ponadto, że postępowanie PKP Cargo ma co najmniej potencjalny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, gdyż świadczone usługi dotyczą również eksportu i importu oraz tranzytu przez Polskę.
- (7) W wiadomościach poczty elektronicznej z dnia 18 maja 2017 r. i 24 maja 2017 r. zwrócili się Państwo o wstępną ocenę skargi przez Komisję. Nie przedstawiono żadnych dalszych informacji na potwierdzenie zarzutów.
- (8) W dniu 24 sierpnia 2017 r. złożyli Państwo pismo uzupełniające skargę, które odnosi się do zarzutu nielegalnej odmowy dostaw i dyskryminacyjnego traktowania przez PKP Cargo. W piśmie nawiązano także do wcześniejszych dochodzeń UOKiK, które dotyczyły innych praktyk antykonkurencyjnych PKP Cargo.
- (9) Pismem z dnia 13 września 2017 r. Komisja poinformowała Państwa o zamiarze odrzucenia Państwa skargi. W odpowiedzi przedstawili Państwo dodatkowe uwagi w piśmie z dnia 19 października 2017 r., stwierdzając między innymi, że (i) postępowania prowadzone przez UOKiK są niewystarczające, ponieważ wcześniejsze decyzje dotyczące PKP Cargo były nieskuteczne i nie podlegają zaskarżeniu; (ii) Komisja nie wykorzystała w pełni swoich uprawnień w zakresie prowadzenia postępowań i nie przeanalizowała odpowiednio przedłożonych dowodów; (iii) na mocy art. 105 TFUE Komisja jest odpowiedzialna za zapewnienie stosowania art. 101 i 102 TFUE oraz że odsyłając sprawę do krajowego organu ds. ochrony konkurencji, Komisja naruszyła art. 105 TFUE; (iv) domniemane naruszenie nie ogranicza się do krajowego rynku kolejowego; oraz (v) z uwagi na fakt, że praworządność w Polsce jest zagrożona, nie ma uzasadnienia, by Komisja kierowała skarżącego do UOKiK – organu krajowego, którego prezes jest powoływany przez polskiego premiera.
- (10) W dniu 19 grudnia 2017 r. przedstawili Państwo dodatkowe informacje na temat braku przejrzystości w ustalaniu cen usług oferowanych przedsiębiorstwom spedycyjnym przez PKP Cargo.
- (11) W dniu 21 grudnia 2017 r. złożyli Państwo nowe pismo, w którym poinformowali Komisję, że PKP Cargo uzależniało zawarcie umów od ujawnienia nadawcy i odbiorcy towarów przewożonych przez przedsiębiorstwa spedycyjne. Państwa zdaniem powyższe

umożliwiło PKP Cargo manipulowanie sytuacją na rynku spedycyjnym i przejście tego rynku przez spółki zależne PKP Cargo. Dostarczyli Państwo [...].

- (12) W dniu 8 stycznia 2018 r. złożyli Państwo pismo, w którym wyjaśniają, że SPED-PRO nie jest dłużnikiem PKP Cargo.
- (13) W dniu 29 czerwca 2018 r. przedstawili Państwo dodatkowe informacje dotyczące domniemanych nieprzejrzystych upustów i barier wejścia wprowadzonych przez PKP Cargo. Dostarczyli Państwo ponadto dokumenty [...].
- (14) W dniu 11 października 2018 r. przekazali Państwo dodatkowe informacje na temat odmowy zawarcia umowy przez PKP Cargo ze względu na domniemane zadłużenie drugiej strony. Ponownie wyjaśnili Państwo, że SPED-PRO nie jest dłużnikiem PKP Cargo. Jeszcze raz podkreślili Państwo także brak przejrzystości w stosowaniu upustów na usługi oferowane przedsiębiorstwom spedycyjnym przez PKP Cargo.

2. KONIECZNOŚĆ USTALANIA PRIORYTETÓW PRZEZ KOMISJĘ

- (15) Komisja nie jest w stanie prowadzić dochodzenia w sprawie każdego domniemanego naruszenia przepisów UE w dziedzinie konkurencji, o którym jest informowana. Komisja ma ograniczone zasoby i musi w związku z tym ustalać priorytety swojego działania, zgodnie z zasadami określonymi w pkt 41–45 obwieszczenia w sprawie rozpatrywania skarg przez Komisję² oraz zgodnie z orzecznictwem sądów europejskich³. W szczególności Komisja może powołać się na interes Unii w celu określenia priorytetu, z jakim należy rozpatrzyć wniesione do niej skargi. Ocena interesu Unii związanego ze skargą wiąże się z okolicznościami każdej indywidualnej sprawy.
- (16) Podejmując decyzję o tym, w których sprawach należy prowadzić dalsze postępowanie, Komisja uwzględnia różne czynniki. Nie ma w tym względzie ustalonego zbioru kryteriów⁴ i w stosownych przypadkach, w celu określenia ważności sprawy, Komisja może nadać większą wagę dowolnemu pojedynczemu kryterium⁵.
- (17) W tym kontekście Komisja może podjąć decyzję o rezygnacji z prowadzenia dalszych czynności w sprawie, jeżeli kwestie podniesione w skardze mogą być rozpatrzone przez krajowy organ ds. ochrony konkurencji lub sąd krajowy, które mogą odpowiednio chronić prawa skarżących. Jest tak zwłaszcza w przypadku, gdy skarżący może korzystać ze skutecznych środków odwoławczych na poziomie krajowym w związku z tym, że dowody znajdują się w jednym państwie członkowskim. Możliwość skorzystania ze środków odwoławczych przed sądami krajowymi może również przynieść skarżącemu

² Dz.U. C 101 z 27.4.2004, s. 65. Zob. również sprawozdanie Komisji na temat polityki konkurencji za rok 2005, s. 25–27.

³ Zob. np. sprawa C-119/97 Ufex i inni / Komisja, ECLI:EU:C:1999:116, pkt 88 i 89; sprawa C-449/98 P, International Express Carriers Conference (IECC) / Komisja, ECLI:EU:C:2001:275, pkt 36; sprawa T-432/10 Vivendi / Komisja, ECLI:EU:T:2013:538, pkt 22.

⁴ Sprawa C-56/12 P, EFIM / Komisja, EU:C:2013:575, pkt 85.

⁵ Zob. obwieszczenie Komisji w sprawie rozpatrywania skarg przez Komisję, pkt 40. Zob. również sprawa C-450/98 P, przywołana j.w., pkt 57–59, oraz sprawa C-119/97, przywołana j.w., pkt 79.

korzyści związane np. z tym, że sądy te: (i) mogą przyznawać odszkodowania i zasądzać pokrycie kosztów; (ii) mogą rozstrzygać w sprawie roszczeń dotyczących płatności oraz roszczeń dotyczących wykonania umów; (iii) mogą zarządzać środki tymczasowe; (iv) mogą stosować przepisy UE w dziedzinie konkurencji oraz stosowne przepisy krajowe.

- (18) Ponadto kwestia domniemanego naruszenia może być lepiej rozpatrzona na szczeblu krajowym, jeżeli skutki zarzucanych praktyk są zasadniczo ograniczone do terytorium jednego państwa członkowskiego, zwłaszcza jeżeli sprawa została już wniesiona do krajowego organu ds. ochrony konkurencji lub przed sądy krajowe.
- (19) Podsumowując, Komisja może uwzględnić to, czy krajowe organy ds. konkurencji oraz sądy krajowe są właściwe do zbadania zarzutów przedstawionych w skardze, oraz ma prawo podjąć decyzję o nieprowadzeniu dalszych czynności w określonych sprawach, w których wspomniane organy krajowe mogą chronić prawa skarżących w zadowalający sposób⁶.

3. OCENA PAŃSTWA SKARGI

- (20) Po dokładnej ocenie Państwa skargi oraz pism ją uzupełniających i w świetle rozważań przedstawionych powyżej Komisja zdecydowała, że nie będzie prowadzić szczegółowego postępowania wyjaśniającego w sprawie Państwa zarzutów ze względów przedstawionych poniżej.
- (21) UOKiK wydaje się być szczególnie stosownym organem do rozpatrzenia kwestii podniesionych w Państwa skardze, gdyż organ ten posiada obszerną wiedzę na temat rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce, wypracowaną w wyniku szeregu decyzji podjętych w tej dziedzinie w ciągu ostatniej dekady.
- (22) W lutym i w marcu 2003 r. SPED-PRO złożyło w UOKiK szereg skarg dotyczących domniemanych sprzecznych z zasadami uczciwej konkurencji praktyk PKP Cargo, innych niż praktyki będące przedmiotem niniejszej skargi do Komisji, a mianowicie dyskryminacyjnego stosowania upustów w powiązaniu z zawieraniem umów długoterminowych zawierających klauzule o zakazie konkurencji, wykorzystywania poufnych informacji handlowych ze szkodą dla skarżącego, odmowy zawarcia umów na dostawę do niektórych stacji/odbiorców oraz nieuzasadnionych opóźnień w negocjacjach dotyczących umów.
- (23) Ponadto w swojej skardze i piśmie uzupełniającym skargę przytaczają Państwo szereg decyzji UOKiK⁷ dotyczących PKP Cargo, które zostały przyjęte w latach 2004, 2005

⁶ Zob. sprawa T-24/90, Automec / Komisja, ECLI:EU:T:1992:97, pkt 89–96, oraz sprawa T-458/04, Au Lys de France / Komisja, ECLI:EU:T:2007:195, pkt 81–84.

⁷ Decyzja **DOK-50/04** z dnia 17 czerwca 2004 r. nakładająca karę pieniężną w wysokości 40 mln zł (w następstwie skargi SPED-PRO, w wyniku stwierdzenia nadużycia przez PKP Cargo pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych poprzez nakładanie nieuczciwych warunków), zaskarżona i utrzymana w mocy w drodze decyzji DOK 97/2007; decyzja **DOK-142/04** z dnia 31 grudnia 2004 r. nakładająca karę pieniężną w wysokości 25 mln zł (w następstwie skargi SPED-PRO, w wyniku stwierdzenia nadużycia przez PKP Cargo pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych m.in. w związku ze sposobem stosowania przez PKP Cargo upustów w umowach długoterminowych); decyzja **DOK-172/05** z dnia 21 grudnia 2005 r. nakładająca karę pieniężną w wysokości 10 mln zł (w następstwie skargi SPED-PRO, w wyniku stwierdzenia niezgodnego z zasadami uczciwej konkurencji postępowania PKP Cargo

i 2015. W trzech z tych spraw SPED-PRO był stroną postępowania, a UOKiK stwierdził nadużywanie pozycji dominującej przez PKP Cargo:

- Decyzja DOK 50/04 z dnia 17 czerwca 2004 r., na mocy której UOKiK nałożył na PKP Cargo karę pieniężną w wysokości 40 mln zł w związku z nadużyciem pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych poprzez nakładanie nieuczciwych warunków na klientów.
 - Decyzja DOK-142/04 z dnia 31 grudnia 2004 r., na mocy której UOKiK nałożył na PKP Cargo karę pieniężną w wysokości 25 mln zł w związku z nadużyciem pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych m.in. w związku ze stosowaniem przez PKP Cargo upustów w umowach długoterminowych z klientami. Złożone przez PKP Cargo odwołanie od tej decyzji zostało odrzucone. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania wniesionej następnie skargi kasacyjnej.
 - Decyzja DOK-172/05 z dnia 21 grudnia 2005 r., na mocy której UOKiK nałożył na PKP Cargo karę pieniężną w wysokości 10 mln zł w związku z umowami o współpracy długoterminowej, których skutki uznano za ograniczające lub eliminujące konkurencję na rynku kolejowych przewozów towarowych. Złożone przez PKP Cargo odwołanie od tej decyzji zostało odrzucone. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania wniesionej następnie skargi kasacyjnej.
- (24) Ponadto UOKiK przyjął w 2015 r., w następstwie skargi wniesionej przez spedytora CTL Logistics w 2006 r., decyzję DOK-5/2015, na mocy której nałożył na PKP Cargo karę pieniężną w wysokości 14 mln zł w związku z umieszczeniem w umowach długoterminowych klauzul o zakazie konkurencji oraz nałożeniem nieuczciwych warunków handlowych na klientów.
- (25) W odpowiedzi na pismo Komisji z dnia 19 października 2017 r. podnoszą Państwo szereg argumentów (streszczonych w pkt (9) powyżej), które zasadniczo nie zmieniają opinii Komisji, zgodnie z którą to UOKiK wydaje się szczególnie stosownym organem do rozpatrzenia kwestii podniesionych w Państwa skardze z następujących powodów:
- (i) Komisja – wraz z krajowymi organami ochrony konkurencji i niezależnie od nich – jest odpowiedzialna za stosowanie unijnych reguł konkurencji i w żaden sposób nie stanowi instancji odwoławczej w odniesieniu do decyzji podjętych przez te organy;
 - (ii) sądy europejskie orzekły, że wymóg zapewnienia przez Komisję stosowania art. 101 i 102 TFUE nie może pociągać za sobą nałożenia na Komisję obowiązku sprawdzania, czy organ ds. ochrony konkurencji, do którego wpłynęło uprzednio analogiczne

w związku z umowami o współpracy długoterminowej, których skutki uznano za ograniczające lub eliminujące konkurencję na rynku kolejowych przewozów towarowych); decyzja **DOK-5/2015** nakładająca karę pieniężną w wysokości 14 mln zł (w następstwie skargi złożonej przez CTL Logistics – bezpośredniego konkurenta SPED-PRO – w lipcu 2006 r., w wyniku stwierdzenia nadużycia pozycji dominującej poprzez stosowanie klauzul o zakazie konkurencji w umowach długoterminowych oraz stosowanie nieuczciwych warunków handlowych).

zawiadomienie, dysponuje środkami instytucjonalnymi, finansowymi i technicznymi niezbędnymi do realizacji powierzonego mu w rozporządzeniu nr 1/2003 zadania⁸;

(iii) odmowa wszczęcia dochodzenia przez Komisję nie skutkuje pozbawieniem art. 101 i 102 TFUE wszelkiej skuteczności⁹, w szczególności ze względu na fakt, że skarżący mają możliwość wszczęcia przed sądami krajowymi postępowań w celu uzyskania przestrzegania art. 101 i 102 TFUE oraz dochodzenia swoich praw wywodzących się z tych postanowień¹⁰;

(iv) z dostarczonych informacji wynika, że rynek, na którym występuje domniemane naruszenie, jest zasadniczo ograniczony do krajowego rynku kolejowego, nawet jeżeli domniemane naruszenia mogłyby dotyczyć również przedsiębiorstw zarejestrowanych za granicą; ponadto tylko dwa z podanych przykładów domniemanych praktyk antykonkurencyjnych o charakterze transgranicznym¹¹ dotyczą SPED-PRO i oba odnoszą się do wydarzeń, które miały miejsce co najmniej 12 lat temu;

(v) ogólnie rzecz biorąc, w przypadku gdy do państwa członkowskiego skierowano uzasadniony wniosek przyjęty przez Komisję na podstawie art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”), aby Rada mogła stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, takich jak praworządność, w szczególności z uwagi na działania ograniczające niezawisłość sądów krajowych, skarżący musiałby jeszcze wykazać, że istnieją poważne podstawy, by sądzić, że będzie on narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia jego podstawowego prawa do niezależnego sądu, a tym samym istoty jego podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego¹². Państwa argumenty w tym zakresie zawierają wyłącznie niepoparte dowodami domniemanie. W szczególności fakt, że prezes UOKiK wyznaczony jest przez premiera, nie przesądza o braku niezależności decyzji UOKiK wobec PKP Cargo.

- (26) Jeżeli chodzi o domniemane antykonkurencyjne praktyki PKP Cargo, o jakich informowali Państwo Komisję w okresie od grudnia 2017 r. do października 2018 r., Komisja zauważa, że dotyczą one tego samego przedsiębiorstwa (tj. PKP Cargo) oraz tych samych usług (tj. usług kolejowych przewozów towarowych) co te, które były przedmiotem wyżej wymienionych decyzji UOKiK. W związku z tym Komisja uważa, że ten krajowy organ ds. ochrony konkurencji, jako organ publiczny posiadający szeroką wiedzę o praktykach PKP Cargo i na temat polskiego rynku kolejowych przewozów towarowych, jest stosownym organem, by je zbadać.

⁸ Zob. sprawa T-480/15, *Agria Polska i in.* / Komisja, ECLI:EU:T:2017:339, pkt 78.

⁹ Zob. sprawa T-480/15, *Agria Polska i in.* / Komisja, ECLI:EU:T:2017:339, pkt 83, oraz sprawa C-373/17, *Agria Polska i in.* / Komisja, ECLI:EU:C:2018:756, pkt 76 i następn.

¹⁰ Zob. sprawa T-480/15, *Agria Polska i in.* / Komisja, ECLI:EU:T:2017:339, pkt 80–80 i 84, oraz sprawa C-373/17, *Agria Polska i in.* / Komisja, ECLI:EU:C:2018:756, pkt 83.

¹¹ Strona 15 pisma z dnia 19 października 2017 r.

¹² Zob. przez analogię sprawa C– 216/18 LM, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 68; sprawa C-373/17 P, *Agria Polska i in.* / Komisja, ECLI:EU:T:2018:586, pkt 87.

- (27) W świetle powyższego oraz uwzględniając w szczególności liczbę i zakres postępowań przeprowadzonych już przez UOKiK w związku z nadużywaniem pozycji dominującej przez PKP Cargo, Komisja stwierdza, że to UOKiK jest właściwym organem do rozpatrzenia Państwa skargi i do oceny wszelkich stawianych zarzutów na podstawie faktów, których jeszcze nie oceniał.

4. PODSUMOWANIE

- (28) Mając na uwadze powyższe rozważania, Komisja – mając prawo ustalania priorytetów – doszła do wniosku, że powody, które uzasadniałyby prowadzenie dalszego postępowania w sprawie domniemanego naruszenia (domniemanych naruszeń), są niewystarczające, i w związku z tym odrzuca Państwa skargę na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 773/2004.

5. PROCEDURA

5.1. Możliwość zaskarżenia niniejszej decyzji

- (29) Skargę przeciwko niniejszej decyzji można wnieść do Sądu Unii Europejskiej zgodnie z art. 263 TFUE.

5.2. Poufność

- (30) Komisja zastrzega sobie prawo do przesłania kopii niniejszej decyzji do PKP Cargo. Ponadto Komisja może zdecydować o podaniu niniejszej decyzji lub jej streszczenia do wiadomości publicznej na swojej stronie internetowej¹³. Jeżeli Państwa zdaniem niektóre fragmenty niniejszej decyzji zawierają informacje poufne, będziemy wdzięczni za poinformowanie o tym fakcie w terminie dwóch tygodni od daty otrzymania niniejszego pisma [...]. Proszę o dokładne wskazanie informacji mających według Państwa charakter poufny oraz o uzasadnienie, dlaczego należy je traktować jako poufne. W przypadku braku odpowiedzi w wyznaczonym terminie Komisja uzna, że uważają Państwo, że decyzja nie zawiera informacji poufnych i że może zostać opublikowana na stronie internetowej Komisji lub przesłana do PKP Cargo.

¹³ Zob. pkt 150 zawiadomienia Komisji w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE, Dz.U. 2011/C 308/06.

- (31) Państwa tożsamość może zostać ukryta w opublikowanej wersji decyzji na Państwa wniosek i tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do ochrony Państwa uzasadnionych interesów.

W imieniu Komisji

Margrethe VESTAGER
Członek Komisji