Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba w składzie powiększonym)

z dnia 9 listopada 2022 r.*

Konkurencja – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – Rynek prętów zbrojeniowych – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 65 EWWiS, po wygaśnięciu traktatu EWWiS, na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1/2003 – Ustalanie cen – Ograniczanie i kontrolowanie produkcji i sprzedaży – Decyzja wydana w następstwie stwierdzenia nieważności wcześniejszej decyzji – Przeprowadzenie nowego przesłuchania w obecności przedstawicieli organów ochrony konkurencji państw członkowskich – Prawo do obrony – Zasada dobrej administracji – Rozsądny termin – Obowiązek uzasadnienia – Proporcjonalność – Zasada non bis in idem – Zarzut niezgodności z prawem – Dowód uczestnictwa w kartelu – Okoliczności obciążające – Powrót do naruszenia – Okoliczności łagodzące – Równość traktowania – Nieograniczone prawo orzekania

W sprawie T-667/19

Ferriere Nord SpA, z siedzibą w Osoppo (Włochy), którą reprezentowali adwokaci W. Viscardini, G. Donà i B. Comparini,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali P. Rossi, G. Conte i C. Sjödin, w charakterze pełnomocników, których wspierał adwokat M. Moretto,

strona pozwana,

popieranej przez

Radę Unii Europejskiej, którą reprezentowali O. Segnana i E. Ambrosini, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie przede wszystkim stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2019) 4969 final z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie postępowania na podstawie art. 65 EWWiS (AT.37956 – Pręty zbrojeniowe do betonu) a także, tytułem ewentualnym, zmniejszenia kwoty grzywny nałożonej na skarżącą,

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym),

* Język postępowania: włoski.

w składzie podczas narady: S. Gervasoni, prezes, L. Madise, P. Nihoul (sprawozdawca), R. Frendo i J. Martín y Pérez de Nanclares, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 czerwca 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok [1]

I. Okoliczności powstania sporu

1 Skarżąca, Ferriere Nord SpA, jest spółką prawa włoskiego prowadzącą działalność w sektorze prętów zbrojeniowych do betonu od kwietnia 1992 r.

A. Pierwsza decyzja Komisji (2002)

2 W okresie od października do grudnia 2000 r. Komisja przeprowadziła, zgodnie z art. 47 EWWiS, kontrole we włoskich przedsiębiorstwach produkujących pręty zbrojeniowe do betonu, wśród których znajdowała się skarżąca, oraz w Federazione Imprese Siderurgiche Italiane (związku włoskich przedsiębiorstw metalurgicznych, zwanym dalej „Federacciai"). Skierowała ona też do nich, w zastosowaniu tego postanowienia, żądania udzielenia informacji.

3 W dniu 26 marca 2002 r. Komisja wszczęła w zastosowaniu art. 65 EWWiS postępowanie administracyjne i sformułowała zarzuty na podstawie art. 36 EWWiS (dalej „pismo w sprawie przedstawienia zarzutów"), podane między innymi do wiadomości skarżącej. Skarżąca odpowiedziała na to pismo w sprawie przedstawienia zarzutów w dniu 31 maja 2002 r.

4 Przesłuchanie stron w postępowaniu administracyjnym odbyło się w dniu 13 czerwca 2002 r.

5 W dniu 12 sierpnia 2002 r. Komisja przesłała tym samym adresatom pismo zawierające dodatkowe zarzuty (zwane dalej „pismem w sprawie przedstawienia dodatkowych zarzutów") na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r., pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. [81 WE] i [82 WE] (Dz.U. 1962, 13, s. 204 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 3). Przedstawiła ona w nim swoje stanowisko dotyczące kontynuacji postępowania po wygaśnięciu traktatu EWWiS w dniu 23 lipca 2002 r. Skarżąca ustosunkowała się do dodatkowego pisma w sprawie przedstawienia zarzutów w dniu 20 września 2002 r.

6 W dniu 30 września 2002 r. odbyło się kolejne przesłuchanie stron postępowania administracyjnego w obecności organów ochrony konkurencji państw członkowskich. Dotyczyło ono przedmiotu dodatkowego pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, a mianowicie skutków prawnych, jakie ma wygaśnięcie traktatu EWWiS dla kontynuacji postępowania.

[1] Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

7 Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w dniu 17 grudnia 2002 r. Komisja przyjęła decyzję C(2002) 5087 wersja ostateczna w sprawie postępowania na podstawie art. 65 EWWiS (sprawa COMP/37.956 – Pręty zbrojeniowe do betonu) (zwaną dalej „decyzją z 2002 r."), skierowaną do Federacciai i ośmiu przedsiębiorstw, wśród których znajdowała się skarżąca. Komisja stwierdziła w niej, że w okresie od grudnia 1989 r. do lipca 2000 r. przedsiębiorstwa te utworzyły jednolity, złożony i ciągły kartel na włoskim rynku prętów zbrojeniowych do betonu prostych lub w kręgach (zwanych dalej „prętami zbrojeniowymi do betonu"), którego przedmiotem było ustalanie cen oraz ograniczanie i kontrolowanie wielkości produkcji i sprzedaży, co jest sprzeczne z art. 65 ust. 1 EWWiS.

8 Co się tyczy udziału skarżącej w naruszeniu, Komisja zaznaczyła, że trwał on od dnia 1 kwietnia 1993 r. do dnia 4 lipca 2000 r. Instytucja nałożyła w tej decyzji z tego tytułu grzywnę na skarżącą w wysokości 3,57 mln EUR. Kwota ta obejmowała przyznaną na rzecz skarżącej obniżkę grzywny o 20 % na podstawie pkt D ust. 1 komunikatu Komisji dotyczącego nienakładania grzywien lub obniżania ich kwoty w sprawach dotyczących karteli (Dz.U. 1996, C 207, s. 4, zwanego dalej „komunikatem w sprawie współpracy"), który przewiduje możliwość skorzystania z obniżenia grzywny, którą musiałyby zapłacić przedsiębiorstwa, które współpracują, dostarczając Komisji, jeszcze przed wysłaniem pisma w sprawie przedstawienia zarzutów informacje, dokumenty i inne dowody, które przyczyniają się do stwierdzenia istnienia naruszenia.

9 W dniu 10 marca 2003 r. skarżąca wniosła do Sądu skargę na decyzję z 2002 r. Sąd stwierdził nieważność tej decyzji w odniesieniu do skarżącej (wyrok z dnia 25 października 2007 r., Ferriere Nord/Komisja, T-94/03, niepublikowany, EU:T:2007:320) i innych przedsiębiorstw będących adresatami tej decyzji ze względu na to, że zastosowana podstawa prawna, czyli art. 65 ust. 4 i 5 EWWiS, nie obowiązywała już w chwili wydania tej decyzji. Z tego względu Komisja nie miała już kompetencji do stwierdzenia i karania na podstawie tych przepisów naruszenia art. 65 ust. 1 EWWiS po wygaśnięciu traktatu EWWiS. Sąd nie przeanalizował innych aspektów tej decyzji.

10 Decyzja z 2002 r. stała się ostateczna w stosunku do Federacciai, która nie zaskarżyła jej przed Sądem.

B. Druga decyzja Komisji (2009)

11 Pismem z dnia 30 czerwca 2008 r. Komisja powiadomiła skarżącą i pozostałe przedsiębiorstwa, których dotyczyło postępowanie, o zamiarze ponownego przyjęcia decyzji w oparciu o zmienioną podstawę prawną. Instytucja ta wyjaśniła ponadto, że ponowna decyzja została wydana w oparciu o dowody przedstawione w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów i w piśmie w sprawie przedstawienia dodatkowych zarzutów. W dniu 1 sierpnia 2008 r. skarżąca przedstawiła, na żądanie Komisji, uwagi na piśmie.

12 Faksami z dni 24 lipca i 25 września 2008 r., następnie z dni 13 marca, 30 czerwca i 27 sierpnia 2009 r. Komisja zwróciła się do skarżącej o informacje dotyczące akcjonariatu i sytuacji majątkowej przedsiębiorstwa. Skarżąca odpowiedziała na te żądania udzielenia informacji odpowiednio w wiadomościach przesłanych pocztą elektroniczną z dni 1 sierpnia i 1 października 2008 r. oraz z dni 18 marca, 1 lipca i 8 września 2009 r.

13 W dniu 30 września 2009 r. Komisja przyjęła decyzję C(2009) 7492 wersja ostateczna w sprawie postępowania na podstawie art. 65 EWWiS (sprawa COMP/37.956 – – Pręty zbrojeniowe do betonu, ponowne przyjęcie decyzji), skierowanej do tych samych przedsiębiorstw, co decyzja

z 2002 r., w tym skarżącej. Decyzja ta została przyjęta na podstawie norm proceduralnych zawartych w traktacie WE i rozporządzeniu 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). Komisja oparła ją na okolicznościach wskazanych w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów i w piśmie w sprawie przedstawienia dodatkowych zarzutów, i powtórzyła co do istoty sentencję i wnioski sformułowane w decyzji z 2002 r. W szczególności pozostała niezmieniona kwota nałożonej na skarżącą grzywny w wysokości 3,57 mln EUR.

14 W dniu 8 grudnia 2009 r. Komisja przyjęła decyzję zmieniającą, która zawierała w załączniku tabele ilustrujące zmiany cen, jakich zabrakło w decyzji z dnia 30 września 2009 r., i która korygowała numerowane odesłania do tych tabel w ośmiu przypisach.

15 W dniu 19 lutego 2010 r. skarżąca wniosła do Sądu skargę na decyzję Komisji z dnia 30 września 2009 r. ze zmianami (zwaną dalej „decyzją z 2009 r.”). W dniu 9 grudnia 2014 r. Sąd obniżył kwotę grzywny nałożonej na skarżącą do 3,42144 mln EUR ze względu na to, że nie uczestniczyła ona przez trzy lata w części kartelu dotyczącej ograniczania i kontrolowania produkcji i sprzedaży, oraz oddalił skargę w pozostałym zakresie (wyrok z dnia 9 grudnia 2014 r., Ferriere Nord/Komisja, T-90/10, niepublikowany, EU:T:2014:1035). Sąd stwierdził częściową nieważność decyzji Komisji z 2009 r. w odniesieniu do jednego z jej adresatów, zmniejszył kwotę grzywny nałożonej w niej na dwóch innych z jej adresatów i oddalił pozostałe wniesione skargi.

16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 lutego 2015 r. skarżąca wniosła odwołanie od wyroku z dnia 9 grudnia 2014 r., Ferriere Nord/Komisja (T-90/10, niepublikowany, EU:T:2014:1035). Wyrokiem z dnia 21 września 2017 r., Ferriere Nord/Komisja (C-88/15 P, EU:C:2017:716), Trybunał uchylił wspomniany wyrok Sądu oraz stwierdził nieważność decyzji z 2009 r. w szczególności w odniesieniu do skarżącej.

17 W wyroku z dnia 21 września 2017 r., Ferriere Nord/Komisja (C-88/15 P, EU:C:2017:716), Trybunał orzekł, że, w przypadku gdy decyzja została wydana na podstawie rozporządzenia nr 1/2003, postępowanie zakończone przyjęciem tej decyzji powinno być zgodne z normami proceduralnymi przewidzianymi w tym rozporządzeniu oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącym się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2004, L 123, s. 18), nawet jeśli postępowanie to rozpoczęło się przed ich wejściem w życie.

18 Trybunał stwierdził zaś, że w niniejszym przypadku przesłuchania z dnia 13 czerwca 2002 r., jedynego, które dotyczyło istoty postępowania, nie można uznać, w braku udziału organów ochrony konkurencji państw członkowskich, za zgodne z wymogami proceduralnymi dotyczącymi wydania decyzji na podstawie rozporządzenia nr 1/2003.

19 Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa, rozstrzygając, iż przed przyjęciem decyzji z 2009 r. Komisja nie miała obowiązku przeprowadzenia nowego przesłuchania ze względu na to, że przedsiębiorstwa miały już możliwość bycia wysłuchanymi w formie ustnej podczas przesłuchań w dniach 13 czerwca i 30 września 2002 r.

20 W wyroku z dnia 21 września 2017 r., Ferriere Nord/Komisja (C-88/15 P, EU:C:2017:716) Trybunał przypomniał znaczenie przeprowadzenia, na wniosek zainteresowanych stron, przesłuchania, na które wzywa się organy ochrony konkurencji państw członkowskich, zaś jego zaniechanie stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych.

21 Trybunał rozstrzygnął, że skoro nie przestrzegano wyraźnie przewidzianego w rozporządzeniu nr 773/2004 prawa do takiego przesłuchania, przedsiębiorstwo, którego prawa zostały w ten sposób naruszone, nie musi wykazywać, że owo naruszenie mogło wpłynąć, na jego niekorzyść, na przebieg postępowania i treść spornej decyzji.

22 Trybunał uchylił również inne wyroki wydane przez Sąd w dniu 9 grudnia 2014 r. w przedmiocie zgodności z prawem decyzji z 2009 r., a także, z tych samych powodów, stwierdził nieważność tej decyzji w odniesieniu do czterech pozostałych przedsiębiorstw. Decyzja z 2009 r. stała się jednak ostateczna w odniesieniu do będących jej adresatami przedsiębiorstw, które nie zaskarżyły tych wyroków.

C. Trzecia decyzja Komisji (2019)

23 Pismem z dnia 15 grudnia 2017 r. Komisja poinformowała skarżącą o zamiarze podjęcia postępowania administracyjnego i zorganizowania w tych ramach nowego przesłuchania stron tego postępowania w obecności organów ochrony konkurencji państw członkowskich.

24 W piśmie z dnia 1 lutego 2018 r. skarżąca przedstawiła uwagi, w których zakwestionowała uprawnienie Komisji do podjęcia na nowo postępowania administracyjnego i wezwała w ten sposób tę instytucję do niepodejmowania tego postępowania.

25 W dniu 23 kwietnia 2018 r. Komisja przeprowadziła kolejne przesłuchanie dotyczące istoty postępowania, w którym wzięły udział, w obecności organów ochrony konkurencji państw członkowskich i funkcjonariusza ds. przesłuchań, skarżąca oraz trzy inne przedsiębiorstwa będące adresatami decyzji z 2009 r.

26 W pismach z dnia 19 listopada 2018 r. oraz z dni 17 stycznia i 6 maja 2019 r. Komisja skierowała do skarżącej trzy żądania udzielenia informacji dotyczące jej akcjonariatu i sytuacji majątkowej. Skarżąca odpowiedziała na te żądania udzielenia informacji pismami z dni 10 grudnia 2018 r., 31 stycznia i 9 maja 2019 r.

27 W dniu 21 czerwca 2019 r. skarżąca uczestniczyła w spotkaniu ze służbami Komisji, w trakcie którego służby te poinformowały, że wcześniej chciały zaproponować kolegium komisarzy wydanie nowej decyzji nakładającej sankcję, lecz, ze względu na obiektywnie przedłużający się termin, zaproponowały one zastosowanie nadzwyczajnej okoliczności łagodzącej.

28 W dniu 4 lipca 2019 r. Komisja przyjęła decyzję C(2019) 4969 final w sprawie postępowania w zastosowaniu art. 65 EWWiS (sprawa AT.37956 – Pręty zbrojeniowe do betonu (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"), skierowaną do pięciu przedsiębiorstw, w odniesieniu do których stwierdzono nieważność decyzji z 2009 r., czyli, poza skarżącą, do Alfa Acciai SpA, Feralpi Holding SpA (dawniej Feralpi Siderurgica SpA i Federalpi Siderurgica SRL), Partecipazioni Industriali SpA (dawniej Riva Acciaio SpA, a następnie Riva Fire SpA, zwanej dalej „Rivą") oraz Valsabbia Investimenti SpA i Ferriera Valsabbia SpA.

29 W zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła to samo naruszenie jak to będące przedmiotem decyzji z 2009 r., obniżając przy tym grzywny nałożone na przedsiębiorstwa będące adresatami tej decyzji o 50% ze względu na czas trwania postępowania. Skarżąca skorzystała ponadto z dodatkowego obniżenia grzywny o 6% przyznanego jej ze względu na to, że nie uczestniczyła ona przez pewien czas w części kartelu dotyczącej ograniczania i kontrolowania produkcji i sprzedaży. Na mocy art. 2 tej samej decyzji Komisja nałożyła na skarżącą grzywnę w kwocie 2,237 mln EUR.

30 W dniu 8 lipca 2019 r. do wiadomości skarżącej została podana niekompletna wersja zaskarżonej decyzji, bez stron parzystych, co zostało zasygnalizowane Komisji pismem z dnia 9 lipca 2019 r.

31 Kompletna wersja tej decyzji została doręczona skarżącej w dniu 18 lipca 2019 r.

II. Postępowanie i żądania stron

32 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 września 2019 r. skarżąca wniosła rozpatrywaną skargę.

33 W piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 stycznia 2020 r. Rada Unii Europejskiej wniosła o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Postanowieniem z dnia 11 lutego 2020 r. prezes czwartej izby Sądu dopuścił tę interwencję. Rada przedstawiła w wyznaczonym terminie uwagi interwenienta, podobnie jak skarżąca – uwagi w przedmiocie uwag interwenienta. Komisja nie przedstawiła uwag w przedmiocie uwag interwenienta.

34 Na wniosek czwartej izby Sąd postanowił w zastosowaniu art. 28 regulaminu postępowania przekazać rozpoznanie sprawy izbie w składzie powiększonym.

35 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (czwarta izba w składzie powiększonym) postanowił otworzyć pisemny etap postępowania i, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania, zadał stronom postępowania pytania na piśmie, a także zwrócił się do nich o przedstawienie pewnych dokumentów. Strony odpowiedziały na te pytania i na to wezwanie do przedstawienia dokumentów w wyznaczonym terminie.

36 Na rozprawie w dniu 4 czerwca 2021 r. zostały wysłuchane wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania ustne Sądu. Na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Sądu, skarżąca wyraziła zgodę na zmianę numeracji zarzutów podniesionych na piśmie w skardze do celów zredagowania wyroku, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.

37 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim ona jej dotyczy;

– tytułem ewentualnym – stwierdzenie częściowej nieważności zaskarżonej decyzji i obniżenie kwoty nałożonej na nią grzywny;

– obciążenie Komisji i Rady kosztami postępowania.

38 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

39 Rada wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi w zakresie, w jakim została ona oparta na zarzucie niezgodności z prawem art. 25 rozporządzenia nr 1/2003;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

III. Co do prawa

40 Swą skargę skarżąca opiera na dziewięciu zarzutach, które można podzielić na dwie grupy.

41 W pierwszej z nich podniesiono przede wszystkim, w celu stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, sześć następujących zarzutów:

– zarzut pierwszy dotyczy naruszenia na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2018 r. prawa do obrony oraz przepisów proceduralnych;

– zarzut drugi dotyczy niezgodnej z prawem odmowy zbadania przez Komisję, przed wydaniem zaskarżonej decyzji, zgodności tej decyzji z zasadą rozsądnego czasu trwania postępowania;

– zarzut trzeci dotyczy naruszenia zasady rozsądnego czasu trwania postępowania;

– zarzut czwarty dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia, przekroczenia uprawnień i naruszenia zasady proporcjonalności;

– zarzut piąty dotyczy naruszenia zasady non bis in idem i zasady pewności prawa;

– zarzut szósty dotyczy bezprawności systemu przedawnienia przewidzianego w art. 25 rozporządzenia nr 1/2003.

42 W drugiej grupie zostały podniesione, tytułem ewentualnym, trzy pozostałe zarzuty, mające na celu stwierdzenie częściowej nieważności zaskarżonej decyzji i związane z tym obniżenie kwoty grzywny nałożonej na skarżącą:

– zarzut siódmy dotyczy naruszenia zasady rozkładu ciężaru dowodu i zasady in dubio pro reo w odniesieniu do zachowań zarzucanych skarżącej;

– zarzut ósmy dotyczy niezgodności z prawem podwyższenia kwoty grzywny z tytułu powrotu do naruszenia;

– zarzut dziewiąty dotyczy naruszenia zasady równego traktowania w zakresie uwzględnienia okoliczności łagodzących i przedstawienia po terminie powodów uzasadniających przyznanie obniżenia grzywny.

A. W przedmiocie żądań stwierdzenia nieważności

[…]

2. W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na niezgodnej z prawem odmowie zbadania przez Komisję, przed wydaniem zaskarżonej decyzji, zgodności tej decyzji z zasadą rozsądnego czasu trwania postępowania

[…]

a) W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej naruszenia prawa

199 Skarżąca twierdzi, że Komisja naruszyła art. 41 karty, odmawiając dokonania, przed wydaniem zaskarżonej decyzji, oceny zgodności wydania tej decyzji z zasadą rozsądnego terminu.

200 W tym względzie należy zauważyć, że – jak wskazuje skarżąca – Komisja jest zobowiązana do przestrzegania zasady rozsądnego terminu, o której mowa w art. 41 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 179; z dnia 5 czerwca 2012 r., Imperial Chemical Industries/Komisja, T-214/06, EU:T:2012:275, pkt 285).

201 Upływ tego terminu należy zatem wziąć pod uwagę wówczas, gdy Komisja, korzystając z zakresu uznania przyznanego jej przez prawo Unii, ocenia, czy w zastosowaniu reguł konkurencji należy wszcząć postępowanie i wydać decyzję.

202 Z zaskarżonej decyzji wynika, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja nie dopuściła się naruszenia obowiązku uwzględnienia upływu terminu przy ocenie, czy należy wszcząć takie postępowanie i wydać decyzję o nałożeniu kary. Jak bowiem instytucja ta wskazała w zaskarżonej decyzji, przed wydaniem rozstrzygnięcia przeanalizowała ona, czy w niniejszym przypadku postępowanie mogło zostać podjęte i czy mogło ono doprowadzić do wydania takiej decyzji, w której nałożona została grzywna.

[…]

213 Z zaskarżonej decyzji wynika zatem, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja przed wydaniem tej decyzji sprawdziła, czy zasada rozsądnego terminu została zachowana, analizując długość postępowania administracyjnego, jego etapy i przerwy spowodowane kontrolą sądową, gdyż te przyczyny mogą tłumaczyć czas trwania postępowania i konsekwencje, jakie można wyciągnąć z tego faktu.

214 Skarżąca kwestionuje ten wniosek, podnosząc, że Komisja odmówiła w zaskarżonej decyzji zajęcia stanowiska w przedmiocie przewlekłości postępowania ze względu na to, że ocena ta powinna być zastrzeżona dla sądu Unii, zaś ona nie ma możliwości wypowiedzenia się w tej kwestii.

215 W tym względzie należy zauważyć, że kwestie dotyczące czasu trwania postępowań mogą być kierowane do sądu Unii. W sporach dotyczących odpowiedzialności sąd powinien pociągnąć do niej instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, które wyrządziły szkodę, naruszając zasadę rozsądnego terminu (wyroki: z dnia 26 listopada 2013 r., Kendrion/Komisja, C-50/12 P, EU:C:2013:771, pkt 94; z dnia 11 lipca 2019 r., Italmobiliare i in./Komisja, T-523/15, niepublikowany, EU:T:2019:499, pkt 159). W przypadku sporu w przedmiocie stwierdzenia nieważności czas trwania postępowania może prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, jeżeli są spełnione łącznie dwie przesłanki, przy czym pierwsza z nich dotyczy tego, że dane postępowanie należy uznać za nierozsądnie długie, a druga – że przekroczenie rozsądnego

terminu utrudniło wykonanie prawa do obrony (wyroki: z dnia 21 września 2006 r., Technische Unie/Komisja, C-113/04 P, EU:C:2006:593, pkt 47, 48; z dnia 8 maja 2014 r., Bolloré/Komisja, C-414/12 P, niepublikowany, EU:C:2014:301, pkt 84, 85; z dnia 9 czerwca 2016 r., PROAS/Komisja, C-616/13 P, EU:C:2016:415, pkt 74–76).

216 Jak wskazuje skarżąca, w ten sposób powierzona sądowi Unii kompetencja nie może zwolnić Komisji z obowiązku dokonania oceny, jaką powinna ona przeprowadzić w chwili określenia działań, jakie należy podjąć w związku z wyrokiem stwierdzającym nieważność na podstawie art. 266 TFUE.

217 Jak już wskazano, przy dokonywaniu takiej oceny Komisja musi uwzględnić całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności możliwość wydania nowej decyzji, możliwość nałożenia sankcji oraz, w odpowiednim przypadku, możliwość obniżenia wymiaru przewidywanej kary, jeżeli okaże się, w szczególności, że czas trwania postępowania, który sam w sobie nie stanowi zawinionego uchybienia, ze względu na to, że obejmuje etapy procedury administracyjnej, ale także, w odpowiednim przypadku, przerwy na przeprowadzenie kontroli sądowej, może mieć wpływ na czynniki, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu kwoty grzywny, a zwłaszcza na jej potencjalnie odstraszający charakter, w sytuacji gdy ma to miejsce na długi czas po zaistnieniu okoliczności mających znamiona naruszenia.

218 Ocena ta, dotycząca w szczególności łącznego czasu trwania postępowania, obejmującego również etapy kontroli sądowej, została dokonana przede wszystkim w motywie 528 zaskarżonej decyzji.

219 Wynika z tego, że, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja sprawdziła w zaskarżonej decyzji, czy czas trwania postępowania może stać na przeszkodzie podjęciu na nowo postępowania, przyznając jednocześnie, że taka ocena podlega kontroli sądu Unii w sporach dotyczących zgodności z prawem oraz, w odpowiednim przypadku, odpowiedzialności.

[…]

223 Tę część zarzutu należy zatem oddalić.

[…]

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu zasady rozsądnego czasu trwania postępowania

229 Skarżąca utrzymuje, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, ponieważ została ona wydana po przeprowadzeniu postępowania, którego czas trwania przekroczył rozsądny termin. Jej zdaniem skutkiem przewlekłości postępowania było to, że Komisji nie przysługiwały już uprawnienia do nakładania sankcji i że zaskarżona decyzja jest w związku z tym również niezgodna z prawem z powodu przekroczenia uprawnień. W ramach tego zarzutu skarżąca podnosi w istocie trzy zastrzeżenia dotyczące, odpowiednio, czasu trwania etapów procedury administracyjnej, jej łącznego czasu trwania i wpływu, jaki wywarła na prawo do obrony ta długość postępowania, które to wszystkie czynniki są kwestionowane przez Komisję.

230 Przed przeanalizowaniem tych części zarzutu należy przypomnieć, że zdaniem Trybunału czas trwania postępowania może być podstawą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, jeżeli zostaną spełnione kumulatywnie dwie przesłanki, z których pierwsza dotyczy tego, że należy uznać, iż czas trwania danego postępowania jest nierozsądnie długi, zaś druga – że przekroczenie tego rozsądnego terminu utrudniło wykonanie prawa do obrony (zob. pkt 215 powyżej).

231 Wynika z tego, że nie można stwierdzić nieważności decyzji Komisji jedynie ze względu na przekroczenie rozsądnego terminu, jeżeli przysługujące skarżącej prawo do obrony nie zostało naruszone. W związku z tym należy od razu oddalić podniesiony przez skarżącą argument, zgodnie z którym samo przekroczenie rozsądnego terminu powinno było skłonić Komisję do odstąpienia od wydania zaskarżonej decyzji.

[…]

a) W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej czasu trwania etapów procedury administracyjnej

233 Skarżąca twierdzi, że wynoszący ponad sześć lat czas trwania etapów procedury administracyjnej okazał się sprzeczny z zasadą rozsądnego terminu. Kwestionuje ona w szczególności powolność, z jaką Komisja reagowała na kolejne stwierdzenia nieważności przez Sąd i Trybunał:

– w okresie od ogłoszenia wyroku z dnia 25 października 2007 r., Ferriere Nord/Komisja (T-94/03, niepublikowanego, EU:T:2007:320), do wydania decyzji z 2009 r., czyli przez ponad dwa lata, Komisja ograniczyła się do wysłania pisma z dnia 30 czerwca 2008 r., o którym mowa w pkt 11 powyżej, informującego o podjęciu postępowania, jak również kierującego żądanie udzielenia informacji, przy czym w tym okresie nie zostało skierowane ani nowe pismo w sprawie przedstawienia zarzutów ani nie przeprowadzono ponownego przesłuchania, chociaż Komisja mogła łatwo naprawić braki, które przesądziły o nieważności tej decyzji, ponieważ zostały one wyraźnie wskazane przez Sąd;

– podobnie, między wyrokiem z dnia 21 września 2017 r., Ferriere Nord/Komisja (C-88/15 P, EU:C:2017:716), a wydaniem zaskarżonej decyzji, czyli przez rok i dziewięć miesięcy, aktywność podejmowana przez Komisję ograniczyła się do wysłania pisma z dnia 15 grudnia 2017 r., informującego o podjęciu postępowania, wysłania pism zapowiadających przesłuchanie z dnia 23 kwietnia 2018 r. oraz pism wyjaśniających jego zasady, a także – ograniczonych żądań udzielenia informacji na temat sytuacji majątkowej skarżącej.

234 Skarżąca podnosi ponadto, że administracyjne etapy postępowania są obarczone popełnionymi przez Komisję licznymi błędami w prowadzeniu postępowania, które przyczyniły się do nieuzasadnionego wydłużenia terminów procesowych.

235 W tym względzie należy podnieść, że prawo Unii nakłada na instytucje wymóg, aby w ramach prowadzonych przez nie postępowań administracyjnych rozpatrywały one sprawy w rozsądnym terminie (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r., Imperial Chemical Industries/Komisja, T-214/06, EU:T:2012:275, pkt 284).

236 Obowiązek przestrzegania rozsądnego terminu w przypadku prowadzenia postępowań administracyjnych stanowi ogólną zasadę prawa ujętą w art. 41 ust. 1 karty (wyroki: z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P,

C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 167; z dnia 11 kwietnia 2006 r., Angeletti/Komisja, T-394/03, EU:T:2006:111, pkt 162; z dnia 7 czerwca 2013 r., Włochy/Komisja, T-267/07, EU:T:2013:305, pkt 61).

237 W tym przypadku z akt sprawy wynika, że na rozpatrzenie sprawy przez Komisję złożyły się cztery etapy, trwające łącznie sześć lat i jeden miesiąc:

– pierwszy etap, trwający rok i pięć miesięcy, które upłynęły od pierwszych czynności dochodzeniowych od wysłania do Federacciai i pozostałych będących jego adresatami przedsiębiorstw pisma w sprawie przedstawienia zarzutów;

– trzy kolejne etapy, po wysłaniu pisma w sprawie przedstawienia zarzutów a przed wydaniem, odpowiednio, decyzji z 2002 r., decyzji z 2009 r. i zaskarżonej decyzji, które trwały odpowiednio: dziewięć miesięcy, dwa lata i jeden miesiąc oraz dziewięć miesięcy.

238 Zgodnie z orzecznictwem rozsądny charakter terminu powinien być oceniany na podstawie konkretnych okoliczności każdej sprawy, i, w szczególności, znaczenia, jakie ma spór dla zainteresowanego, złożoności sprawy oraz zachowania strony skarżącej i właściwych władz (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 187, 188).

239 W pierwszej kolejności, odnośnie do znaczenia, jakie ma spór dla zainteresowanego, należy przypomnieć, że, w razie sporu co do tego, czy doszło do naruszenia reguł konkurencji, podstawowy wymóg pewności prawa, z której podmioty gospodarcze powinny korzystać, a także cel polegający na zapewnieniu niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym mają szczególne znaczenie nie tylko dla samej strony skarżącej i jej konkurentów, ale również dla osób trzecich, a to z uwagi na dużą liczbę zainteresowanych osób oraz wchodzące w grę interesy finansowe (zob. wyrok z dnia 1 lutego 2017 r., Aalberts Industries/Unia Europejska, T-725/14, EU:T:2017:47, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

240 W niniejszym przypadku Komisja stwierdziła, że skarżąca naruszyła art. 65 ust. 1 EWWiS, uczestnicząc w okresie od 1 kwietnia 1993 r. do 4 lipca 2000 r. w ciągłym porozumieniu lub uzgodnionych praktykach dotyczących prętów zbrojeniowych prostych lub w kręgach, których celem lub skutkiem było ustalanie cen i ograniczanie lub kontrolowanie produkcji lub sprzedaży na wspólnym rynku.

241 W oparciu o to stwierdzenie Komisja nałożyła na spółkę skarżącą grzywnę w kwocie 2,237 mln EUR.

242 Biorąc pod uwagę te okoliczności, można uznać, że sprawa miała dla skarżącej duże znaczenie.

243 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o złożoność sprawy, należy zaznaczyć, że błędy popełnione przez Komisję dotyczą konsekwencji, jakie w przypadku tego postępowania należało wyciągnąć z wygaśnięcia traktatu EWWiS.

244 Należy zaś przypomnieć, że kwestie zasad mających zastosowanie do okoliczności faktycznych sprawy, zarówno jeśli chodzi o jej istotę, jak i tych odnoszących się do postępowania, były z powodu wygaśnięcia traktatu EWWiS, jak wskazała Komisja, dość złożone.

245 Ponadto kartel ten działał przez względnie długi okres (10 lat i 7 miesięcy), dotyczył znacznej liczby podmiotów (8 przedsiębiorstw, obejmujących w sumie 11 spółek i stowarzyszenie zawodowe) i wiązał się z przedstawieniem dużej ilości dokumentów dostarczonych lub uzyskanych w trakcie kontroli (około 20 000 stron).

246 Uwzględniając te okoliczności, sprawę należy uznać za złożoną.

247 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do zachowania stron, należy podnieść, że Komisja prowadziła nieprzerwane działania ze względu na liczne żądania, które kierowały do niej strony postępowania administracyjnego.

248 W związku z tym, w kontekście wydania zaskarżonej decyzji, Komisja musiała rozpatrzyć szereg pism skierowanych do niej w tym samym czasie, w którym musiała przygotować przesłuchanie z dnia 23 kwietnia 2018 r. i zbadać propozycję zawarcia ugody, którą niektóre ze stron postępowania administracyjnego przedstawiły jej w dniu 4 grudnia 2018 r.

249 Skarżąca twierdzi, że Komisja popełniła, prowadząc postępowanie, dwa błędy, które w nieuzasadniony sposób wydłużyły czas jego trwania:

– błąd w przygotowaniu płyt CD-ROM załączonych do pisma w sprawie przedstawienia zarzutów;

– nieprawidłowe podanie do wiadomości decyzji z 2009 r. oraz zaskarżonej decyzji.

250 Chociaż skarżąca nie wyjaśnia tego, o ile, ze względu na dwa błędy popełnione przez Komisję, o których mowa powyżej, zostało przedłużone postępowanie, z pkt 13 i 14 powyżej wynika, że ten drugi błąd w każdym razie przedłużył postępowanie jedynie o dwa miesiące i jeden tydzień.

251 Skarżąca nie przedstawiła zatem dowodów pozwalających na stwierdzenie, że wykryte błędy miały istotny wpływ na długość postępowania.

252 Z tych okoliczności rozpatrywanych jako całokształt wynika, że czasu trwania etapów procedury administracyjnej nie można uznać za nierozsądny w świetle konkretnych okoliczności tej sprawy, a w szczególności jej złożoności, w kontekście tego, że Komisji nie można zarzucić żadnej niewyjaśnionej bezczynności na etapach, które złożyły się na procedurę administracyjną.

253 Tę część zarzutu należy zatem oddalić.

b) W przedmiocie części drugiej zarzutu, dotyczącej łącznego czasu trwania postępowania

254 Skarżąca kwestionuje łączny czas trwania postępowania, jaki był wymagany do rozpatrzenia sprawy, licząc od podjęcia pierwszych czynności dochodzeniowych aż do wydania zaskarżonej decyzji. Jej zdaniem okoliczność, że w chwili wydania tej decyzji postępowanie to trwało prawie 19 lat i dotyczyło zachowań, niekiedy sprzed 30 lat, przesądza o tym, że ten czas trwania jest sprzeczny z zasadą rozsądnego terminu.

255 W tym względzie należy zauważyć, że obowiązek przestrzegania [zasady] rozsądnego terminu ma zastosowanie do każdego etapu, który należy do postępowania, jak również do całego postępowania, na które się składają te etapy (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r.,

Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 230, 231; opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Solvay/Komisja, C-109/10 P, EU:C:2011:256, pkt 239).

256 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że okres, przez który się toczyło postępowanie administracyjne jako całość, był wyjątkowo długi, co zresztą skłoniło Komisję do obniżenia ostatecznie nałożonej na skarżące grzywny (zob. pkt 212 powyżej).

257 Jednakże łączną długość postępowania administracyjnego można w niniejszym przypadku wyjaśnić złożonością sprawy, przy czym w niektórych swych aspektach jest ona spowodowana okolicznościami związanymi ze sprawą w ścisłym tego słowa znaczeniu, podczas gdy w przypadku innych jest związana z kontekstem, w jaki wpisują się okoliczności towarzyszące sprawie, a mianowicie wygaśnięcia traktatu EWWiS (zob. pkt 243–246 powyżej).

258 Niewątpliwie Komisja popełniła błędy w ocenie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z wygaśnięcia traktatu EWWiS, a błędy te doprowadziły do stwierdzeń nieważności orzeczonych przez Sąd, a następnie przez Trybunał.

259 Jednakże te błędy oraz wpływ, jaki mogły one mieć na czas trwania postępowania administracyjnego, należy oceniać, uwzględniając złożoność podniesionych kwestii.

260 Ponadto łączny czas trwania postępowania administracyjnego można po części przypisać przerwom spowodowanym przeprowadzaniem kontroli sądowej, a zatem – jest on związany z liczbą skarg wniesionych do sądu Unii odnośnie do różnych aspektów tej sprawy.

261 W tym względzie należy zaznaczyć, że przysługująca przedsiębiorstwom będącym w sytuacji takiej jak ta, w której znajduje się skarżąca, możliwość uzyskania wielokrotnego zbadania sprawy przez organy administracyjne, a niewykluczone, że i przez unijne sądy, stanowi nieodłączny element ustanowionego przez twórców traktatów systemu kontroli zachowań i transakcji w dziedzinie konkurencji.

262 Tak więc spoczywający na organie administracyjnym obowiązek dopełnienia – zanim będzie mógł wydać ostateczną decyzję w dziedzinie konkurencji – różnych formalności i czynności oraz okoliczność, że te formalności lub czynności mogą stanowić podstawę wniesienia skargi, nie stanowią argumentacji, która, wykorzystana przez przedsiębiorstwo po przeprowadzeniu postępowania, uzasadniałaby podnoszone przez nie twierdzenie, że rozsądny termin został przekroczony (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawach Feralpi i in./Komisja, C-85/15 P, C-86/15 P, C-87/19 P, C-88/15 P i C-89/15 P, EU:C:2016:940, pkt 70).

263 W tych okolicznościach nie można uznać, że długość postępowania administracyjnego, ocenianego w swym całokształcie, była nadmierna, i, co za tym idzie, mogła stanąć na przeszkodzie wydaniu przez Komisję nowej decyzji nakładającej grzywnę.

264 Tę część zarzutu należy zatem oddalić.

c) W przedmiocie części trzeciej zarzutu, dotyczącej wpływu długości postępowania na prawo do obrony

265 Skarżąca twierdzi, że długość postępowania administracyjnego miała wpływ na przysługujące jej prawo do obrony. Jej zdaniem ze względu na tę długość przesłuchanie z dnia 23 kwietnia 2018 r. nie umożliwiło organom ochrony konkurencji państw członkowskich wysłuchania wszystkich podmiotów, których opinie mogły mieć wpływ na jej zdolność do obrony. Ponadto, gdyby przesłuchanie to odbyło się zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wydaniem decyzji z 2002 r. lub nawet przed wydaniem decyzji z 2009 r., Sąd nie wydałby rozstrzygnięcia w przedmiocie tego, czy zarzucane zachowania faktycznie miały miejsce, a przedstawiciele państw członkowskich nie ulegaliby w związku z tym żadnemu wpływowi lub byliby wolni od jakichkolwiek uprzedzeń.

266 W tym względzie należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 230 powyżej – do tego, aby sąd orzekł nieważność wydanej przez Komisję decyzji z powodu naruszenia zasady rozsądnego terminu, muszą zostać spełnione dwie przesłanki. Ponieważ pierwsza z nich (nieracjonalna długość postępowania) nie została spełniona, nie ma co do zasady konieczności sprawdzania, w ramach ustosunkowywania się do trzeciej części zarzutu, tego, czy długość postępowania administracyjnego utrudniła wykonywanie prawa do obrony. Niemniej jednak należy dokonać tej analizy tytułem uzupełnienia, aby ustosunkować się w pełni do zastrzeżeń, jakie wyraziła skarżąca.

267 Z jednej strony należy stwierdzić, że w trakcie postępowania rozpatrywanego w swym całokształcie skarżąca co najmniej siedmiokrotnie miała okazję przedstawić swe poparte argumentami stanowisko (zob. pkt 3–6, 11, 24 i 25 powyżej).

268 W szczególności skarżąca mogła przedstawić swe stanowisko na trzecim etapie postępowania administracyjnego, w swych uwagach z dnia 1 lutego 2018 r. i podczas przesłuchania w dniu 23 kwietnia 2018 r. (zob. pkt 24 i 25 powyżej).

269 Z drugiej strony, analiza zarzutu pierwszego pozwoliła wykazać, że prawo skarżącej do obrony nie zostało naruszone ani poprzez fakt, że wszystkie podmioty uczestniczące we wcześniejszych przesłuchaniach nie były obecne na przesłuchaniu w dniu 23 kwietnia 2018 r., ani ze względu na okoliczność, że przedstawiciele organów ochrony konkurencji państw członkowskich w chwili wyrażenia swojej opinii w komitecie doradczym wiedzieli, że dwie decyzje, z których jedna została potwierdzona przez Sąd, zostały wcześniej przyjęte w odniesieniu do będących jej adresatami przedsiębiorstw, ani ze względu na fakt, że Komisja już dwukrotnie wydała rozstrzygnięcie w przedmiocie stanu faktycznego sprawy, a jej stanowisko w tym względzie zostało potwierdzone przez Sąd (zob. pkt 59–162 powyżej).

270 Z tych okoliczności wynika, że, nawet przy założeniu, iż czas trwania postępowania administracyjnego mógłby zostać uznany za sprzeczny z zasadą rozsądnego terminu, nie zostały spełnione przesłanki, jakie są wymagane w celu uzyskania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, ponieważ skarżąca nie mogła wykazać żadnego naruszenia prawa do obrony, które wynikałoby z tego czasu trwania.

271 W tych okolicznościach należy uznać, że nie został spełniony żaden z wymogów koniecznych do tego, by Sąd mógł stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji ze względu na naruszenie zasady rozsądnego terminu.

272 Należy zatem oddalić tę część zarzutu, a wraz z nią – zarzut trzeci w całości.

4. W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, przekroczeniu uprawnień i naruszeniu zasady proporcjonalności

[…]

a) W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej podjętej przez Komisję błędnej decyzji o wydaniu nowej decyzji nakładającej grzywnę

274 Skarżąca utrzymuje, że Komisja nie wyjaśniła w wystarczający sposób powodów, które skłoniły ją do podjęcia na nowo postępowania, i korzystała arbitralnie z przysługującego jej w tej dziedzinie uznania. W tym kontekście skarżąca podnosi również, że Komisja uznała, iż wydanie zaskarżonej decyzji wywarło jednak znaczny skutek odstraszający, przy czym nie wyjaśniła, dlaczego ten skutek odstraszający powinien był zostać osiągnięty zarówno w odniesieniu do teraźniejszości, jak i na przyszłość, oraz nie wyjaśniła w zaskarżonej decyzji powodów, dla których ten skutek odstraszający był, jak sama stwierdziła, „szczególnie pożądany na rynku takim jak włoski rynek prętów zbrojeniowych”.

275 W tym względzie należy zauważyć, że Komisja ma na mocy art. 105 ust. 1 TFUE czuwać nad stosowaniem art. 101 i 102 TFUE.

276 W związku z tym Komisja ma za zadanie definiować i wdrażać, zgodnie z orzecznictwem, politykę prowadzoną przez Unię w dziedzinie konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 16 października 2013 r., Vivendi/Komisja, T-432/10, niepublikowany, EU:T:2013:538, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

277 W tym kontekście Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania, o czym świadczy rozporządzenie nr 1/2003, zgodnie z którym, jeżeli stwierdzi ona naruszenie, to „może”, po pierwsze, nakazać przedsiębiorstwom, których sprawa dotyczy, by zaprzestały takiego naruszenia (art. 7 ust. 1), i, po drugie, nałożyć grzywny na przedsiębiorstwa dopuszczające się naruszenia (art. 23 ust. 2).

278 W dziedzinie konkurencji Komisji przyznano zatem – niezależnie od tego, w jaki sposób dowiedziała się o sprawie, czyli, w szczególności, z wniesionej do niej skargi czy też z własnej inicjatywy – uprawnienie do decydowania o tym, czy dane zachowania powinny być przedmiotem dalszego dochodzenia, decyzji i grzywny w zależności od priorytetów, które określa ta instytucja w ramach swojej polityki konkurencji.

279 Jednakże istnienie tego uprawnienia nie zwalnia Komisji z obowiązku uzasadnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 12 marca 2020 r., LL-Carpenter/Komisja, T-531/18, niepublikowany, EU:T:2020:91, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

280 W sytuacji gdy – tak jak w niniejszej sprawie – z jednej strony dwukrotnie stwierdzono nieważność wydanej przez Komisję decyzji, i, z drugiej strony, czas, jaki upłynął między pierwszymi czynnościami dochodzeniowymi a wydaniem decyzji, był wyjątkowo długi, instytucja ta jest zobowiązana, zgodnie z zasadą dobrej administracji, do uwzględnienia czasu trwania postępowania i konsekwencji, jakie upływ tego czasu mógł mieć na jej decyzję o ściganiu danych przedsiębiorstw, zaś ocenę tę należy następnie przedstawić w uzasadnieniu decyzji.

281 To właśnie zaś uczyniła Komisja, wskazując szczegółowo, po pierwsze, w motywach 526–529 zaskarżonej decyzji, i, po drugie, w motywach 536–573 tej decyzji, powody, dla których uznała, iż należało wydać nową decyzję stwierdzającą istnienie naruszenia i nakładającą grzywnę na przedsiębiorstwa, do których została ona skierowana.

282 Komisja wskazała zatem przede wszystkim, że czas trwania postępowania nie pociągnął za sobą jej zdaniem jakiegokolwiek naruszenia zasady rozsądnego terminu (motywy 528 i 555 zaskarżonej decyzji) i że przysługujące przedsiębiorstwom prawo do obrony nie zostało naruszone, ponieważ, po pierwsze, mogły one przedstawić swoje uwagi w przedmiocie podjęcia na nowo postępowania, i, po drugie, przedstawiły one również swoje argumenty podczas przesłuchania w dniu 23 kwietnia 2018 r. W tym względzie wyjaśniła ona, że skarżąca nie przedstawiła żadnego konkretnego dowodu na poparcie twierdzenia, zgodnie z którym nie była ona w stanie w pełni skorzystać z prawa do obrony (motywy 556 i 557 zaskarżonej decyzji).

283 Komisja przyznała jednak, że popełniła błędy proceduralne, które mogły przyczynić się do wydłużenia czasu trwania postępowania.

284 Dokonała ona zatem w zaskarżonej decyzji wyważenia między interesem ogólnym polegającym na skutecznym stosowaniu reguł obowiązujących w dziedzinie konkurencji a troską o złagodzenie możliwych konsekwencji popełnionych błędów proceduralnych (motyw 559 zaskarżonej decyzji).

285 W tym względzie Komisja zauważyła, że przedsiębiorstwa, o których mowa, przez jedenaście lat uczestniczyły w naruszeniu uznawanym za jedno z najpoważniejszych ograniczeń konkurencji. Instytucja ta wskazała, że w takim kontekście brak ponownego wydania decyzji stwierdzającej udział przedsiębiorstw w naruszeniu byłby sprzeczny z ogólnym interesem polegającym na zapewnieniu skutecznego stosowania unijnego prawa konkurencji i wykraczałby poza interes polegający na łagodzeniu konsekwencji ewentualnego naruszenia praw podstawowych przedsiębiorstw, będących adresatami decyzji (motywy 560 i 561 zaskarżonej decyzji).

286 Po dokonaniu tego wyważenia Komisja doszła do wniosku, że, skoro popełniono naruszenie, jedynie poprzez wydanie zaskarżonej decyzji mogła ona upewnić się, że sprawcy naruszenia nie pozostaną bezkarni i zostaną skutecznie odstraszeni od podobnego zachowania w przyszłości (motywy 563–569 zaskarżonej decyzji).

287 Po przeprowadzeniu tej analizy Komisja wyjaśniła, że w celu złagodzenia negatywnych konsekwencji, jakie mogły wyniknąć z długości postępowania, które miało na celu skorygowanie uchybień proceduralnych, do których doszło w trakcie dochodzenia, a których nie można przypisać przedsiębiorstwom będącym adresatami tej decyzji, postanowiła ona obniżyć kwotę nałożonych grzywien o 50% (motywy 570–573 zaskarżonej decyzji).

288 Należy więc uznać, że w zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła pogłębione uzasadnienie, w jasny i jednoznaczny sposób przedstawiające tok rozumowania, jakim instytucja ta kierowała się, aby uzasadnić wydanie nowej decyzji pomimo dwóch stwierdzeń nieważności, które miały miejsce w przeszłości.

[…]

296 Z tych okoliczności można wyciągnąć wniosek, że uzasadnienie przedstawione przez Komisję w zaskarżonej decyzji ukazuje w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie przyjęte przez nią w celu uzasadnienia wydania nowej decyzji nakładającej grzywnę i że w konsekwencji zarzut ten należy oddalić.

[…]

e) W przedmiocie części piątej zarzutu, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności

316 Skarżąca utrzymuje, że Komisja naruszyła zasadę proporcjonalności, ponieważ ściganie i karanie zachowań będących przedmiotem sporu nie może być uznane za proporcjonalne ze względu na upływ czasu i szkodę, jaka miała zostać wyrządzona w systemie ochrony konkurencji, która została już zminimalizowana, a wręcz – zneutralizowana.

317 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności, która należy do ogólnych zasad prawa Unii, wiąże się z wymogiem, by akty instytucji unijnych nie wykraczały poza granice tego, co odpowiednie i konieczne do realizacji zamierzonych celów, przy czym, jeśli możliwe jest dokonanie wyboru spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r., Fedesa i in., C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 13; z dnia 14 lipca 2005 r., Niderlandy/Komisja, C-180/00, EU:C:2005:451, pkt 103).

318 Aby wydać w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie w przedmiocie tego, czy Komisja dopuściła się naruszenia zasady proporcjonalności, należy uwzględnić następujące okoliczności:

319 Po pierwsze, w przypadku stwierdzenia nieważności aktu, jak miało to miejsce w przypadku decyzji z 2009 r., instytucja, która go wydała, może podjąć postępowanie administracyjne na etapie, na którym wystąpiła niezgodność z prawem (zob. pkt 53 i 54 powyżej).

320 Po drugie, czas trwania postępowania jako taki nie powoduje niezgodności z prawem stwierdzenia naruszenia dokonanego przez Komisję lub kwoty nałożonej grzywny. Takie podważenie zgodności z prawem może nastąpić jedynie wówczas, gdy czas trwania postępowania narusza zasadę rozsądnego terminu, i gdy to przekroczenie rozsądnego terminu utrudnia korzystanie z prawa do obrony (zob. pkt 230 powyżej). W niniejszym przypadku zaś z analizy zarzutów pierwszego i trzeciego wynika, że skarżąca nie może powoływać się na takiego rodzaju naruszenia.

321 Po trzecie, za istotne i zasadne należy uznać następujące względy, na które Komisja powołała się w celu uzasadnienia wydania, pomimo upływu czasu, zaskarżonej decyzji:

– zapewnienie skutecznego stosowania prawa konkurencji i zapobieżenie bezkarności danych przedsiębiorstw;

– odstraszenie przedsiębiorstw uczestniczących w naruszeniu od dalszych naruszeń prawa konkurencji;

– ułatwienie wnoszenia powództw odszkodowawczych przez podmioty ewentualnie poszkodowane przez kartel.

322 Po czwarte, Komisja zadbała o złagodzenie skutków, jakie miała przewlekłość postępowania administracyjnego dla będących adresatami zaskarżonej decyzji przedsiębiorstw, przyznając im obniżenie kwoty grzywny o 50%.

323 Należy zatem oddalić tę część zarzutu, a wraz z nią – zarzut czwarty w całości.

5. W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu zasady non bis in idem

324 Skarżąca twierdzi, że zaskarżona decyzja została wydana wbrew zasadzie non bis in idem.

325 Komisja kwestionuje argumentację skarżącej.

326 Na wstępie należy zauważyć, że skarżąca przyznaje, iż w jej przypadku nie doszło do kumulacji sankcji, lecz jedynie do zbiegu postępowań, twierdzi przy tym, że taka kumulacja jest również sprzeczna z zasadą ne bis in idem.

327 W tym względzie należy zauważyć, że zasada non bis in idem została wyrażona:

– z jednej strony, w art. 50 karty, zgodnie z którym „nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”;

– z drugiej strony, w art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 do EKPC.

328 Pozostając w nierozerwalnym związku z powagą rzeczy osądzonej, zasada ta ma na celu zagwarantowanie pewności prawa i równego traktowania poprzez zapewnienie, że po przeprowadzeniu dochodzenia oraz, w odpowiednim przypadku, ukaraniu, dana osoba ma pewność, iż nie będzie ponownie ścigana za ten sam czyn (wyrok z dnia 3 kwietnia 2019 r., Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, pkt 33).

329 W szczególności w dziedzinie konkurencji zasada ne bis in idem stoi co do zasady na przeszkodzie powstaniu sytuacji, w której dane przedsiębiorstwo będzie ponownie karane lub ścigane za antykonkurencyjne zachowanie, w odniesieniu do którego zostało ono ukarane lub uznane za nieponoszące odpowiedzialności we wcześniejszym, niepodlegającym już zaskarżeniu rozstrzygnięciu (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 59; z dnia 1 lipca 2009 r., ThyssenKrupp Stainless/Komisja, T-24/07, EU:T:2009:236, pkt 178).

330 Zastosowanie zasady ne bis in idem wiąże się z przyjęciem, między innymi, założenia, że rozstrzygnięto, iż doszło do naruszenia czy też przeprowadzono kontrolę zgodności z prawem dokonanej w tym zakresie oceny (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 60).

331 Jeżeli wymóg ten jest spełniony, zasada non bis in idem zabrania przeprowadzania ponownej oceny tego, czy rzeczywiście doszło do naruszenia, jeżeli ta nowa ocena skutkowałaby:

– nałożeniem, obok pierwszej, drugiej sankcji, w przypadku powtórnego przyjęcia odpowiedzialności;

– bądź nałożeniem pierwszej sankcji w przypadku, gdyby odpowiedzialność odrzucona w pierwszej decyzji została przyjęta w drugiej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 61).

332 Zasada non bis in idem nie stoi natomiast na przeszkodzie ponownemu wszczęciu postępowania dotyczącego tego samego zachowania antykonkurencyjnego, w przypadku gdy stwierdzono nieważność pierwszej decyzji ze względów formalnych, nie orzekając co do istoty zarzucanych czynów, ponieważ decyzja w sprawie stwierdzenia nieważności nie oznacza wtedy „uniewinnienia" w rozumieniu, jakie zostało nadane temu terminowi w sprawach karnych (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 62; z dnia 1 lipca 2009 r., ThyssenKrupp Stainless/Komisja, T-24/07, EU:T:2009:236, pkt 190).

333 W takim przypadku sankcje nałożone w nowej decyzji nie są dodawane do sankcji nałożonych w decyzji, której nieważność stwierdzono, ale je zastępują (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 62; z dnia 1 lipca 2009 r., ThyssenKrupp Stainless/Komisja, T-24/07, EU:T:2009:236, pkt 190).

334 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że do dnia dzisiejszego nie wydano ostatecznego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy w odniesieniu do udziału skarżącej w zarzucanych jej naruszeniach. Sąd stwierdził nieważność decyzji z 2002 r. ze względu na przyjętą przez Komisję podstawę prawną, podczas gdy nieważność decyzji z 2009 r. stwierdzono ze względu na naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, przy czym w żadnym z tych dwóch przypadków nie zajęto ostatecznego stanowiska w przedmiocie podniesionych przez skarżącą zarzutów merytorycznych dotyczących jej udziału w zarzucanych jej czynach. Wyrok z dnia 9 grudnia 2014 r., Ferriere Nord/Komisja (T-90/10, niepublikowany, EU:T:2014:1035) jest jedynym, który zawierał orzeczenie w przedmiocie takich zarzutów, lecz został on w całości uchylony przez Trybunał. W tych okolicznościach nie można uznać, że wydając zaskarżoną decyzję, Komisja dwukrotnie ukarała skarżącą lub ukarała ją za te same czyny (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 63).

335 Jeśli chodzi o sankcję nałożoną na skarżącą w zaskarżonej decyzji, zastępuje ona tę nałożoną w decyzji z 2009 r., która z kolei zastąpiła sankcję nałożoną w decyzji z 2002 r. Kwoty zapłacone przez skarżącą z tytułu grzywny nałożonej w decyzji z 2002 r., a następnie w decyzji z 2009 r., zostały jej zwrócone w następstwie stwierdzenia nieważności obu tych decyzji.

336 W tych okolicznościach nie można uznać, że doszło do naruszenia zasady non bis in idem.

[…]

342 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja nie została wydana wbrew zasadzie non bis in idem. Wobec tego należy oddalić zarzut piąty.

6. W przedmiocie zarzutu szóstego, opartego na bezprawności systemu przedawnienia przewidzianego w art. 25 rozporządzenia nr 1/2003

343 Skarżąca wnosi o niezastosowanie terminu przedawnienia przewidzianego w art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 ze względu na to, że termin ten narusza jej zdaniem, z jednej strony, zasadę rozsądnego terminu, i, z drugiej strony, zasadę proporcjonalności.

344 Komisja kwestionuje ten zarzut zarówno co do jego dopuszczalności, jak i co do jego istoty.

345 W przedmiocie dopuszczalności Komisja, popierana przez Radę, twierdzi, że ten zarzut niezgodności z prawem nie jest wystarczająco uzasadniony i, ponadto, został on przedstawiony w niejasny sposób.

346 W tym względzie należy zauważyć, że w swoich pismach procesowych skarżąca przedstawiła szczegółowo te części zarzutu, które podniosła wobec art. 25 rozporządzenia nr 1/2003, wskazując, z jednej strony, ich podstawę prawną, a mianowicie naruszenie zasady rozsądnego terminu i zasady proporcjonalności, i, z drugiej strony, argumentację przedstawioną na poparcie tego stanowiska, która w istocie sprowadza się do tego, że art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 jest dotknięty bezprawnością, ponieważ pozwala Komisji na wydanie decyzji o nałożeniu kary wbrew tym zasadom.

347 Ponadto z pism Komisji i Rady wynika, że instytucje te były w stanie zrozumieć zarzuty sformułowane przez skarżącą.

348 Analizowany zarzut jest więc dopuszczalny.

349 Co do istoty skarżąca wysuwa dwa argumenty.

350 W pierwszej kolejności utrzymuje ona, że prawodawca Unii naruszył zasadę rozsądnego terminu, nie włączając do art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 koncepcji, zgodnie z którą po upływie rozsądnego terminu Komisja, niezależnie od tego, czy jest to termin pięciu czy dziesięciu lat i niezależnie od zawieszeń postępowania, jakie mogą nastąpić w przypadku wszczęcia postępowania sądowego, nie mogłaby wydać decyzji stwierdzającej naruszenie, i, w każdym razie, nałożyć grzywny.

351 W tym względzie należy przypomnieć, że w dziedzinie konkurencji termin przedawnienia został uregulowany w art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 w następujący sposób:

– wynosi on pięć lat [ust. 1 lit. b) w związku z art. 23 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia];

– jego bieg może zostać przerwany przez każdą czynność podjętą przez Komisję w celu przeprowadzenia dochodzenia lub postępowania w sprawie naruszenia (ust. 3); w takim przypadku to przerwanie unieważnia z mocą wsteczną rozpoczęty już bieg terminu i wyznacza początek biegu nowego terminu; w przypadku przerwania biegu przedawnienia jego termin upływa najpóźniej po dziesięciu latach, jeśli Komisja nie nałożyła grzywny lub okresowej kary pieniężnej (ust. 5);

– bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu na czas postępowań wszczętych przed Trybunałem w drodze skargi na decyzję Komisji, w którym to przypadku termin ten jest przedłużany o okres zawieszenia (ust. 6).

352 Jeśli chodzi o zasadę rozsądnego terminu, nie jest ona ustalana lub określana z góry w sposób abstrakcyjny dla wszelkich wchodzących w grę postępowań, lecz powinna być oceniana przy uwzględnieniu okoliczności właściwych dla każdej sprawy, w szczególności znaczenia, jaki ma spór dla zainteresowanych, złożoności sprawy, zachowania skarżącej i właściwych organów władz (zobacz podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 187, 188).

353 Skarżąca zarzuca prawodawcy Unii, że ten nie przewidział w art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 maksymalnego terminu, po którego przekroczeniu wykluczone byłoby podjęcie przez Komisję jakichkolwiek działań, nawet w przypadku zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

354 W tym względzie należy zauważyć, że art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 w swoim obecnym brzmieniu jest wynikiem pogodzenia przez prawodawcę Unii, w ramach wykonywania przyznanych mu uprawnień, dwóch celów, które mogą wymagać podjęcia środków zmierzających w przeciwnych kierunkach, a mianowicie, z jednej strony, konieczności zapewnienia pewności prawnej poprzez zapobieganie możliwości kwestionowania w nieskończoność sytuacji utrwalonych poprzez upływ czasu, i, z drugiej strony, konieczności zapewnienia przestrzegania prawa poprzez ściganie, stwierdzanie i karanie naruszeń unijnego prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2005 r., Sumitomo Chemical i Sumika Fine Chemicals/Komisja, T-22/02 i T-23/02, EU:T:2005:349, pkt 82).

355 Tymczasem skarżąca nie wykazała w niniejszej sprawie, że prawodawca Unii przekroczył, dokonując pogodzenia tych odrębnych celów, zakres uznania, jaki powinien mu przysługiwać w tych ramach. Uprawnienie do weryfikacji, czy doszło do naruszenia, i do nakładania sankcji podlega bowiem ściśle określonym ograniczeniom. Niewątpliwie w przypadku wniesienia skargi do sądu Unii bieg terminu przedawnienia podlega zawieszeniu. Jednakże do tego, aby skorzystać z tej możliwości, konieczne jest podjęcie działania ze strony samych przedsiębiorstw. Nie można zarzucać prawodawcy Unii zaistnienia sytuacji polegającej na tym, że, po wniesieniu przez zainteresowane przedsiębiorstwa szeregu skarg decyzja kończąca postępowanie jest wydawana po upływie pewnego czasu.

356 Pogodzenie w ten sposób przez prawodawcę Unii przeciwstawnych celów wydaje się właściwe, tym bardziej że podmioty składające skargę na nieracjonalnie długie postępowanie mogą kwestionować jego czas trwania, żądając stwierdzenia nieważności decyzji wydanej po zakończeniu tego postępowania, przy czym takie stwierdzenie nieważności jest zastrzeżone dla sytuacji, w których przekroczenie rozsądnego terminu utrudniło wykonywanie prawa do obrony, zaś w przypadku gdy to przekroczenie rozsądnego terminu nie spowodowało naruszenia prawa do obrony, podmioty te mogą wnieść do sądu Unii skargę o odszkodowanie (zob. pkt 215 powyżej).

357 Należy zatem oddalić ten argument.

358 W drugiej kolejności skarżąca utrzymuje, że art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ w jego zastosowaniu dopuszczalne jest, by przedsiębiorstwa pozostawały w niepewności przez nadmiernie długi okres czasu, a Komisja może je nadal ścigać po upływie terminu, którego bieg został, w odpowiednim przypadku, zawieszony lub przerwany.

359 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wskazano w pkt 317 powyżej, zasada proporcjonalności, która należy do ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by akty instytucji unijnych nie wykraczały poza granice tego, co odpowiednie i konieczne do realizacji zamierzonych celów, przy czym, jeśli możliwe jest dokonanie wyboru spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r., Fedesa i in., C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 13; z dnia 14 lipca 2005 r., Niderlandy/Komisja, C-180/00, EU:C:2005:451, pkt 103).

360 Jak zaś wskazano w pkt 351 powyżej, termin przedawnienia wynosi pięć lat.

361 Jego bieg jest przerywany przez każdą czynność podjętą przez Komisję w celu przeprowadzenia dochodzenia lub postępowania w sprawie naruszenia; [w przypadku przerwania biegu przedawnienia] jego termin upływa najpóźniej po dziesięciu latach. Poprzez ustanowienie takiego terminu działania Komisji zostają ściśle ograniczone w czasie.

362 Ponadto, jak wskazano również w pkt 351 powyżej, termin przedawnienia zostaje przedłużony o okres, na który bieg terminu przedawnienia uległ zawieszeniu podczas postępowań w przedmiocie skargi na decyzję Komisji. Zgodnie z orzecznictwem zawieszenie to zapobiega temu, aby wszczynanie postępowań, których przebieg nie podlega kontroli Komisji, utrudniało ściganie przez nią naruszeń (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 144).

363 Tak więc art. 25 ust. 6 rozporządzenia nr 1/2003 dotyczy sytuacji, w których bezczynność Komisji nie jest konsekwencją niedochowania przez nią staranności (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 144).

364 Dążąc do ustalenia, czy art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 jest, jak zarzuca skarżąca, niezgodny z prawem, należy zauważyć, że instytucja przedawnienia, zapobiegając podważaniu w nieskończoność sytuacji utrwalonych wskutek upływu czasu, ma na celu wzmocnienie pewności prawa, lecz może również umożliwić utrwalenie sytuacji, które, przynajmniej początkowo, były sprzeczne z prawem (wyrok z dnia 6 października 2005 r., Sumitomo Chemical i Sumika Fine Chemicals/Komisja, T-22/02 i T-23/02, EU:T:2005:349, pkt 82).

365 Celem uzupełnienia tej analizy należy przypomnieć, że podmioty składające skargę na nieracjonalnie długie postępowanie mogą kwestionować jego czas trwania, żądając stwierdzenia nieważności decyzji wydanej po zakończeniu tego postępowania, przy czym takie stwierdzenie nieważności jest zastrzeżone dla sytuacji, w których przekroczenie rozsądnego terminu utrudniło wykonywanie prawa do obrony, zaś w przypadku gdy to przekroczenie rozsądnego terminu nie spowodowało naruszenia prawa do obrony, podmioty te mogą wnieść do sądu Unii skargę o odszkodowanie.

366 W tych okolicznościach nie można uznać, że prawodawca Unii, dokonując oceny celów, jakie należy osiągnąć w ramach systemu przedawnienia, wprowadził system obejmujący środki, które nie okazały się konieczne czy też użyteczne, lub też środki, które mogłyby zostać zastąpione innymi, równie skutecznymi, jeśli chodzi o cel ochrony przedsiębiorstw, do których została skierowana zaskarżona decyzja, nie ograniczając przy tym w nieakceptowalny sposób skuteczności dochodzenia lub ścigania.

367 Zarzut szósty należy zatem oddalić, a w konsekwencji – należy oddalić pierwszą grupę żądań, poprzez które skarżąca zmierza do uzyskania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

B. W przedmiocie przedstawionych tytułem ewentualnym żądań obniżenia kwoty nałożonej grzywny

[…]

[…]

2. W przedmiocie zarzutu ósmego, opartego na niezgodności z prawem podwyższenia kwoty grzywny z tytułu powrotu do naruszenia

[…]

a) W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej naruszenia prawa do obrony ze względu na uwzględnienie powrotu do naruszenia

535 Skarżąca twierdzi, że podwyższenie o 50% podstawowej kwoty grzywny zastosowane przez Komisję z tytułu powrotu do naruszenia jest niezgodne z prawem, ponieważ w trakcie postępowania administracyjnego nie umożliwiono jej wypowiedzenia się w tej kwestii, naruszając w ten sposób jej prawo do obrony.

536 Ściślej rzecz ujmując, jej zdaniem Komisja nie wskazała zamiaru uwzględnienia tej okoliczności obciążającej w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów, które to pismo zawierało jedynie:

– dotyczące wszystkich przedsiębiorstw ogólne twierdzenie, zgodnie z którym Komisja uwzględnia wszelkie okoliczności obciążające;

– wzmiankę o przyjętej wcześniej decyzji nakładającej karę, czyli decyzji Komisji 89/515/EWG z dnia 2 sierpnia 1989 r. w sprawie postępowania na podstawie art. 85 EWWiS (IV/31.553 – Siatki spawane) (Dz.U. 1989, L 260, s. 1), bez związku z ewentualnym uwzględnieniem powrotu do naruszenia, ponieważ wzmianka o niej została zamieszczona w jednym z przypisów w celu zdefiniowania produktów, których dotyczyła tamta sprawa.

537 Skarżąca podnosi, że nie przekazano następnie żadnych dodatkowych informacji, chociaż Komisja miała kilka okazji, aby poinformować zainteresowane przedsiębiorstwa, w tym skarżącą, w tej kwestii, w szczególności w piśmie w sprawie przedstawienia dodatkowych zarzutów, w piśmie z dnia 15 grudnia 2017 r. informującym o podjęciu postępowania, w wysłanych następnie żądaniach udzielenia informacji, podczas przesłuchania w dniu 23 kwietnia 2018 r. lub też podczas spotkania ze służbami Komisji w dniu 21 czerwca 2019 r., o którym mowa w pkt 27 powyżej.

538 W tym względzie należy zauważyć, że w sytuacji gdy Komisja zamierza przypisać osobie prawnej naruszenie prawa konkurencji i zamierza przyjąć w odniesieniu do niej w tym zakresie powrót do naruszenia jako okoliczność obciążającą, pismo w sprawie przedstawienia zarzutów skierowane do tej osoby musi zawierać wszystkie informacje umożliwiające jej przygotowanie obrony,

w szczególności zaś informacje mogące uzasadniać twierdzenie, że w danej sprawie przesłanki powrotu do naruszenia zostały spełnione (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Komisja i in./Versalis i in., C-93/13 P i C-123/13 P, EU:C:2015:150, pkt 96).

539 W związku z tym w pkt 84 swojego zawiadomienia w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE (Dz.U. 2011, C 308, s. 6) Komisja zobowiązała się do wskazywania w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów „wystarczająco szczegółowo" faktów mogących stanowić okoliczności obciążające.

540 Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem powrót do naruszenia należy postrzegać jako okoliczność, która może mieć charakter obciążający (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 marca 1999 r., Thyssen Stahl/Komisja, T-141/94, EU:T:1999:48, pkt 618; z dnia 11 marca 1999 r., Unimétal/Komisja, T-145/94, EU:T:1999:49, pkt 585).

541 Obowiązek opisany w pkt 538–540 powyżej wynika z obowiązku przestrzegania prawa do obrony, który stanowi wyraz ogólnej zasady, zgodnie z którą w każdym postępowaniu mogącym doprowadzić do nałożenia sankcji, w szczególności grzywien lub okresowych kar pieniężnych, zainteresowanym przedsiębiorstwom i związkom przedsiębiorstw powinna przysługiwać możliwość skutecznego przedstawienia swojego stanowiska na temat prawdziwości i znaczenia dla sprawy podnoszonych przeciwko nim faktów, zarzutów i okoliczności (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 2002 r., LR AF 1998/Komisja, T-23/99, EU:T:2002:75, pkt 189 i przytoczone tam orzecznictwo).

542 Kontrolując to, czy zasada prawa do obrony była przestrzegana, sądy Unii muszą wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, aby upewnić się, że istniejący po stronie Komisji zamiar przyjęcia naruszenia lub danej okoliczności był z punktu widzenia danego przedsiębiorstwa przewidywalny w stopniu wystarczającym, aby można było uznać, że miało ono możliwość przedstawienia swych uwag w danej kwestii.

543 W niniejszym przypadku w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów z dnia 26 marca 2002 r. wskazano, w przypisie 2, że Komisja skierowała wcześniej do skarżącej decyzję stwierdzającą, iż ta ostatnia popełniła poważne naruszenie reguł konkurencji i nakładającą na skarżącą z tego tytułu określoną sankcję.

544 Ponadto w tym piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów wskazano, że Komisja zamierza nałożyć grzywnę na przedsiębiorstwa będące adresatami decyzji, w tym na skarżącą, biorąc pod uwagę różnego rodzaju czynniki.

545 Tak więc w motywie 314 pisma w sprawie przedstawienia zarzutów wskazano, że ustalając kwoty grzywien Komisja rozważy okoliczności niniejszego przypadku, a w szczególności wagę i czas trwania naruszenia, przypominając, że porozumienie lub uzgodniona praktyka, takie jak kartele cenowe i kartele polegające na podziale rynków, stanowią bardzo poważne naruszenie prawa Unii.

546 W motywie 314 pisma w sprawie przedstawienia zarzutów Komisja przedstawiła również swój zamiar, aby kwota grzywny, która zostanie nałożona na każde z przedsiębiorstw, odzwierciedlała okoliczności obciążające lub łagodzące, które mogą zostać uwzględnione w stosunku do tego przedsiębiorstwa, przy czym kwota ta powinna zostać ustalona na poziomie zapewniającym wystarczająco odstraszający skutek.

547 Następnie Komisja w piśmie z dnia 15 grudnia 2017 r., zapowiadającym podjęcie postępowania administracyjnego, poinformowała skarżącą, że w decyzji, którą wyda po zakończeniu tego postępowania, oprze się ona na zarzutach wynikających z pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, na którego podstawie wydano decyzje z 2002 r. i z 2009 r.

548 W tych decyzjach powrót do naruszenia został zaś uwzględniony, jako okoliczność obciążająca, w celu obliczenia kwoty grzywny nałożonej na skarżącą.

549 Dodatkowo należy wskazać, że w piśmie z dnia 15 grudnia 2017 r. Komisja podkreślała okoliczność polegającą na tym, iż w trakcie przesłuchania dane przedsiębiorstwa mogą szczegółowo i bez ograniczeń omówić z prowadzącym je urzędnikiem wszystkie aspekty danego przypadku, dając w ten sposób skarżącej jako przedsiębiorstwu, którego sprawa dotyczy, możliwość wskazania, w razie potrzeby, powodów, dla których uznała ona, że nie można przyjąć w stosunku do niej, jako okoliczności obciążającej, powrotu do naruszenia.

550 W tych okolicznościach należy stwierdzić, po przeanalizowaniu wszystkich okoliczności towarzyszących sprawy, że w niniejszej sprawie zostały spełnione przesłanki, po pierwsze, wystarczającej przewidywalności istniejącego po stronie Komisji zamiaru uwzględnienia, z tytułu powrotu do naruszenia, skierowanej wcześniej do skarżącej decyzji o nałożeniu kary, i, po drugie, umożliwienia skarżącej przedstawienia uwag w tej kwestii.

551 Tę część zarzutu należy zatem oddalić.

b) W przedmiocie części drugiej zarzutu, dotyczącej okresu między dwoma uwzględnionymi naruszeniami

552 Skarżąca utrzymuje, że termin właściwy do dokonania oceny, czy doszło do powrotu do naruszenia, czyli czas, jaki upłynął między stwierdzeniem pierwszego naruszenia a momentem, w którym dane przedsiębiorstwo podjęło nowe bezprawne zachowanie, wynosił w niniejszym przypadku dziewięć lat, ponieważ uczestniczyło ono w kartelu od 1998 r., a nie od 1993 r., jak uznała Komisja w zaskarżonej decyzji. Taka perspektywa czasowa jest zaś zdaniem skarżącej zbyt odległa, aby móc przyjąć powrót do naruszenia.

553 W tym względzie należy przypomnieć, że, ze względu na skutek odstraszający, powrót do naruszenia jest okolicznością, która uzasadnia znaczne podwyższenie podstawowej kwoty grzywny. Jest ono bowiem dowodem na to, że wcześniej nałożona grzywna nie była wystarczająco odstraszająca (zob. wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., BPB/Komisja, T-53/03, EU:T:2008:254, pkt 398 i przytoczone tam orzecznictwo).

554 Co się tyczy czasu, jaki upłynął między dwoma naruszeniami, ani rozporządzenie nr 1/2003, ani wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 oraz art. 65 ust. 5 [EWWiS] (Dz.U. 1998, C 9, s. 3, zwane dalej „wytycznymi z 1998 r.”) nie przewidują maksymalnego terminu na uwzględnienie powrotu do naruszenia, a Trybunał rozstrzygnął, że brak wyznaczenia takiego terminu jako taki nie narusza zasady pewności prawa (wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Lafarge/Komisja, C-413/08 P, EU:C:2010:346, pkt 66, 67).

555 Jednakże, mimo że nie istnieje żaden termin przedawnienia, który wykluczałby stwierdzenie powrotu do naruszenia, to ze względu na poszanowanie zasady proporcjonalności Komisja nie może brać pod uwagę jednej lub kilku wcześniejszych decyzji, w których nałożyła kary na dane przedsiębiorstwo bez żadnych ograniczeń czasowych (wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Lafarge/Komisja, C-413/08 P, EU:C:2010:346, pkt 70).

556 Do sądu Unii należy zatem zbadanie, czy w świetle okoliczności faktycznych niniejszej sprawy podwyższenie kwoty grzywny z tytułu powrotu do naruszenia jest uzasadnione, w szczególności w zakresie, w jakim świadczy ono o skłonności danego przedsiębiorstwa do naruszania reguł konkurencji, w szczególności ze względu na krótki czas, jaki upłynął między poprzednim naruszeniem reguł konkurencji a rozpatrywanym naruszeniem (zob. podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Lafarge/Komisja, C-413/08 P, EU:C:2010:346, pkt 70).

557 W niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę oddalenie zarzutu siódmego, w którym skarżąca zakwestionowała dowody zebrane przez Komisję w celu wykazania, że uczestniczyła ona w naruszeniu od dnia 1 kwietnia 1993 r., okres między tymi dwoma naruszeniami wynosił trzy lata i osiem miesięcy, a nie, jak twierdzi skarżąca, dziewięć lat.

558 W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z orzecznictwem dzielący ustalenie dwóch naruszeń okres czasu krótszy niż dziesięć lat należy uznać za względnie krótki i świadczy on o istnieniu po stronie danego przedsiębiorstwa skłonności do niewyciągania właściwych wniosków z ustalenia w odniesieniu do niego naruszenia reguł konkurencji (wyrok z dnia 8 lutego 2007 r., Groupe Danone/Komisja, C-3/06 P, EU:C:2007:88, pkt 40).

559 W tym kontekście Komisja mogła słusznie uznać, że podwyższenie podstawowej kwoty grzywny z tytułu powrotu do naruszenia było w niniejszej sprawie uzasadnione, biorąc pod uwagę skłonność skarżącej do naruszania reguł konkurencji, o czym świadczy krótki czas, jaki upłynął pomiędzy dwoma rozpatrywanymi naruszeniami, wynoszący trzy lata i osiem miesięcy.

[…]

564 Tę część zarzutu należy zatem oddalić.

c) W przedmiocie części trzeciej zarzutu, dotyczącej czasu, jaki upłynął pomiędzy uwzględnionymi naruszeniami a wydaniem zaskarżonej decyzji

565 Na wstępie należy zauważyć, że przy analizie poprzedniej części zarzutu Sąd miał za zadanie dokonać oceny czasu, jaki upłynął pomiędzy dwoma naruszeniami, które zostały uwzględnione przez Komisję z tytułu powrotu do naruszenia.

566 W części trzeciej zarzutu skarżąca zwraca się do sądu Unii o dokonanie, w świetle zasady proporcjonalności, oceny innego okresu czasu, a mianowicie tego, jaki upłynął między naruszeniami uwzględnionymi w celu uwzględnienia powrotu do naruszenia a wydaniem przez Komisję zaskarżonej decyzji, w której instytucja ta podwyższyła podstawową kwotę grzywny z tytułu powrotu do naruszenia.

567 Zdaniem skarżącej ze względu na to, że okres ten jest zbyt długi, [przyjęcie] powrotu do naruszenia nie jest w stanie wywołać odstraszającego skutku i zatem zrealizować swego celu, w związku z czym Komisja, przyjmując w tym przypadku powrót do naruszenia, naruszyła zasadę proporcjonalności.

568 Na poparcie swego stanowiska skarżąca podkreśla szczególne okoliczności niniejszej sprawy, w których, ze względu na stwierdzenie nieważności decyzji z 2002 r. i z 2009 r. Komisja uwzględniła z tytułu powrotu do naruszenia zachowania, które rozpoczęły się w 1985 r., czyli 34 lata wcześniej, i które zostały stwierdzone w 1989 r., czyli 30 lat wcześniej w przypadku pierwszego naruszenia, a to w celu ukarania zachowania, które ustało w 2000 r., czyli 19 lat przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

569 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności wiąże się z wymogiem, by akty instytucji unijnych nie wykraczały poza granice tego, co odpowiednie i konieczne do realizacji zamierzonych celów, przy czym, jeśli możliwe jest dokonanie wyboru spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r., Fedesa i in., C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 13; z dnia 14 lipca 2005 r., Niderlandy/Komisja, C-180/00, EU:C:2005:451, pkt 103).

570 Jeśli chodzi o powrót do naruszenia, zgodnie z orzecznictwem Komisja przy określaniu kwoty grzywny musi zapewnić swym działaniom odstraszający skutek. Jednym ze sposobów zapewnienia skutku odstraszającego jest uwzględnienie powrotu do naruszenia poprzez zwiększenie kwoty grzywny. Uwzględnienie powrotu do naruszenia ma na celu zachęcenie przedsiębiorstw, które wykazały się skłonnością do łamania reguł konkurencji, do zmiany ich zachowania (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., Shell Petroleum i in./Komisja, T-38/07, EU:T:2011:355, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo).

571 Zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 553 powyżej powrót do naruszenia jest okolicznością, która uzasadnia znaczne podwyższenie podstawowej kwoty grzywny, ponieważ stanowi dowód na to, że wcześniej nałożona kara nie była wystarczająco odstraszająca.

572 Jak wskazano w pkt 555 powyżej, Komisja przy stwierdzaniu powrotu do naruszenia nie jest związana żadnym potencjalnym terminem przedawnienia. Niemniej jednak nie może brać pod uwagę jednej lub kilku wcześniejszych decyzji, w których nałożyła kary na dane przedsiębiorstwo, bez żadnych ograniczeń czasowych.

573 Stwierdzenie i ocena szczególnych cech powrotu do naruszenia stanowią składową uprawnień dyskrecjonalnych Komisji i instytucja ta może każdorazowo, określając stopę podwyżki ze względu na powrót do naruszenia, uwzględnić czynniki, które potwierdzają skłonność danego przedsiębiorstwa do łamania reguł konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., Shell Petroleum i in./Komisja, T-38/07, EU:T:2011:355, pkt 98).

574 W związku z tym nie można zarzucać Komisji, że w niniejszej sprawie przyjęła powrót do naruszenia ze względu na okres, który upłynął między pierwszym lub pierwszymi stwierdzonymi naruszeniami a tym, za które skarżąca została ukarana w zaskarżonej decyzji. Ten czynnik świadczy bowiem o skłonności przedsiębiorstwa do naruszania reguł konkurencji i w związku z tym uzasadnia dążenie do ukierunkowania zachowania tego przedsiębiorstwa na przestrzeganie reguł konkurencji (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 października 2005 r., Groupe Danone/Komisja, T-38/02, EU:T:2005:367, pkt 354; z dnia 13 grudnia 2012 r., Versalis i Eni/Komisja, T-103/08, niepublikowany, EU:T:2012:686, pkt 266).

575 Jak wskazano w pkt 557 powyżej, ten okres czasu był krótki, ponieważ wynosił trzy lata i osiem miesięcy. Ponieważ skłonność skarżącej do naruszania reguł prawa konkurencji została wykazana, nie można skutecznie zarzucać Komisji, że nadała zaskarżonej decyzji skutek odstraszający, i to pomimo że dochodzenie trwało przez pewien czas ze względu na zawiłości postępowania sądowego, których skarżąca doświadczyła.

576 Skarżąca twierdzi jednak, że, ze względu na to, iż naruszeń dopuszczono się dawno temu, zaskarżona decyzja w momencie jej przyjmowania nie mogła już wywierać żadnego skutku odstraszającego. Ponadto twierdzi ona, że począwszy od 2000 r. nie dopuszcza się ona już żadnych naruszeń.

577 W tym względzie należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 298–300 powyżej – choć nie można wykluczyć, że groźba nałożenia na skarżącą sankcji wisząca nad nią w trakcie całego dochodzenia, jak również wymierzenia obu sankcji mogły mieć pewien skutek odstraszający, niemniej jednak nie stoi to na przeszkodzie temu, żeby to rzeczywiście ta sankcja, czyli fakt zapłaty grzywny nałożonej przez Komisję, podwyższonej z tytułu powrotu do naruszenia, skutecznie zniechęciła dane przedsiębiorstwo do ponownego popełnienia naruszenia reguł konkurencji.

578 W tych okolicznościach Komisja nie naruszyła zasady proporcjonalności, zapewniając, poprzez uwzględnienie powrotu do naruszenia, że grzywna nałożona na skarżącą w zaskarżonej decyzji jest wystarczająco odstraszająca.

579 Z tych wszystkich przedstawionych powodów tę część zarzutu należy zatem oddalić.

[…]

4. Wniosek odnośnie do żądania obniżenia kwoty grzywny

645 Ponieważ zaskarżona decyzja nie jest w żadnym stopniu niezgodna z prawem lub wadliwa (zob. pkt 530, 606 i 643 powyżej) nie można uwzględnić żądań obniżenia kwoty grzywny, gdyż zmierzają one do tego, by Sąd wyciągnął odnośnie do kwoty grzywny konsekwencje ze wspomnianej niezgodności z prawem lub wadliwości (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Orange Polska/Komisja, T-486/11, EU:T:2015:1002, pkt 226).

646 Niemniej jednak przy wykonywaniu nieograniczonego prawa orzekania, które zostało przewidziane w art. 261 TFUE i w art. 31 rozporządzenia nr 1/2003 sąd Unii, oprócz sprawowania samej tylko kontroli zgodności z prawem, która pozwala jedynie na oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności lub stwierdzenie nieważności (całości lub części) zaskarżonego aktu, jest uprawniony do uwzględnienia wszelkich okoliczności faktycznych, aby, gdy zachodzi taka konieczność, zmienić wysokość kwoty grzywny [zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2009 r., Prym i Prym Consumer/Komisja, C-534/07 P, EU:C:2009:505, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 10 listopada 2021 r., Google i Alphabet/Komisja (Google Shopping), T-612/17, odwołanie w toku, EU:T:2021:763, pkt 605].

647 W ramach wykonywania swojego nieograniczonego prawa orzekania sąd Unii może uchylić, zmniejszyć czy też zwiększyć nałożoną grzywnę (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Siemens i in./Komisja, C-239/11 P, C-489/11 P i C-498/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:866, pkt 334 i przytoczone tam orzecznictwo).

648 W tych okolicznościach Sąd może w stosownym przypadku dokonać odmiennych ocen niż te, które zostały przyjęte przez Komisję w celu ustalenia wysokości nałożonej grzywny (zob. wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Galp Energía España i in./Komisja, C-603/13 P, EU:C:2016:38, pkt 75).

649 Należy następnie zbadać, w świetle wszystkich informacji zawartych w aktach sprawy, w szczególności wskazanych przez skarżącą, czy Sąd, korzystając z przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania, powinien zastąpić kwotę grzywny przyjętą przez Komisję inną kwotą ze względu na to, że ta pierwsza kwota nie jest właściwa (wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Orange Polska/Komisja, T-486/11, EU:T:2015:1002, pkt 227).

650 Kwestionując zaś proporcjonalność zaskarżonej decyzji, skarżąca wskazała, że jej zdaniem Komisja powinna była, biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, umorzyć postępowanie lub przynajmniej, jeśli zamierza wydać decyzję, zrezygnować z nakładania na nią jakiejkolwiek grzywny.

651 W tym względzie należy wskazać, że w zaskarżonej decyzji Komisja, nie stwierdzając ani naruszenia rozsądnego terminu, ani naruszenia prawa do obrony, przyznała skarżącej obniżkę kwoty grzywny, którą uzasadniła w następujący sposób [tłumaczenie nieoficjalne]:

– „biorąc pod uwagę […] niepewność spowodowaną przejściem między dwoma traktatami, stanowiącą wyjątkową okoliczność, która w owym czasie nie została wyraźnie uregulowana w orzecznictwie, […] Komisja uważa za stosowne, by strony będące adresatami niniejszej decyzji korzystały z obniżenia grzywny” (motyw 570);

– obniżenie to zostało przyznane „w celu złagodzenia negatywnych konsekwencji, jakie mogły wyniknąć z długości postępowania, które miało na celu skorygowanie uchybień proceduralnych, do których doszło w trakcie dochodzenia, a których nie można przypisać przedsiębiorstwom będącym adresatami tej decyzji” (motyw 570);

– „spontaniczne przyznanie przez Komisję obniżenia kwoty grzywny […] należy uznać za wystarczające […] do złagodzenia ewentualnych niekorzystnych skutków, jakie strony jej adresatów mogły ponieść ze względu na długi czas trwania postępowania” (motyw 572);

– „strony będące adresatami decyzji mogą […] skorzystać ze stosownego obniżenia grzywien […] w celu złagodzenia ewentualnych szkodliwych skutków, jakie mogły zostać spowodowane błędami proceduralnymi popełnionymi przez Komisję” (motyw 573);

– „Komisja uważa […], że błędy proceduralne popełnione przez nią w ramach przejścia z traktatu EWWiS do traktatu WE oraz dłuższego okresu czasu, jaki mógł upłynąć z powodu tych błędów, mogą uzasadniać odpowiednie zadośćuczynienie dla adresatów niniejszej decyzji” (motyw 991);

– „biorąc pod uwagę uprawnienia dyskrecjonalne przysługujące Komisji w zakresie ustalania grzywien, instytucja ta może […][przyznać] adresatom niniejszej decyzji obniżkę kwoty grzywny, która powinna być wymierzana w taki sposób, aby nie karać przedsiębiorstw będących jej adresatami za niepopełnione przez nie błędy proceduralne, ale które to błędy jednocześnie nie są poważne do tego stopnia, aby naruszały zasadę, zgodnie z którą kartele są bardzo poważnymi naruszeniami prawa konkurencji” (motyw 992);

– „w celu należytego uwzględnienia tych czynników Komisja stwierdza, że należy przyznać wszystkim adresatom niniejszej decyzji obniżenie kwoty grzywny o 50% z tytułu nadzwyczajnej okoliczności łagodzącej” (motyw 994).

652 Wynika z tego, że w celu przyznania obniżenia kwoty grzywny nałożonej na skarżącą Komisja przyjęła w istocie za podstawę następujące czynniki:

– sprawa była rozpoznawana w momencie wygaśnięcia traktatu EWWiS;

– wskutek tego powstały trudności w określeniu mających zastosowanie przepisów,

– efektem czego doszło do stwierdzenia przez sądy Unii nieważności decyzji z 2002 i 2009 r.;

– te stwierdzenia nieważności decyzji spowodowały wydłużenie postępowania w stopniu, w jakim mogło to mieć niekorzystny wpływ na sytuację przedsiębiorstw będących adresatami decyzji;

– okoliczności te mogły zostać uwzględnione przy określaniu kwoty grzywny.

653 W tym względzie należy zaznaczyć, że Komisja w motywach przytoczonych w pkt 651 powyżej wielokrotnie używała wyrażeń sugerujących, że, przyznając obniżenie kwoty grzywny, zamierzała „złagodzić” lub „naprawić” „szkodliwe skutki”, czyli szkodę, która mogła zostać spowodowana przez „błędy”, jakie można przypisać tej instytucji.

654 Chociaż takie pojęcia są zwykle kojarzone z postępowaniami o charakterze odszkodowawczym, z zaskarżonej decyzji nie wynika, że, przyznając obniżenie rozpatrywanej grzywny, Komisja zamierzała naprawić szkodę spowodowaną bezprawnym zachowaniem. Nigdzie w tej decyzji Komisja nie przyznaje, że działała niezgodnie z prawem, na przykład przekraczając rozsądny termin na zakończenie postępowania lub naruszając przysługujące skarżącej prawo do obrony. Wręcz przeciwnie, w szeregu fragmentów tej decyzji odwołuje się ona do orzecznictwa, zgodnie z którym, w przypadku podniesienia zarzutu dotyczącego czasu trwania postępowania, środek zaradczy należy znaleźć w ramach skargi odszkodowawczej (motywy 568 i 578).

655 Należy zatem uznać, biorąc pod uwagę te różnego rodzaju czynniki, że przyznane przez Komisję obniżenie przedmiotowej grzywny nie miało na celu naprawienia niezgodnego z prawem zachowania, lecz jedynie uwzględnienie okoliczności sprawy w ramach szerokiego zakresu uznania przyznanego Komisji przy nakładaniu kar, w szczególności w wyroku z dnia 19 marca 2009 r., Archer Daniels Midland/Komisja (C-510/06 P EU:C:2009:166, pkt 82) (zob. pkt 651 powyżej).

656 W ramach wykonywania przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania Sąd uważa, że w niniejszej sprawie grzywna nie może zostać uchylona, w szczególności ze względu na konieczność zapewnienia pełnego zastosowania prawa konkurencji do popełnionego przez skarżącą szczególnie poważnego i długotrwałego naruszenia.

657 W związku z powyższym należy uwzględnić fakt, że grzywna nie została nałożona na skarżącą w kilka lat po dopuszczeniu się ostatnich stwierdzonych przez Komisję antykonkurencyjnych zachowań, lecz blisko 20 lat później.

658 W związku z tym, przy ustalaniu wysokości grzywny w niniejszej sprawie, należy wziąć pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, w tym również jej efekt odstraszający.

659 Ten skutek odstraszający jest brany pod uwagę celem zagwarantowania, że wysokość grzywny będzie stanowić dla danego przedsiębiorstwa, a także, w sposób bardziej ogólny, dla wszystkich podmiotów gospodarczych, wystarczającą zachętę do przestrzegania unijnych reguł konkurencji (zob. wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Lafarge/Komisja, C-413/08 P, EU:C:2010:346, pkt 102).

660 W niniejszej sprawie Komisja wdrożyła wobec skarżącej ten odstraszający skutek, przynajmniej częściowo, z jednej strony, nakładając na nią sankcje, najpierw w decyzji z 2002 r., a następnie w decyzji z 2009 r., i, z drugiej strony, poprzez perspektywę utrzymania tej sankcji w mocy również po zakończeniu postępowania, w sytuacji gdy skargi wniesione przez skarżącą zostaną oddalone i zostanie wydana nowa decyzja nakładająca ponownie karę (zob. pkt 299 powyżej).

661 W tych okolicznościach należy uznać, w ramach wykonywania nieograniczonego prawa orzekania, że, ze względu na czas, jaki upłynął między ostatnimi antykonkurencyjnymi praktykami a wydaniem zaskarżonej decyzji, ustalenie kwoty grzywny na poziomie niższym od kwoty podstawowej 2,975 mln EUR ustalonej przez Komisję w tej decyzji, w zastosowaniu wytycznych z 1998 r., którymi mogą kierować się sądy Unii przy wykonywaniu tego uprawnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., Komisja/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, pkt 80), okazuje się w niniejszym przypadku wystarczające do wywarcia zamierzonego skutku odstraszającego.

662 W świetle powyższego obniżenie kwoty grzywny o 50% ze względu na czas, jaki upłynął między ostatnimi zachowaniami antykonkurencyjnymi a wydaniem zaskarżonej decyzji, jest właściwe.

663 Należy zatem:

– oddalić skargę w zakresie, w jakim kierując ją skarżąca zmierza do stwierdzenia nieważności całości lub części zaskarżonej decyzji;

– oddalić podniesione przez skarżącą żądanie obniżenia kwoty grzywny, uznając, że przyznane przez Komisję w zaskarżonej decyzji obniżenie kwoty grzywny o 50% było odpowiednim środkiem do złagodzenia koniecznego skutku odstraszającego kary ze względu na czas, jaki upłynął między końcem naruszenia a ogłoszeniem grzywny.

[…]

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **Ferriere Nord SpA zostaje obciążona własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.**

3) **Rada Unii Europejskiej pokrywa własne koszty.**

Gervasoni Madise Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 9 listopada 2022 r.

Podpisy