Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu neljäs jaosto)

9 päivänä marraskuuta 2022*

Kilpailu – Kartellit tai muut yhteistoimintajärjestelyt – Betoniteräsmarkkinat – Päätös, jossa todetaan HT 65 artiklan rikkominen EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen jälkeen asetuksen (EY) N:o 1/2003 perusteella – Hintojen vahvistaminen – Tuotannon ja myynnin rajoittaminen ja valvonta – Päätös, joka on tehty aikaisempien päätösten kumoamisen johdosta – Sellaisen uuden kuulemisen järjestäminen, johon jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset osallistuvat – Puolustautumisoikeudet – Hyvän hallinnon periaate – Kohtuullinen aika – Perusteluvelvollisuus – Oikeasuhteisuus – Ne bis in idem -periaate – Lainvastaisuusväite – Näyttö kartelliin osallistumisesta – Raskauttavat asianhaarat – Uusiminen – Lieventävät asianhaarat – Yhdenvertainen kohtelu – Täysi harkintavalta

Asiassa T-667/19,

Ferriere Nord SpA, kotipaikka Osoppo (Italia), edustajinaan asianajajat W. Viscardini, G. Donà ja B. Comparini,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään P. Rossi, G. Conte ja C. Sjödin, avustajanaan asianajaja M. Moretto,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään O. Segnana ja E. Ambrosini,

väliintulijana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta, joka koskee ensisijaisesti EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan rikkomista koskevan 4.7.2019 tehdyn komission päätöksen C(2019) 4969 final (asia AT.37956 – Betoniteräs) kumoamista ja toissijaisesti kantajalle määrätyn sakon määrän alentamista,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

toimien päätösneuvotteluissa kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Gervasoni sekä tuomarit L. Madise, P. Nihoul (esittelevä tuomari), R. Frendo ja J. Martín y Pérez de Nanclares,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 4.6.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion [1]

I Asian tausta

1 Kantaja Ferriere Nord SpA on Italian oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka on toiminut betoniteräsalalla huhtikuusta 1992 alkaen.

A Komission ensimmäinen päätös (2002)

2 Euroopan yhteisöjen komissio suoritti vuoden 2000 lokakuusta joulukuuhun HT 47 artiklan mukaisesti tarkastuksia betoniterästä valmistavissa italialaisyrityksissä, muun muassa kantajassa, sekä yritysten yhteenliittymässä Federazione Imprese Siderurgiche Italianessa (italialaisten terästeollisuusyritysten yhteenliittymä, jäljempänä Federacciai). Se osoitti niille myös tietojensaantipyyntöjä tämän määräyksen nojalla.

3 Komissio aloitti 26.3.2002 HT 65 artiklan soveltamismenettelyn ja esitti HT 36 artiklan nojalla väitteitä (jäljempänä väitetiedoksianto), jotka annettiin tiedoksi erityisesti kantajalle. Kantaja vastasi väitetiedoksiantoon 31.5.2002.

4 Hallinnollisen menettelyn osapuolia kuultiin 13.6.2002 pidetyssä tilaisuudessa.

5 Komissio osoitti 12.8.2002 samoille adressaateille täydentäviä väitteitä (jäljempänä täydentävä väitetiedoksianto) 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 ([EY 81] ja [EY 82] artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus) (EYVL 1962, 13, s. 204) 19 artiklan 1 kohdan perusteella. Komissio selitti täydentävässä väitetiedoksiannossa kantansa, joka koski menettelyn jatkamista sen jälkeen, kun EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo päättyi 23.7.2002. Kantaja vastasi täydentävään väitetiedoksiantoon 20.9.2002.

6 Uusi tilaisuus hallinnollisen menettelyn osapuolten kuulemiseksi pidettiin 30.9.2002 jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten läsnä ollessa. Kuuleminen koski täydentävän väitetiedoksiannon kohdetta eli EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen oikeudellisia vaikutuksia menettelyn jatkumisen kannalta.

7 Hallinnollisen menettelyn jälkeen komissio teki EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan mukaisesta menettelystä (COMP/37.956 – Betoniteräs) 17.12.2002 päätöksen K(2002) 5087 lopullinen (jäljempänä vuoden 2002 päätös), joka oli osoitettu Federacciaille ja kahdeksalle yritykselle, muun muassa kantajalle. Komissio totesi päätöksessä, että viimeksi mainitut olivat

[1] Tästä tuomiosta on otettu tähän vain kohdat, joiden julkaisemista unionin yleinen tuomioistuin pitää aiheellisena.

joulukuun 1989 ja heinäkuun 2000 välisenä aikana toteuttaneet tankoina tai rullina olevan betoniteräksen (jäljempänä betoniteräs) Italian markkinoilla yhtenä kokonaisuutena pidettävän, monitahoisen ja jatketun kartellin, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena oli ollut hintojen vahvistaminen ja tuotannon tai myynnin rajoittaminen tai valvonta HT 65 artiklan 1 kohdan vastaisesti.

8 Komissio totesi, että kantajan osallistuminen rikkomiseen oli kestänyt 1.4.1993–4.7.2000. Tämän johdosta komissio määräsi kantajalle 3,57 miljoonan euron suuruisen sakon. Tähän määrään sisältyi 20 prosentin suuruinen sakon alennus, jonka myöntäminen kantajalle perustui sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa annetun tiedonannon (EYVL 1996, C 207, s. 4; jäljempänä yhteistyöstä annettu tiedonanto) D kohdan 1 alakohtaan, jonka mukaan yrityksille, jotka tarjoutuvat yhteistyöhön toimittamalla komissiolle ennen väitetiedoksiannon tiedoksi antamista tietoja, asiakirjoja tai muita todisteita, jotka auttavat rikkomuksen todistamisessa, maksettavaksi tulevien sakkojen määrää voidaan alentaa.

9 Kantaja nosti 10.3.2003 yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen vuoden 2002 päätöksestä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi päätöksen kantajan osalta (tuomio 25.10.2007, Ferriere Nord v. komissio, T-94/03, ei julkaistu, EU:T:2007:320) ja muiden päätöksen adressaatteina olleiden yritysten osalta sen perusteella, että käytetty oikeudellinen perusta eli HT 65 artiklan 4 ja 5 kohta ei ollut enää voimassa päätöksen tekohetkellä. Tämän vuoksi komissiolla ei ollut näiden määräysten perusteella toimivaltaa todeta HT 65 artiklan 1 kohdan rikkomista ja määrätä rikkomisesta seuraamusta, sen jälkeen kun EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo oli päättynyt. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tutkinut päätöstä muilta osin.

10 Vuoden 2002 päätöksestä tuli lainvoimainen Federacciain osalta, koska tämä ei ollut nostanut siitä kannetta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

B Komission toinen päätös (2009)

11 Komissio ilmoitti 30.6.2008 päivätyllä kirjeellä kantajalle ja muille asianomaisille yrityksille aikomuksestaan tehdä uusi päätös korjaamalla käytettyä oikeudellista perustaa. Se täsmensi myös, että kyseinen päätös perustuisi väitetiedoksiannossa ja täydentävässä väitetiedoksiannossa esitettyyn selvitykseen. Komission kehotuksesta kantaja esitti kirjallisia huomautuksia 1.8.2008.

12 Komissio pyysi 24.7. ja 25.9.2008 sekä 13.3., 30.6. ja 27.8.2009 lähetetyillä telekopioilla kantajalta tietoja yrityksen osakkaista ja varallisuusasemasta. Kantaja vastasi näihin tietojensaantipyyntöihin 1.8. ja 1.10.2008 sekä 18.3., 1.7. ja 8.9.2009 lähetetyillä sähköpostiviesteillä.

13 Komissio teki 30.9.2009 EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan mukaista menettelyä (asia COMP/37.956 – Betoniraudoitteet, päätöksen tekeminen uudelleen) koskevan päätöksen K(2009) 7492 lopullinen, joka oli osoitettu samoille yrityksille kuin vuoden 2002 päätös, muun muassa kantajalle. Päätös on tehty EY:n perustamissopimuksessa ja [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) vahvistettujen menettelysääntöjen perusteella. Päätös perustui väitetiedoksiannossa ja täydentävässä väitetiedoksiannossa tarkoitettuihin seikkoihin, ja siinä toistettiin pääasiallisesti vuoden 2002 päätöksen sisältö ja päätelmät. Etenkin kantajalle määrätyn sakon määrä 3,57 miljoonaa euroa säilyi ennallaan.

14 Komissio teki 8.12.2009 muutospäätöksen, jonka liitteeseen sisällytettiin 30.9.2009 tehdystä komission päätöksestä puuttuneet hintojen vaihtelua kuvaavat taulukot ja jossa korjattiin kahdeksassa alaviitteessä olevat numeroidut viitteet kyseisiin taulukoihin.

15 Kantaja nosti 19.2.2010 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen 30.9.2009 tehdystä komission päätöksestä, sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä vuoden 2009 päätös). Unionin yleinen tuomioistuin alensi 9.12.2014 antamallaan tuomiolla kantajalle määrätyn sakon 3,42144 miljoonaksi euroksi sillä perusteella, ettei kantaja ollut kolmeen vuoteen osallistunut tuotannon tai myynnin rajoittamista tai valvontaa koskevaan kartellin osaan, ja hylkäsi kanteen muilta osin (tuomio 9.12.2014, Ferriere Nord v. komissio, T-90/10, ei julkaistu, EU:T:2014:1035). Unionin yleinen tuomioistuin kumosi vuoden 2009 päätöksen osittain erään toisen adressaatin osalta, alensi eräälle toiselle adressaatille määrättyä sakkoa ja hylkäsi muut kanteet.

16 Kantaja teki 20.2.2015 valituksen 9.12.2014 annetusta tuomiosta Ferriere Nord v. komissio (T-90/10, ei julkaistu, EU:T:2014:1035). Unionin tuomioistuin kumosi 21.9.2017 antamallaan tuomiolla Ferriere Nord v. komissio (C-88/15 P, EU:C:2017:716) unionin yleisen tuomioistuimen tuomion sekä vuoden 2009 päätöksen erityisesti kantajan osalta.

17 Unionin tuomioistuin on 21.9.2017 antamassaan tuomiossa Ferriere Nord v. komissio (C-88/15 P, EU:C:2017:716) katsonut, että kun päätös oli tehty asetuksen N:o 1/2003 nojalla, päätöstä edeltävän menettelyn oli oltava kyseisessä asetuksessa sekä [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta 7.4.2004 annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 773/2004 (EUVL 2004, L 123, s. 18) vahvistettujen menettelysääntöjen mukainen, vaikka menettely oli aloitettu ennen niiden voimaantuloa.

18 Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että käsiteltävässä asiassa 13.6.2002 järjestetyn kuulemisen, joka oli ainoa menettelyn aineellisoikeudellista kysymystä koskenut kuuleminen, ei voitu katsoa täyttäneen menettelyvaatimuksia, jotka koskevat päätöksen tekemistä asetuksen N:o 1/2003 nojalla, koska jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset eivät osallistuneet siihen.

19 Unionin tuomioistuimen mukaan unionin yleinen tuomioistuin oli tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei komissiolla ollut velvollisuutta järjestää uutta kuulemista ennen vuoden 2009 päätöksen tekemistä, koska yrityksillä oli jo ollut tilaisuus tulla kuulluiksi suullisesti 13.6. ja 30.9.2002 järjestetyissä kuulemisissa.

20 Unionin tuomioistuin on 21.9.2017 antamassaan tuomiossa Ferriere Nord v. komissio (C-88/15 P, EU:C:2017:716) muistuttanut, että se, että asianomaisten osapuolten pyynnöstä järjestetään suullinen kuuleminen, johon jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset kutsutaan, on siinä määrin merkittävää, että tällaisen kuulemisen laiminlyönti merkitsee olennaisten menettelymääräysten rikkomista.

21 Unionin tuomioistuin on katsonut, että kun tätä asetuksessa N:o 773/2004 nimenomaisesti säädettyä oikeutta ei ollut kunnioitettu, yrityksen, jonka oikeutta oli siten loukattu, ei tarvinnut osoittaa, että loukkaaminen oli voinut vaikuttaa sen vahingoksi menettelyn kulkuun ja riidanalaisen päätöksen sisältöön.

22 Unionin tuomioistuin on samoista syistä kumonnut myös muita unionin yleisen tuomioistuimen 9.12.2014 antamia tuomioita, joissa lausuttiin vuoden 2009 päätöksen lainmukaisuudesta, sekä tämän päätöksen neljän muun yrityksen osalta. Vuoden 2009 päätöksestä on sitä vastoin tullut lainvoimainen niiden päätöksen adressaatteina olleiden yritysten osalta, jotka eivät olleet valittaneet unionin yleisen tuomioistuimen tuomioista.

C Komission kolmas päätös (2019)

23 Komissio ilmoitti 15.12.2017 päivätyllä kirjeellään kantajalle, että se aikoi aloittaa hallinnollisen menettelyn uudelleen ja järjestää tässä yhteydessä uuden tilaisuuden menettelyn osapuolten kuulemiseksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten läsnä ollessa.

24 Kantaja esitti 1.2.2018 päivätyssä kirjeessä huomautuksia, joissa se kiisti komission toimivallan aloittaa hallinnollinen menettely uudelleen ja näin ollen kehotti komissiota luopumaan menettelyn uudelleen aloittamisesta.

25 Komissio piti 23.4.2018 menettelyn aineellisoikeudellista kysymystä koskevan uuden kuulemistilaisuuden, johon osallistuivat jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan läsnä ollessa kantaja sekä kolme muuta yritystä, jotka olivat vuoden 2009 päätöksen adressaatteja.

26 Komissio lähetti 19.11.2018 sekä 17.1. ja 6.5.2019 päivätyillä kirjeillään kantajalle kolme tietojensaantipyyntöä, jotka koskivat kantajan osakkaita ja varallisuusasemaa. Kantaja vastasi näihin tietojensaantipyyntöihin 10.12.2018 sekä 31.1. ja 9.5.2019 päivätyillä kirjeillään.

27 Kantaja osallistui 21.6.2019 komission yksiköiden kanssa pidettyyn kokoukseen, jonka kuluessa komission yksiköt totesivat, että ne olivat päättäneet ehdottaa komission jäsenten kollegiolle uuden seuraamusta koskeva päätöksen tekemistä kuitenkin niin, että objektiivisesti pitkän ajan vuoksi ne ehdottavat erityisen lieventävän asianhaaran soveltamista.

28 Komissio teki 4.7.2019 EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan mukaista menettelyä koskevan päätöksen C(2019) 4969 final (asia AT.37956 – Betoniteräs) (jäljempänä riidanalainen päätös), joka oli osoitettu niille viidelle yritykselle, joiden osalta vuoden 2009 päätös oli kumottu, eli kantajan lisäksi Alfa Acciai SpA:lle, Feralpi Holding SpA:lle (aiemmin Feralpi Siderurgica SpA ja Federalpi Siderurgica SRL), Partecipazioni Industriali SpA:lle (aiemmin Riva Acciaio SpA, sittemmin Riva Fire SpA, jäljempänä Riva) sekä Valsabbia Investimenti SpA:lle ja Ferriera Valsabbia SpA:lle.

29 Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä saman rikkomisen, joka oli ollut vuoden 2009 päätöksen kohteena, ja menettelyn keston vuoksi alensi päätöksen adressaatteina oleville yrityksille määrättäviä sakkoja 50 prosentilla. Kantaja sai lisäksi sakosta 6 prosentin lisäalennuksen, koska se ei ollut tiettynä ajanjaksona osallistunut tuotannon tai myynnin rajoittamista tai valvontaa koskevaan kartellin osaan. Näin ollen komissio määräsi riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa kantajalle 2,237 miljoonan euron sakon.

30 Kantajalle annettiin 8.7.2019 tiedoksi riidanalaisen päätöksen epätäydellinen kopio, jossa oli vain parittomat sivut, mistä kantaja ilmoitti komissiolle 9.7.2019 päivätyllä kirjeellä.

31 Riidanalaisen päätöksen täydellinen versio annettiin kantajalle tiedoksi 18.7.2019.

II Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

32 Kantaja nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.9.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä.

33 Euroopan unionin neuvosto toimitti 13.1.2020 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen neljännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulohakemuksen 11.2.2020 antamallaan päätöksellä. Neuvosto jätti väliintulokirjelmän, ja kantaja jätti väliintulokirjelmää koskevat huomauksensa asetetussa määräajassa. Komissio ei esittänyt väliintulokirjelmää koskevia huomautuksia.

34 Neljännen jaoston ehdotuksesta unionin yleinen tuomioistuin päätti työjärjestyksensä 28 artiklan nojalla siirtää asian laajennettuun ratkaisukokoonpanoon.

35 Unionin yleinen tuomioistuin (laajennettu neljäs jaosto) päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta aloittaa asian käsittelyn suullisen vaiheen ja esitti työjärjestyksen 89 artiklan mukaisten prosessinjohtotoimien yhteydessä asianosaisille kirjallisia kysymyksiä sekä pyysi niitä esittämään asiakirjoja. Asianosaiset vastasivat näihin kysymyksiin ja asiakirjojen esittämistä koskeviin pyyntöihin asetetussa määräajassa.

36 Asianosaisten ja väliintulijan lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin kuultiin 4.6.2021 pidetyssä istunnossa. Istunnossa kantaja hyväksyi unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksen johdosta, että käsiteltävänä olevan kanteen tueksi kannekirjelmässä esitetyt perusteet numeroidaan tuomion laatimista varten uudelleen, mikä merkittiin istunnon pöytäkirjaan.

37 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– ensisijaisesti kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin se koskee kantajaa

– toissijaisesti kumoaa riidanalaisen päätöksen osittain ja alentaa sille määrättyä sakkoa

– velvoittaa komission ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

38 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

39 Neuvosto vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen siltä osin kuin se perustuu asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan lainvastaisuutta koskevaan väitteeseen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Oikeudellinen arviointi

40 Kantaja esittää kanteen tueksi yhdeksän kanneperustetta, jotka voidaan jakaa kahteen ryhmään.

41 Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat seuraavat kuusi kanneperustetta, jotka on esitetty ensisijaisesti ja joilla pyritään siihen, että riidanalainen päätös kumottaisiin:

– ensimmäisen kanneperuste, joka koskee sitä, että 23.4.2018 pidetyssä kuulemistilaisuudessa loukattiin puolustautumisoikeuksia ja rikottiin menettelysääntöjä

– toinen kanneperuste, joka koskee sitä, että komissio lainvastaisesti kieltäytyi varmistumasta ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä siitä, että päätös on yhteensopiva menettelyn kohtuullista kestoa koskevan periaatteen kanssa

– kolmas kanneperuste, joka koskee menettelyn kohtuullista kestoa koskevan periaatteen loukkaamista

– neljäs kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, toimivallan ylittämistä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

– viides kanneperuste, joka koskee ne bis in idem -periaatteen loukkaamista

– kuudes kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1/2003 25 artiklassa säädetyn vanhentumisjärjestelmän lainvastaisuutta.

42 Toiseen ryhmään kuuluvat seuraavat kolme viimeistä kanneperustetta, jotka on esitetty toissijaisesti ja joilla pyritään siihen, että riidanalainen päätös kumottaisiin osittain ja että kantajalle määrättyä sakkoa alennettaisiin vastaavasti:

– seitsemäs kanneperuste, joka koskee todistustaakkaa koskevien sääntöjen rikkomista ja in dubio pro reo -periaatteen loukkaamista niiden menettelytapojen osalta, joihin kantajan on väitetty syyllistyneen

– kahdeksas kanneperuste, joka koskee rikkomisen uusimisen perusteella sakkoon tehdyn korotuksen lainvastaisuutta

– yhdeksäs kanneperuste, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista lieventävien asianhaarojen huomioon ottamisessa ja sakon alennuksen myöntämisen oikeuttavien perusteiden myöhäistä esittämistä.

A Kumoamisvaatimukset

[– –]

2. Toinen kanneperuste, joka koskee sitä, että komissio lainvastaisesti kieltäytyi varmistumasta ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä siitä, että päätös on yhteensopiva menettelyn kohtuullista kestoa koskevan periaatteen kanssa

[– –]

a) Ensimmäinen väite, joka koskee oikeudellista virhettä

199 Kantaja väittää, että komissio on rikkonut [Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja)] 41 artiklaa kieltäytyessään arvioimasta ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, onko päätöksen tekeminen yhteensopivaa kohtuullisen käsittelyajan periaatteen kanssa.

200 Tässä yhteydessä on todettava, että kuten kantaja tuo esiin, komissio on velvollinen noudattamaan perusoikeuskirjan 41 artiklassa mainittua kohtuullisen käsittelyajan periaatetta (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 179 kohta ja tuomio 5.6.2012, Imperial Chemical Industries v. komissio, T-214/06, EU:T:2012:275, 285 kohta).

201 Ajan kuluminen on siten otettava huomioon, kun komissio arvioi sille unionin oikeudessa annettua harkintavaltaa käyttäen, onko kilpailusääntöjä sovellettaessa aloitettava menettely ja tehtävä päätös.

202 Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, että toisin kuin kantaja väittää, komissio ei ole laiminlyönyt velvollisuutta ottaa ajan kuluminen huomioon arvioidessaan, onko tällainen menettely aloitettava ja onko tehtävä seuraamusta koskeva päätös. Riidanalaisessa päätöksessä nimittäin todetaan, että tämä toimielin on ennen ratkaisun tekemistä tutkinut, voitiinko menettely käsiteltävässä tapauksessa aloittaa uudelleen ja voiko menettely johtaa siihen, että tehdään tällainen päätös, jossa määrätään sakko.

[– –]

213 Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee siten, että toisin kuin kantaja väittää, komissio on ennen päätöksen tekemistä varmistunut siitä, oliko kohtuullisen käsittelyajan periaatetta noudatettu, niin että se analysoi hallinnollisen menettelyn pituutta hallinnolliset vaiheet ja tuomioistuinvalvonnasta aiheutuneet keskeytykset mukaan luettuina sekä syitä, jotka voivat selittää menettelyn keston, ja seurauksia, joita tästä oli katsottava aiheutuvan.

214 Kantaja riitauttaa tämän päätelmän, sillä kantajan mukaan komissio on riidanalaisessa päätöksessä kieltäytynyt lausumasta menettelyn kohtuuttomasta pituudesta sen vuoksi, että tämän arvioinnin tekeminen on jätettävä unionin tuomioistuimille, joten komissio ei voi lausua tästä seikasta.

215 Tässä yhteydessä on todettava, että unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi voidaan saattaa menettelyjen kestoa koskevia kysymyksiä. Vastuuta koskevissa oikeudenkäynneissä unionin toimielinten, elinten ja laitosten on katsottava olevan vastuussa, jos ne ovat aiheuttaneet vahinkoa loukkaamalla kohtuullisen käsittelyajan periaatetta (tuomio 26.11.2013, Kendrion v. komissio, C-50/12 P, EU:C:2013:771, 94 kohta ja tuomio 11.7.2019, Italmobiliare ym. v. komissio, T-523/15, ei julkaistu, EU:T:2019:499, 159 kohta). Toimen kumoamista koskevissa oikeudenkäynneissä menettelyn kesto voi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, jos kaksi edellytystä täyttyy kumulatiivisesti, ja näistä ensimmäinen on se, että on ilmeistä, että menettelyn pituus on ollut kohtuuton, ja toinen se, että kohtuullisen käsittelyajan ylittyminen on haitannut puolustautumisoikeuksien käyttöä (tuomio 21.9.2006, Technische Unie v. komissio, C-113/04 P, EU:C:2006:593, 47 ja 48 kohta; tuomio 8.5.2014, Bolloré v. komissio, C-414/12 P, ei julkaistu, EU:C:2014:301, 84 ja 85 kohta ja tuomio 9.6.2016, PROAS v. komissio, C-616/13 P, EU:C:2016:415, 74–76 kohta).

216 Kuten kantaja tuo esiin, unionin tuomioistuimille näin annettu toimivalta ei voi vapauttaa komissiota arvioinnista, joka sen on tehtävä päättäessään jatkotoimista, joita on SEUT 266 artiklan mukaan toteutettava kumoamistuomion johdosta.

217 Kuten on todettu, komission on tällaista arviointia tehdessään otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat, erityisesti se, onko tarkoituksenmukaista tehdä uusi päätös eli päätös, jossa määrätään seuraamus, ja tilanteen mukaan päätös, jossa lievennetään suunniteltua seuraamusta, etenkin jos ilmenee, että menettelyn kesto, joka ei itsessään ole tuottamuksellinen laiminlyönti, koska se on sisältänyt paitsi hallinnollisia vaiheita mahdollisesti myös tuomioistuinvalvonnasta aiheutuneita keskeytyksiä, on voinut vaikuttaa seikkoihin, jotka on otettava huomioon sakon määrää vahvistettaessa, ja erityisesti sakon mahdolliseen ehkäisevään vaikutukseen, kun sakko määrätään pitkän ajan kuluttua siitä, kun kilpailusääntöjen rikkomista merkitsevät teot ovat tapahtuneet.

218 Tämä arviointi, joka koskee erityisesti menettelyn kokonaiskestoa tuomioistuinvaiheet mukaan luettuina, on tehty pääasiallisesti riidanalaisen päätöksen 528 perustelukappaleessa.

219 Tästä seuraa, että toisin kuin kantaja väittää, komissio on riidanalaisessa päätöksessä varmistunut siitä, voiko menettelyn kesto estää menettelyn uudelleen aloittamisen, mutta se on samalla myöntänyt, että unionin tuomioistuimet valvovat tällaista arviointia lainmukaisuutta koskevissa oikeudenkäynneissä ja tilanteen mukaan vastuuta koskevissa oikeudenkäynneissä.

[– –]

223 Väite on siis hylättävä.

[– –]

3. Kolmas kanneperuste, joka koskee kohtuullisen käsittelyajan periaatteen loukkaamista

229 Kantaja väittää, että riidanalainen päätös on kumottava, koska se on tehty kohtuullista aikaa pidempään kestäneen menettelyn päätteeksi. Kantajan mukaan menettelyn liian pitkän keston vuoksi komissiolla ei enää ollut toimivaltaa määrätä seuraamusta, joten päätös on lainvastainen myös toimivallan ylittämisen vuoksi. Kantaja esittää pääasiallisesti kolme väitettä, jotka koskevat hallinnollisten vaiheiden kestoa, menettelyn kokonaiskestoa ja menettelyn pituuden vaikutusta puolustautumisoikeuksiin, ja komissio kiistää kaikki nämä väitteet.

230 Ennen näiden väitteiden tutkimista on muistutettava, että unionin tuomioistuimen mukaan menettelyn kesto voi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, jos kaksi edellytystä täytyy kumulatiivisesti, ja näistä ensimmäinen on se, että on ilmeistä, että menettelyn pituus on ollut kohtuuton, ja toinen se, että kohtuullisen käsittelyajan ylittyminen on haitannut puolustautumisoikeuksien käyttöä (ks. edellä 215 kohta).

231 Tästä seuraa, ettei komission päätöstä voida kumota pelkästään kohtuullisen ajan ylittymisen vuoksi, jos ylittyminen ei ole vaikuttanut kantajan puolustautumisoikeuksiin. Kantajan väite, jonka mukaan pelkän kohtuullisen ajan ylittymisen olisi pitänyt saada komissio luopumaan riidanalaisen päätöksen tekemisestä, on hylättävä heti alkuun.

[– –]

a) Ensimmäinen väite, joka koskee hallinnollisten vaiheiden kestoa

233 Kantaja väittää, että hallinnollisten vaiheiden kesto on osoittautunut kohtuullisen käsittelyajan periaatteen vastaiseksi, koska se ulottui yli kuudelle vuodelle. Kantaja arvostelee erityisesti sitä, kuinka hitaasti komissio reagoi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen peräkkäin antamiin kumoamistuomioihin, kun otetaan huomioon,

– että 25.10.2007 annetun tuomion Ferriere Nord v. komissio (T-94/03, ei julkaistu, EU:T:2007:320) ja vuoden 2009 päätöksen tekemisen välisenä aikana eli yli kahden vuoden aikana komissio oli pelkästään lähettänyt edellä 11 kohdassa mainitun 30.6.2008 päivätyn kirjeen, jossa ilmoitettiin menettelyn uudelleen aloittamisesta, sekä tietojensaantipyyntöjä, eikä tänä aikana ollut esitetty uutta väitetiedoksiantoa eikä järjestetty uutta kuulemistilaisuutta, vaikka komission oli ollut helppoa korjata kumotun päätöksen pätemättömäksi tehnyt puute, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli yksilöinyt tämän puutteen selvästi

– että samoin 21.9.2017 annetun tuomion Ferriere Nord v. komissio (C-88/15 P, EU:C:2017:716) ja riidanalaisen päätöksen tekemisen välillä eli yhden vuoden ja yhdeksän kuukauden aikana komissio ei tehnyt muuta kuin lähetti 15.12.2017 päivätyn kirjeen, jossa ilmoitettiin menettelyn uudelleen aloittamisesta, ja kirjeitä, joissa ilmoitettiin 23.4.2018 järjestettävästä kuulemistilaisuudesta ja selitettiin sitä, sekä rajattuja tietojensaantipyyntöjä, jotka koskivat kantajan varallisuusasemaa.

234 Kantaja väittää lisäksi, että menettelyn hallinnollisissa vaiheissa on tapahtunut useita komission hallinnollisia virheitä, jotka ovat osaltaan perusteettomasti pidentäneet menettelyyn liittyviä aikoja.

235 Tässä yhteydessä on todettava, että unionin oikeudessa edellytetään toimielimiltä, että ne hallinnollisissa menettelyissään käsittelevät asiat kohtuullisessa ajassa (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2012, Imperial Chemical Industries v. komissio, T-214/06, EU:T:2012:275, 284 kohta).

236 Velvollisuus toimia hallinnollisissa menettelyissä kohtuullisessa ajassa on nimittäin yleinen oikeusperiaate, joka mainitaan erityisesti perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 167 kohta; tuomio 11.4.2006, Angeletti v. komissio, T-394/03, EU:T:2006:111, 162 kohta ja tuomio 7.6.2013, Italia v. komissio, T-267/07, EU:T:2013:305, 61 kohta).

237 Käsiteltävässä asiassa asiakirja-aineistosta ilmenee, että kun asiaa on käsitelty komissiossa, käsittelyssä on ollut seuraavat neljä vaihetta, joiden kokonaiskesto on ollut kuusi vuotta ja yksi kuukausi:

– yhden vuoden ja viisi kuukautta kestänyt ensimmäinen vaihe ensimmäisten tutkintatoimenpiteiden ja sen välillä, kun Federacciaille ja asianomaisille yrityksille lähetettiin väitetiedoksianto

– tätä vaihetta seuranneet kolme vaihetta, jotka johtivat vuoden 2002 päätöksen tekemiseen, vuoden 2009 päätöksen tekemiseen ja riidanalaisen päätöksen tekemiseen ja jotka kestivät yhdeksän kuukautta, kaksi vuotta ja yhden kuukauden sekä yhden vuoden ja yhdeksän kuukautta.

238 Oikeuskäytännön mukaan käsittelyajan kohtuullisuutta on arvioitava kunkin asian ominaispiirteiden perusteella ja erityisesti sen perusteella, mikä merkitys oikeusriidalla on asianosaiselle, asian monitahoisuuden perusteella sekä kantajan ja toimivaltaisten viranomaisten käyttäytymisen perusteella (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 187 ja 188 kohta).

239 Siltä osin kuin on kyse ensinnäkin oikeusriidan merkityksestä asianosaiselle, on muistutettava, että kilpailuoikeuden rikkomista koskevassa oikeusriidassa oikeusvarmuuden perusperiaate, jota on sovellettava talouden toimijoihin, ja tavoite, jona on sen varmistaminen, ettei kilpailu vääristy sisämarkkinoilla, ovat huomattavan merkityksellisiä paitsi kantajalle ja sen kilpailijoille myös kolmansille, kun otetaan huomioon niiden henkilöiden suuri määrä, joihin asia vaikuttaa, ja kyseessä olevat taloudelliset intressit (ks. tuomio 1.2.2017, Aalberts Industries v. Euroopan unioni, T-725/14, EU:T:2017:47, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

240 Käsiteltävässä asiassa komissio on todennut riidanalaisessa päätöksessä, että kantaja oli rikkonut HT 65 artiklan 1 kohtaa osallistumalla 1.4.1993–4.7.2000 jatkettuun sopimukseen tai yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, jotka koskivat betoniterästä ja joiden tarkoituksena tai vaikutuksena oli hintojen vahvistaminen ja tuotannon tai myynnin rajoittaminen tai valvonta sisämarkkinoilla.

241 Tämän toteamuksen perusteella komissio määräsi kantajalle 2,237 miljoonan euron sakon.

242 Näiden seikkojen perusteella voidaan katsoa, että asialla oli suuri merkitys kantajalle.

243 Siltä osin kuin on toiseksi kysymys asian monitahoisuudesta, on todettava, että komission tekemät virheet koskevat seurauksia, joita EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisellä oli katsottava olevan menettelyyn.

244 On muistutettava, että kysymykset, jotka liittyvät asian tosiseikkoihin sovellettaviin sääntöihin sekä pääasian että menettelyn osalta, olivat EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen johdosta jossain määrin monitahoisia, kuten komissio on todennut.

245 Kartelli kesti lisäksi melko pitkän ajan (10 vuotta ja 7 kuukautta) ja koski suurta määrää toimijoita (8 yritystä, joihin kuului kaikkiaan 11 yhtiötä, ja yksi toimialajärjestö), ja siihen liittyi suuri määrä asiakirjoja, jotka oli toimitettu tai saatu tarkastusten aikana (noin 20 000 sivua).

246 Kun nämä seikat otetaan huomioon, on katsottava, että asia oli monitahoinen.

247 Siltä osin kuin on kolmanneksi kysymys osapuolten käyttäytymisestä, on todettava, että komissio on hallinnollisen menettelyn osapuolten sille esittämien runsaslukuisten pyyntöjen johdosta työskennellyt keskeytyksettä.

248 Komission on riidanalaista päätöstä tehdessään pitänyt siten käsitellä lukuisia kirjeitä samaan aikaan kun sen piti valmistella 23.4.2018 pidettyä kuulemistilaisuutta ja tutkia eräiden hallinnollisen menettelyn osapuolten 4.12.2018 esittämää sovintoehdotusta.

249 Kantaja väittää, että komissio on tehnyt seuraavat kaksi hallinnollista virhettä, jotka ovat perusteettomasti pidentäneet menettelyn kestoa:

– virhe väitetiedoksiannon liitteenä olleiden CD-ROMien valmistamisessa

– vuoden 2009 päätöksen ja riidanalaisen päätöksen virheellinen tiedoksi antaminen.

250 Vaikka kantaja ei täsmennä näistä kahdesta edellä mainitusta komission virheestä aiheutunutta lisäkestoa, edellä olevista 13 ja 14 kohdasta ilmenee, että jälkimmäinen virhe on joka tapauksessa pidentänyt menettelyä vain kahdella kuukaudella ja yhdellä viikolla.

251 Kantaja ei näin ollen ole esittänyt seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että esiin tuoduilla virheillä oli suuri vaikutus menettelyn pituuteen.

252 Kun näitä seikkoja tarkastellaan kokonaisuutena, niistä seuraa, ettei ole ilmeistä, että menettelyn hallinnollisten vaiheiden kesto on ollut kohtuuton, kun otetaan huomioon asian ominaispiirteet ja erityisesti sen monitahoisuus tilanteessa, jossa komissiota ei voida moittia mistään selittämättömästä toimettomuusjaksosta näihin hallinnollisiin vaiheisiin sisältyneiden eri jaksojen aikana.

253 Väite on siis hylättävä.

b) Toinen väite, joka koskee menettelyn kokonaiskestoa

254 Kantaja riitauttaa kokonaisajan, joka on tarvittu asian käsittelemiseen ensimmäisistä tutkintatoimista riidanalaisen päätöksen tekemisen saakka. Kantajan mukaan se, että riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana menettelyn kokonaiskesto oli melkein 19 vuotta ja koski menettelytapoja, joista eräitä oli noudatettu yli 30 vuotta sitten, tekee tästä kestosta kohtuullisen käsittelyajan periaatteen vastaisen.

255 Tässä yhteydessä on todettava, että velvollisuus noudattaa kohtuullista käsittelyaikaa koskee kutakin menettelyyn sisältyvää vaihetta sekä menettelyn muodostamaa kokonaisuutta (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 230 ja 231 kohta ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Solvay v. komissio, C-109/10 P, EU:C:2011:256, 239 kohta).

256 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että ajanjakso, jonka koko hallinnollinen menettely on kestänyt, on ollut poikkeuksellisen pitkä, mikä on sitä paitsi saanut komission alentamaan kantajalle lopulta määrättyä sakkoa (ks. edellä 212 kohta).

257 Hallinnollisen menettelyn kokonaispituus voi käsiteltävässä asiassa kuitenkin selittyä asian monitahoisuudella, koska tämä johtuu tietyiltä osin varsinaiseen asiakysymykseen liittyvistä seikoista, kun taas muilta osin se liittyy asian asiayhteyteen eli EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymiseen (ks. edellä 243–246 kohta).

258 Komissio on kylläkin tehnyt virheitä arvioidessaan, mitä seurauksia EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisestä oli katsottava aiheutuvan, ja nämä virheet ovat johtaneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja sen jälkeen unionin tuomioistuimen antamiin kumoamistuomioihin.

259 Arvioitaessa näitä virheitä ja vaikutusta, joka niillä on voinut olla hallinnollisen menettelyn kestoon, on kuitenkin otettava huomioon esiin tuotujen kysymysten monitahoisuus.

260 Hallinnollisen menettelyn kokonaiskeston on lisäksi katsottava johtuvan osittain tuomioistuinvalvonnasta aiheutuneista keskeytyksistä, ja se liittyy siis niiden kanteiden määrään, joita unionin tuomioistuimissa on nostettu asiaan sisältyvistä eri näkökohdista.

261 Tässä yhteydessä on todettava, että kantajan kaltaisessa tilanteessa olevien yritysten mahdollisuus siihen, että unionin hallintoviranomaiset ja tapauksen mukaan unionin tuomioistuimet tutkivat niiden asiat useampaan kertaan, on luonteenomainen osa käyttöön otettua järjestelmää, josta perussopimusten laatijat ovat määränneet kilpailua koskevien menettelytapojen ja toimien valvontaa varten.

262 Yritys ei näin ollen voi sen perusteella, että hallintoviranomainen on velvollinen saattamaan päätökseen erinäisiä muodollisuuksia ja menettelyjä, ennen kuin se voi tehdä lopullisen päätöksen kilpailuoikeuden alalla, ja sen perusteella, että nämä muodollisuudet tai menettelyt voivat mahdollisesti johtaa kanteeseen, väittää menettelyn päättyessä, että kohtuullinen käsittelyaika on ylittynyt (ks. vastaavasti julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Feralpi ym. v. komissio, C-85/15 P, C-86/15 P ja C-87/15 P, C-88/15 P ja C-89/15 P, EU:C:2016:940, 70 kohta).

263 Näin ollen ei voida katsoa, että hallinnollisen menettelyn kesto on kokonaisuutena tarkasteltuna ollut liian pitkä ja että se on siten voinut estää komissiota tekemästä uutta päätöstä, jossa määrätään sakko.

264 Väite on siis hylättävä.

c) Kolmas väite, joka koskee menettelyn pituuden vaikutusta puolustautumisoikeuksiin

265 Kantaja väittää, että hallinnollisen menettelyn pituus on vaikuttanut sen puolustautumisoikeuksiin. Kantajan mukaan 23.4.2018 pidetty kuulemistilaisuus ei menettelyn pituuden vuoksi mahdollistanut sitä, että jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset olisivat voineet kuulla kaikkia toimijoita, joiden mielipiteet olisivat voineet vaikuttaa kantajan kykyyn puolustautua. Kantaja toteaa lisäksi, että jos kuulemistilaisuus olisi pidetty sovellettavan lainsäädännön mukaisesti ennen vuoden 2002 päätöksen tekemistä tai edes ennen vuoden 2009 päätöksen tekemistä, unionin yleinen tuomioistuin ei olisi lausunut kilpailunvastaisiksi väitettyjen menettelytapojen todenperäisyydestä eikä jäsenvaltioiden edustajiin olisi näin ollen vaikutettu eikä heillä ollut mitään ennakkokäsitystä.

266 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kuten edellä 230 kohdassa on todettu, kahden edellytyksen on täytyttävä, jotta tuomioistuin kumoaisi komission päätöksen kohtuullisen käsittelyajan periaatteen loukkaamisen perusteella. Koska ensimmäinen edellytys (menettelyn kohtuuton pituus) ei ole täyttynyt, kolmenteen väitteeseen vastaamiseksi ei lähtökohtaisesti ole tarpeen selvittää, onko hallinnollisen menettelyn pituus haitannut puolustautumisoikeuksien käyttöä. Tämä seikka on kuitenkin tutkittava täydentävästi, jotta kantajan esiin tuomiin huoliin annettaisiin täydellinen vastaus.

267 Yhtäältä on todettava, että kun menettelyä tarkastellaan kokonaisuutena, kantajalla on sen aikana ollut vähintään seitsemän kertaa tilaisuus ilmaista kantansa ja esittää väitteensä (ks. edellä 3–6, 11, 24 ja 25 kohta).

268 Kantaja on etenkin kolmannen hallinnollisen vaiheen aikana pystynyt ilmaisemaan kantansa 1.2.2018 esittämissään huomautuksissa ja 23.4.2018 pidetyssä kuulemistilaisuudessa (ks. edellä 24 ja 25 kohta).

269 Toisaalta on todettava, että ensimmäistä kanneperustetta tutkittaessa on voitu todeta, ettei kantajan puolustautumisoikeuksiin ollut vaikuttanut sen enempää se, etteivät kaikki aikaisempiin kuulemistilaisuuksiin osallistuneet toimijat olleet läsnä 23.4.2018 pidetyssä kuulemistilaisuudessa, kuin se, että silloin kun jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten edustajat esittivät lausuntonsa neuvoa-antavassa komiteassa, he tiesivät, että tätä ennen oli tehty kaksi asianomaisia yrityksiä koskevaa päätöstä, joista toisen unionin yleinen tuomioistuin oli pysyttänyt, kuin myöskään se, että komissio oli kahteen kertaan lausunut asian tosiseikoista ja että unionin yleinen oikeusasteen tuomioistuin oli tältä osin todennut komission kannan oikeaksi (ks. edellä 59–162 kohta).

270 Näistä seikoista ilmenee, että siinäkään tapauksessa, että hallinnollisen menettelyn kestoa voitaisiin pitää kohtuullisen käsittelyajan periaatteen vastaisena, edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta riidanalainen päätös voitaisiin kumota, eivät täyty, koska kantaja ei ole pystynyt näyttämään toteen mitään puolustautumisoikeuksien loukkausta, joka johtuisi menettelyn kestosta.

271 Näin ollen on katsottava, ettei mikään niistä edellytyksistä täyty, joiden perusteella unionin yleinen tuomioistuin voisi kumota riidanalaisen päätöksen kohtuullisen käsittelyajan periaatteen loukkaamisen vuoksi.

272 Väite ja sen myötä koko kolmas kanneperuste on siis hylättävä.

4. Neljäs kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, toimivallan ylittämistä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

[– –]

a) Ensimmäinen väite, joka koskee sitä, ettei syitä, joiden johdosta komissio teki uuden päätöksen, jossa määrätään sakko, ole selvitetty riittävästi

274 Kantaja väittää, ettei komissio ole selvittänyt riittävästi syitä, jotka ovat voineet saada sen aloittamaan menettelyn uudelleen, ja että se on siten käyttänyt tällä alalla olevaa harkintavaltaansa mielivaltaisesti. Tässä yhteydessä kantaja väittää myös, että komissio on katsonut, että riidanalaisen päätöksen tekemisellä säilytetään merkittävä ehkäisevä vaikutus, mutta se ei ole selvittänyt, miksi ehkäisevän vaikutuksen olisi pitänyt toimia nykyhetkenä ja tulevaisuudessa, eikä ole riidanalaisessa päätöksessä tuonut selvästi esiin syitä, joiden vuoksi ehkäisevä vaikutus oli sen toteamin tavoin ”erityisen toivottava Italian betoniteräsmarkkinoiden kaltaisilla markkinoilla”.

275 Tässä yhteydessä on todettava, että SEUT 105 artiklan 1 kohdassa komission tehtäväksi annetaan huolehtia SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltamisesta.

276 Tämän perusteella komission on oikeuskäytännön mukaan määritettävä ja pantava täytäntöön unionin kilpailupolitiikka (ks. vastaavasti tuomio 16.10.2013, Vivendi v. komissio, T-432/10, ei julkaistu, EU:T:2013:538, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

277 Komissiolla on tässä yhteydessä laaja harkintavalta, josta todistaa asetus N:o 1/2003, jossa säädetään, että jos komissio toteaa rikkomisen, se ”voi” yhtäältä määrätä asianomaiset yritykset lopettamaan sen (7 artiklan 1 kohta) ja toisaalta määrätä rikkomiseen syyllistyville yrityksille sakon (23 artiklan 2 kohta).

278 Kilpailuasioissa komissiolle on siten siitä riippumatta, mitä kautta – erityisesti joko kantelulla tai sen omasta aloitteesta – asia on tullut sen tietoon, annettu toimivalta ratkaista sen kilpailupolitiikassaan määrittämien prioriteettien mukaisesti, oliko menettelytapojen osalta aloitettava menettely, tehtävä päätös ja määrättävä sakko.

279 Tämän toimivallan olemassaolo ei kuitenkaan vapauta komissiota perusteluvelvollisuudestaan (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2020, LL-Carpenter v. komissio, T-531/18, ei julkaistu, EU:T:2020:91, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

280 Asiayhteydessä, jossa – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa – komission päätös on yhtäältä kumottu kahdesti ja jossa toisaalta ensimmäisten tutkintatoimien ja päätöksen tekemisen välillä kulunut aika on ollut poikkeuksellisen pitkä, tämän toimielimen kuuluu hyvän hallinnon periaatteen perusteella ottaa huomioon menettelyn kesto ja seuraukset, joita tästä kestosta on voinut olla sen päätökselle aloittaa menettely asianomaisia yrityksiä kohtaan, ja tämän arvioinnin on silloin käytävä ilmi päätöksen perusteluista.

281 Komissio on tehnyt juuri näin, kun se on yhtäältä riidanalaisen päätöksen 526–529 perustelukappaleessa ja toisaalta sen 536–573 perustelukappaleessa maininnut yksityiskohtaisesti syyt, joiden vuoksi se on katsonut, että oli tehtävä uusi päätös, jossa todetaan rikkominen ja määrätään asianomaisille yrityksille sakko.

282 Komissio on siten todennut aluksi, ettei menettelyn kestolla sen mukaan mitenkään loukattu kohtuullisen käsittelyajan periaatetta (riidanalaisen päätöksen 528 ja 555 perustelukappale) ja ettei yritysten puolustautumisoikeuksia ollut loukattu, koska yritykset olivat yhtäältä voineet esittää huomautuksensa menettelyn uudelleen aloittamisesta ja koska ne toisaalta olivat samaten esittäneet väitteensä 23.4.2018 pidetyssä kuulemistilaisuudessa. Komissio on tältä osin täsmentänyt, ettei kantaja ollut esittänyt mitään konkreettista seikkaa tukeakseen väitettään, jonka mukaan se ei ollut pystynyt käyttämään puolustautumisoikeuksiaan täysimääräisesti (riidanalaisen päätöksen 556 ja 557 kohta).

283 Komissio on kuitenkin myöntänyt tehneensä menettelyvirheitä ja tunnustanut, että nämä virheet olivat voineet osaltaan pidentää menettelyn kestoa.

284 Se on riidanalaisessa päätöksessä tällöin punninnut kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon takaamiseen liittyvää yleistä etua ja siitä huolehtimista, että menettelyvirheiden mahdollisia seurauksia lievennetään (riidanalaisen päätöksen 559 perustelukappale).

285 Komissio on tämän perusteella todennut, että kyseiset yritykset olivat 11 vuoden ajan osallistuneet rikkomiseen, jota pidettiin yhtenä kaikkein vakavimmista kilpailunrajoituksista. Komissio on todennut, että se, ettei tällaisessa tilanteessa tehtäisi uudelleen päätöstä, jossa todetaan yritysten osallistuminen kyseiseen rikkomiseen, olisi vastoin unionin kilpailuoikeuden tehokkaan täytäntöönpanon takaamista koskevaa yleistä etua ja olisi ylimitoitettua suhteessa etuun, joka koskee päätöksen kohteena oleviin yrityksiin kohdistuneen mahdollisen perusoikeuksien loukkaamisen seurausten lieventämistä (riidanalaisen päätöksen 560 ja 561 perustelukappale).

286 Komissio on näitä etuja punnittuaan päätynyt käsitykseen, että koska kilpailusääntöjä oli rikottu, riidanalaisen päätöksen tekeminen oli ainoa keino, jolla se pystyi varmistumaan siitä, etteivät rikkomiseen syyllistyneet jää rangaistuksetta ja että näitä todella ehkäistään käyttäytymästä samalla tavalla tulevaisuudessa (riidanalaisen päätöksen 563–569 perustelukappale).

287 Komissio on analyysin lopuksi täsmentänyt, että lieventääkseen kielteisiä seurauksia, joita on saattanut aiheutua menettelyn pitkästä kestosta, joka oli ollut tarpeen sellaisten tutkinnan aikana tapahtuneiden menettelyvirheiden korjaamiseksi, joista kyseisten yritysten ei voitu katsoa olevan vastuussa, se oli päättänyt alentaa määrättyjä sakkoja 50 prosentilla (riidanalaisen päätöksen 570–573 perustelukappale).

288 Tästä ilmenee, että komissio on esittänyt riidanalaisessa päätöksessä yksityiskohtaiset perustelut, joista ilmenee selkeästi ja yksiselitteisesti päättely, jota se oli noudattanut osoittaakseen, että oli perusteltua tehdä uusi päätös siitä huolimatta, että kaksi päätöstä oli aiemmin kumottu.

[– –]

296 Näiden seikkojen perusteella voidaan katsoa, että komission riidanalaisessa päätöksessä esittämistä perusteluista ilmenee selkeästi ja yksiselitteisesti päättely, jota se oli noudattanut osoittaakseen, että oli perusteltua tehdä uusi päätös, jossa määrätään sakko, joten väite on hylättävä.

[– –]

e) Viides väite, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

316 Kantaja väittää komission loukanneen suhteellisuusperiaatetta, koska sitä, että asiassa kyseessä olevien menettelytapojen johdosta aloitetaan menettely ja määrätään seuraamuksia, ei voida pitää oikeasuhteisena, kun otetaan huomioon kulunut aika ja kilpailulle väitetysti aiheutunut, sittemmin haihtunut ja jopa olematon vahinko.

317 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio 13.11.1990, Fedesa ym., C-331/88, EU:C:1990:391, 13 kohta ja tuomio 14.7.2005, Alankomaat v. komissio, C-180/00, EU:C:2005:451, 103 kohta).

318 Käsiteltävässä asiassa on sen ratkaisemiseksi, onko komissio loukannut suhteellisuusperiaatetta, otettava huomioon seuraavat seikat.

319 Ensinnäkin on todettava, että kun toimi on kumottu, kuten vuoden 2009 päätös, sen toteuttanut toimielin voi aloittaa hallinnollisen menettelyn uudelleen vaiheesta, jossa lainvastaisuus on tapahtunut (ks. edellä 53 ja 54 kohta).

320 Toiseksi on todettava, että menettelyn kesto itsessään ei tee lainvastaiseksi komission toteamusta, jonka mukaan kilpailusääntöjä on rikottu, tai määrätyn sakon määrää. Tämä voidaan kyseenalaistaa vain, jos yhtäältä menettelyn kestolla loukataan kohtuullisen käsittelyajan

periaatetta tai jos toisaalta kohtuullisen keston ylittyminen haittaa puolustautumisoikeuksien käyttöä (ks. edellä 230 kohta). Käsiteltävässä asiassa ensimmäistä ja kolmatta kanneperustetta koskevasta analyysistä ilmenee kuitenkin, ettei kantaja voi vedota tällaisiin loukkauksiin.

321 Kolmanneksi on todettava, että seuraavat syyt, joihin komissio vetoaa osoittaakseen, että riidanalaisen päätöksen tekeminen oli kuluneesta ajasta huolimatta perusteltua, ovat relevantteja ja perusteltuja:

– kilpailuoikeuden tehokkaan täytäntöönpanon takaaminen ja sen välttäminen, että kyseiset yritykset jäävät rangaistuksetta

– sen ehkäiseminen, että rikkomiseen osallistuneet yritykset rikkovat kilpailuoikeutta uudelleen

– kartellin mahdollisten uhrien nostamien vahingonkorvauskanteiden helpottaminen.

322 Neljänneksi on todettava, että komissio on lieventänyt asianomaisille yrityksille menettelyn pituudesta aiheutuneita seurauksia alentamalla sakkoa 50 prosentilla.

323 Väite ja sen myötä koko neljäs kanneperuste on siis hylättävä.

5. Viides kanneperuste, joka koskee ne bis in idem -periaatteen loukkaamista

324 Kantaja väittää, että ne bis in idem -periaate oli esteenä riidanalaisen päätöksen tekemiselle.

325 Komissio kiistää kantajan väitteet ja perustelut.

326 Aluksi on todettava, että kantaja myöntää, ettei siihen ole kohdistettu päällekkäisiä seuraamuksia vaan ainoastaan päällekkäisiä menettelyjä, mutta se väittää, että ne bis in idem -periaate kieltää myös tällaisen päällekkäisyyden.

327 Tässä yhteydessä on todettava, että ne bis in idem -periaate ilmaistaan

– yhtäältä perusoikeuskirjan 50 artiklassa, jonka mukaan ”ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti”

– toisaalta [Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen] seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleessa.

328 Läheisesti res judicata -periaatteeseen liittyvänä periaatteena ne bis in idem -periaate varmistaa oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisuuden, ja sillä varmistetaan, että kun kyseistä henkilöä on syytetty ja mahdollisesti rangaistu, hänellä on varmuus siitä, ettei häntä vastaan tulla käymään uudelleen menettelyä samasta rikkomisesta (tuomio 3.4.2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, 33 kohta).

329 Erityisesti kilpailuasioissa ne bis in idem -periaate estää lähtökohtaisesti sen, että yritys tuomittaisiin uudelleen sellaisesta kilpailua rajoittavasta käyttäytymisestä tai että sitä vastaan aloitettaisiin uudelleen menettely sellaisen kilpailua rajoittavan käyttäytymisen johdosta, josta sille jo on määrätty seuraamus tai jonka osalta on todettu, että se ei ole vastuussa siitä, sellaisella aiemmalla ratkaisulla, johon ei enää voida hakea muutosta (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002,

Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 59 kohta ja tuomio 1.7.2009, ThyssenKrupp Stainless v. komissio, T-24/07, EU:T:2009:236, 178 kohta).

330 Ne bis in idem -periaatteen soveltaminen edellyttää erityisesti, että oikeussääntöjen rikkomisen tosiasiallisuuteen on otettu kantaa tai että niiden rikkomisesta tehdyn arvioinnin lainmukaisuus on tutkittu (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 60 kohta).

331 Jos tämä vaatimus täyttyy, ne bis in idem -periaate estää rikkomisen tosiasiallisuuden uuden aineellisen arvioimisen, jos tämän uuden arvioinnin seurauksena

– määrättäisiin joko toinen seuraamus ensimmäiseksi määrätyn seuraamuksen lisäksi siinä tapauksessa, että asianosaisen todettaisiin uudelleen olevan vastuussa rikkomisesta,

– tai ensimmäinen seuraamus siinä tapauksessa, että jälkimmäisessä päätöksessä asianosaisen todettaisiin olevan vastuussa rikkomisesta, vaikka ensimmäisessä päätöksessä olisi todettu toisin (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 61 kohta).

332 Ne bis in idem -periaate ei sen sijaan estä aloittamasta menettelyä uudelleen tämän saman kilpailunvastaisen menettelyn takia, kun ensimmäinen päätös on kumottu muotoa koskevilla perusteilla ilman, että tehdyksi väitettyihin tekoihin olisi aineellisesti otettu kantaa, sillä kumoamispäätös ei tällöin merkitse ”vapauttamista” rikosasioissa tälle termille annetussa merkityksessä (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 62 kohta ja tuomio 1.7.2009, ThyssenKrupp Stainless v. komissio, T-24/07, EU:T:2009:236, 190 kohta).

333 Tällaisessa tapauksessa uudessa päätöksessä määrättyjä seuraamuksia ei nimittäin ole katsottava lisäseuraamuksiksi kumotussa päätöksessä määrätyille seuraamuksille, vaan niillä korvataan kumotussa päätöksessä määrätyt seuraamukset (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 62 kohta ja tuomio 1.7.2009, ThyssenKrupp Stainless v. komissio, T-24/07, EU:T:2009:236, 190 kohta).

334 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että tähän päivään mennessä missään päätöksessä ei ole lausuttu lainvoimaisesti asian aineellisoikeudellisesta puolesta siltä osin kuin on kyse kantajan osallisuudesta rikkomisiin, joihin sen on väitetty syyllistyneen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on kumonnut vuoden 2002 päätöksen komission käyttämän oikeudellisen perustan vuoksi ja vuoden 2009 päätös on kumottu olennaisten menettelymääräysten rikkomisen vuoksi ilman, että kummassakaan tapauksessa olisi otettu lainvoimaisesti kantaa kantajan esittämiin aineellisoikeudellisiin kanneperusteisiin, jotka koskivat sen osallisuutta tekoihin, joihin sen on väitetty syyllistyneen. Ainoa tuomio, jossa on lausuttu tällaisista kanneperusteista, on 9.12.2014 annettu tuomio Ferriere Nord v. komissio (T-90/10, ei julkaisu, EU:T:2014:1035), mutta unionin tuomioistuin on kumonnut sen kokonaisuudessaan. Näin ollen ei voida katsoa, että komissio on määrännyt kantajalle kahdesti seuraamuksia samoista teoista tai aloittanut sitä vastaan kahdesti

menettelyn samoista teoista, kun se teki riidanalaisen päätöksen (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 63 kohta).

335 Riidanalaisessa päätöksessä kantajalle määrätystä seuraamuksesta on todettava, että sillä korvataan vuoden 2009 päätöksessä määrätty seuraamus, jolla puolestaan oli korvattu vuoden 2002 päätöksessä määrätty seuraamus. Määrät, jotka kantaja on maksanut vuoden 2002 päätöksessä ja sen jälkeen vuoden 2009 päätöksessä määrätyn sakon johdosta, on palautettu sille sen jälkeen, kun nämä kaksi päätöstä on kumottu.

336 Näin ollen ei voida katsoa, että ne bis in idem -periaatetta on loukattu.

[– –]

342 Edellä todetusta seuraa, ettei ne bis in idem -periaate estänyt riidanalaisen päätöksen tekemistä. Viides kanneperuste on siten hylättävä.

6. Kuudes kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1/2003 25 artiklassa säädetyn vanhentumisjärjestelmän lainvastaisuutta

343 Kantaja vaatii, ettei asetuksen N:o 1/2003 25 artiklassa säädettyä vanhentumisaikaa sovelleta, koska sillä loukataan yhtäältä kohtuullisen käsittelyajan periaatetta ja toisaalta suhteellisuusperiaatetta.

344 Kanneperuste on riitautettu sekä sen tutkittavaksi ottamisen edellytysten että asiakysymyksen osalta.

345 Tutkittavaksi ottamisen edellytysten osalta komissio, jota neuvosto tukee, väittää, ettei lainvastaisuusväitettä ole riittävästi perusteltu ja että se on esitetty sekavasti.

346 Tässä yhteydessä on todettava, kantaja on kirjelmissään selventänyt asetuksen N:o 1/2003 25 artiklaan kohdistuvia väitteitään tuomalla esiin yhtäältä väitteiden oikeudellisen perustan eli kohtuullisen käsittelyajan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen ja toisaalta tätä kantaa tukevan argumentaation, jonka pääasiallinen sisältö on, että asetuksen N:o 1/2003 25 artikla on lainvastainen, koska sen perusteella komissio voi tehdä seuraamusta koskevan päätöksen näiden periaatteiden vastaisesti.

347 Komission ja neuvoston kirjelmistä ilmenee lisäksi, että ne ovat pystyneet ymmärtämään kantajan väitteet.

348 Kanneperuste voidaan siis ottaa tutkittavaksi.

349 Asiakysymyksen osalta kantaja esittää kaksi väitettä.

350 Se väittää ensinnäkin, että unionin lainsäätäjä on loukannut kohtuullisen käsittelyajan periaatetta, koska se ei ole sisällyttänyt asetuksen N:o 1/2003 25 artiklaan ajatusta, että kun kohtuullinen aika on kulunut, komissio on riippumatta viiden tai kymmenen vuoden määräajasta ja riippumatta katkeamisista, joita oikeudenkäyntimenettely saattaa aiheuttaa, menettänyt oikeutensa tehdä päätös, jossa todetaan rikkominen, ja joka tapauksessa oikeutensa määrätä sakko.

351 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kilpailuasioita koskevasta vanhentumisajasta säädetään asetuksen N:o 1/2003 25 artiklassa seuraavasti:

– vanhentumisaika on viisi vuotta (1 kohdan b alakohta, kun sitä luetaan yhdessä tämän asetuksen 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa)

– kaikki komission suorittamat toimet rikkomisen tutkinnan tai rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi voivat keskeyttää vanhentumisajan (3 kohta); tällaisessa tapauksessa keskeytyminen mitätöi taannehtivasti jo kuluneen vanhentumisajan ja aloittaa uuden vanhentumisajan kulumisen; jos vanhentumisajan kuluminen on keskeytynyt, vanhentumisaika päättyy viimeistään silloin, kun on kulunut kymmenen vuoden määräaika komission määräämättä sakkoa tai uhkasakkoa (5 kohta)

– vanhentumisaika katkeaa unionin tuomioistuimessa komission päätöksestä nostettuja kanteita koskevien oikeudenkäyntien ajaksi, ja tässä tapauksessa vanhentumisaikaa jatketaan ajalla, jonka katkeaminen on kestänyt (6 kohta).

352 Kohtuullisen käsittelyajan periaatteesta on todettava, että kohtuullista käsittelyaikaa ei ole etukäteen abstraktisti vahvistettu tai määritetty kaikkien mahdollisesti kyseeseen tulevien menettelyjen osalta vaan sitä on arvioitava kunkin asian ominaispiirteiden perusteella ja erityisesti oikeusriidan merkityksen perusteella, asian monitahoisuuden perusteella sekä kantajan ja toimivaltaisten viranomaisten käyttäytymisen perusteella (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 187 ja 188 kohta).

353 Kantaja arvostelee unionin lainsäätäjää siitä, ettei tämä ole säätänyt asetuksen N:o 1/2003 25 artiklassa enimmäisaikaa, jonka kuluttua komissio ei voi ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin, vaikka vanhentumisaika olisi katkennut.

354 Tässä yhteydessä on todettava, että sellaisena kuin asetuksen N:o 1/2003 25 artikla on laadittu, se on seurausta siitä, että unionin lainsäätäjä on käyttäessään sille annettua toimivaltaa sovittanut yhteen kaksi tavoitetta, jotka voivat edellyttää päinvastaisia toimenpiteitä ja joista toinen on tarve varmistaa oikeusvarmuus estämällä se, että ajan kuluessa vakiintuneet tilanteet voitaisiin loputtomasti asettaa kyseenalaisiksi, ja toinen on vaatimus, että on varmistettava oikeuden noudattaminen niin, että unionin oikeuteen kohdistuvien rikkomisten johdosta aloitetaan menettely, että rikkomiset todetaan ja että niistä määrätään seuraamus (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2005, Sumitomo Chemical ja Sumika Fine Chemicals v. komissio, T-22/02 ja T-23/02, EU:T:2005:349, 82 kohta).

355 Kantaja ei ole käsiteltävässä asiassa kuitenkaan näyttänyt toteen, että unionin lainsäätäjä oli näitä erillisiä tavoitteita yhteen sovittaessaan ylittänyt harkintavallan, joka sille on tunnustettava tässä yhteydessä. Toimivallalle tehdä tarkastuksia ja määrätä seuraamuksia on nimittäin asetettu tiukat rajat. Vanhentumisaika kylläkin katkeaa, kun unionin tuomioistuimissa nostetaan kanne. Tämän mahdollisuuden toteuttaminen kuitenkin edellyttää toimenpidettä, josta yritysten itsensä on huolehdittava. Unionin lainsäätäjää ei voida moittia siitä, että sen jälkeen kun on nostettu useita kanteita, jotka kaikki ovat asianomaisten yritysten nostamia, menettelyn lopuksi tehtävän päätöksen tekemiseen menee tietty aika.

356 Unionin lainsäätäjän näin toteuttama yhteensovittaminen vaikuttaa sitäkin asianmukaisemmalta siksi, että kohtuuttoman pitkää menettelyä arvostelevat yksityiset oikeussubjektit voivat riitauttaa menettelyn keston vaatimalla menettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen kumoamista, joka on mahdollista vain tilanteissa, joissa kohtuullisen ajan ylittyminen on haitannut puolustautumisoikeuksien käyttöä, tai nostamalla unionin tuomioistuimissa vahingonkorvauskanteen, jos kohtuullisen keston ylittyminen ei merkitse puolustautumisoikeuksien loukkaamista (ks. edellä 215 kohta).

357 Väite on siis hylättävä.

358 Kantaja väittää toiseksi, että asetuksen N:o 1/2003 25 artiklalla loukataan suhteellisuusperiaatetta, koska siinä sallitaan yritysten jättäminen epätietoisuuteen liian pitkäksi ajaksi, kun sen mukaan komissio voi aloittaa niitä kohtaan menettelyn sellaisen määräajan päättymiseen saakka, joka on mahdollisesti katkennut tai keskeytynyt.

359 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kuten edellä 317 kohdassa on todettu, suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio 13.11.1990, Fedesa ym., C-331/88, EU:C:1990:391, 13 kohta ja tuomio 14.7.2005, Alankomaat v. komissio, C-180/00, EU:C:2005:451, 103 kohta).

360 Kuten edellä 351 kohdassa on todettu, vanhentumisaika on viisi vuotta.

361 Kaikki komission suorittamat toimet rikkomisen tutkinnan tai rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi voivat keskeyttää vanhentumisajan, jolloin vanhentumisaika päättyy viimeistään kymmenen vuoden kuluttua. Sillä, että on säädetty tällaisesta vanhentumisajasta, on näin ollen asetettu tiukka aikaraja komission toiminnalle.

362 Kuten edellä 351 kohdassa on samaten todettu, vanhentumisaika pitenee lisäksi ajalla, joksi vanhentuminen katkeaa komission päätöksestä nostettuja kanteita koskevien oikeudenkäyntien ajaksi. Oikeuskäytännön mukaan tällä katkeamisella estetään se, että rikkomista koskevia menettelyjä haitataan panemalla vireille oikeudenkäyntejä, joiden kulun suhteen komissiolla ei ole määräysvaltaa (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 144 kohta).

363 Asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 6 kohta koskee siten tapauksia, joissa se, ettei komissio toimi, ei johdu sen huolimattomuudesta (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 144 kohta).

364 Sen määrittämiseksi, onko asetuksen N:o 1/2003 25 artikla kantajan väittämin tavoin lainvastainen, on todettava, että vanhentumisella estetään se, että ajan kuluessa vakiintuneita tilanteita voitaisiin loputtomasti asettaa kyseenalaisiksi, ja sillä pyritään tämän perusteella vahvistamaan oikeusvarmuutta, mutta sillä voidaan myös vakiinnuttaa tilanteita, jotka ainakin alun perin ovat olleet lainvastaisia (tuomio 6.10.2005, Sumitomo Chemical ja Sumika Fine Chemicals v. komissio, T-22/02 ja T-23/02, EU:T:2005:349, 82 kohta).

365 Analyysin täydentämiseksi on muistutettava, että kohtuuttoman pitkää menettelyä arvostelevat yksityiset oikeussubjektit voivat riitauttaa menettelyn keston vaatimalla menettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen kumoamista, joka on mahdollista vain tilanteissa, joissa kohtuullisen keston ylittyminen on haitannut puolustautumisoikeuksien käyttöä, tai nostamalla unionin tuomioistuimissa vahingonkorvauskanteen, jos kohtuullisen keston ylittyminen ei merkitse puolustautumisoikeuksien loukkaamista.

366 Näin ollen ei voida katsoa, että arvioidessaan tavoitteita, joihin vanhentumisjärjestelmän yhteydessä pyritään, unionin lainsäätäjä olisi ottanut käyttöön järjestelmän, joka sisältää toimenpiteitä, jotka eivät ole tarpeellisia tai edes hyödyllisiä, tai toimenpiteitä, jotka voitaisiin korvata muilla yhtä tehokkailla toimenpiteillä niiden yritysten suojaamiseksi, joita asia mahdollisesti koskee, ilman että tutkimusten ja menettelyjen aloittamisten tehokkuutta haitattaisiin niin suuressa määrin, ettei sitä voida hyväksyä.

367 Kuudes kanneperuste ja vaatimusten ensimmäinen osa, jossa vaaditaan riidanalaisen päätöksen kumoamista, on näin ollen hylättävä.

B Toissijaiset vaatimukset, jotka koskevat sakon määrän alentamista

[– –]

2. Kahdeksas kanneperuste, joka koskee rikkomisen uusimisen perusteella sakkoon tehdyn korotuksen lainvastaisuutta

[– –]

a) Ensimmäinen väite, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista rikkomisen uusimisen huomioon ottamisessa

535 Kantajan mukaan sakon perusmäärään tehty 50 prosentin korotus, jonka komissio on tehnyt rikkomisen uusimisen perusteella, on lainvastainen, koska kantajalle ei ole annettu mahdollisuutta esittää huomautuksiaan tästä seikasta hallinnollisen menettelyn aikana, millä loukataan sen puolustautumisoikeuksia.

536 Kantajan toteaa tarkemmin, ettei komissio ole väitetiedoksiannossa ilmoittanut aikomuksestaan ottaa tämä raskauttava asianhaara huomioon, sillä kyseisessä tiedoksiannossa oli vain

– yleisluonteinen kaikkia yrityksiä koskeva toteamus, jonka mukaan komissio ottaa huomioon kaikki raskauttavat asianhaarat

– seuraamusta koskevaa aiempaa päätöstä eli ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisesta 2.8.1989 tehtyä komission päätöstä 89/515/ETY (IV/31.553 – Betoniteräsverkot) (EYVL 1989, L 260, s. 1) koskeva maininta, jolla ei ole yhteyttä rikkomisen uusimisen mahdolliseen huomioon ottamiseen, koske se esitettiin alaviitteessä tässä asiassa kyseessä olevien tuotteiden määrittelemiseksi.

537 Kantaja väittää, ettei myöhemmin ole esitetty mitään lisätietoa, vaikka komissiolla on ollut useita tilaisuuksia informoida asianomaisia yrityksiä tästä seikasta muun muassa täydentävissä väitetiedoksiannoissa, 15.12.2017 päivätyssä kirjeessä, jossa ilmoitettiin menettelyn uudelleen aloittamisesta, tämän jälkeen esitetyissä tietojensaantipyynnöissä, 23.4.2018 pidetyssä kuulemistilaisuudessa tai vielä edellä 27 kohdassa mainitussa komission yksiköiden kanssa 21.6.2019 pidetyssä kokouksessa.

538 Tässä yhteydessä on todettava, että kun komissio aikoo katsoa oikeushenkilön olevan vastuussa kilpailuoikeuden rikkomisesta ja tässä yhteydessä vedota sitä vastaan rikkomisen uusimiseen raskauttavana asianhaarana, sen tälle oikeushenkilölle osoittaman väitetiedoksiannon on sisällettävä kaikki seikat, joiden perusteella tämä oikeushenkilö voi puolustautua, ja erityisesti seikat, joilla voidaan osoittaa, että uusimisen edellytykset täyttyvät tässä tapauksessa (ks. vastaavasti tuomio 5.3.2015, komissio ym. v. Versalis ym., C-93/13 P ja C-123/13 P, EU:C:2015:150, 96 kohta).

539 Tämän mukaisesti komissio on SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan mukaisissa menettelyissä sovellettavista käytännesäännöistä antamansa tiedonannon (EUVL 2011, C 308, s. 6) 84 kohdassa sitoutunut mainitsemaan väitetiedoksiannossa ”riittävän tarkasti” seikat, jotka voivat johtaa raskauttaviin asianhaaroihin.

540 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan rikkomisen uusimista on pidettävä asianhaarana, joka voi olla tällä tavoin raskauttava (ks. vastaavasti tuomio 11.3.1999, Thyssen Stahl v. komissio, T-141/94, EU:T:1999:48, 618 kohta ja tuomio 11.3.1999, Unimétal v. komissio, T-145/94, EU:T:1999:49, 585 kohta).

541 Edellä 538–540 kohdassa kuvailtu velvollisuus johtuu puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevasta velvollisuudesta, jota koskee yleisperiaate, jonka mukaan kaikissa menettelyissä, joissa voidaan määrätä seuraamuksia, erityisesti sakkoja tai uhkasakkoja, yrityksille tai yritysten yhteenliittymille, joita asia koskee, on hallinnollisen menettelyn aikana annettava mahdollisuus esittää asianmukaisesti näkemyksensä niitä vastaan esiin tuotujen tosiseikkojen, väitteiden ja asianhaarojen todenperäisyydestä ja merkityksellisyydestä (ks. vastaavasti tuomio 20.3.2002, LR AF 1998 v. komissio, T-23/99, EU:T:2002:75, 189 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

542 Kun unionin tuomioistuimet valvovat, onko puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevaa periaatetta noudatettu, niiden on otettava huomioon asian kaikki asianhaarat varmistuakseen siitä, että komission aikomus todeta rikkominen tai tietty asianhaara oli ollut asianomaisen yrityksen kannalta katsottuna riittävän ennakoitavissa niin, että voidaan katsoa, että yritykselle oli annettu mahdollisuus esittää huomautuksensa kyseessä olleesta seikasta.

543 Käsiteltävässä asiassa on 26.3.2002 päivätyn väitetiedoksiannon alaviitteessä 2 todettu, että kantajan osalta oli aikaisemmin tehty päätös, jossa sen todettiin syyllistyneen vakavaan kilpailusääntöjen rikkomiseen ja määrättiin sille tämän perusteella tietty seuraamus.

544 Väitetiedoksiannossa todettiin lisäksi, että komissio aikoi määrätä väitetiedoksiannon vastaanottajina olleille yrityksille, muun muassa kantajalle, sakon, niin että se ottaa huomioon eri seikkoja.

545 Väitetiedoksiannon 314 perustelukappaleessa todettiin siten, että komissio otti sakkojen määrää määrittäessään huomioon asiaan liittyvät asianhaarat ja erityisesti rikkomisen vakavuuden ja keston ja muistutti, että sopimus tai yhdenmukaistettu menettelytapa, kuten hintakartelli tai markkinoiden jakaminen, merkitsi erittäin vakavaa unionin oikeuden rikkomista.

546 Komissio ilmoitti väitetiedoksiannon 314 perustelukappaleessa lisäksi aikomuksestaan, että kullekin yritykselle määrättävän sakon määrä heijastaa raskauttavia tai lieventäviä asianhaaroja, joita yrityksen osalta voidaan ottaa huomioon, sillä sakon määrä on vahvistettava tasolle, joka varmistaa riittävän ehkäisevän vaikutuksen.

547 Tämän jälkeen komissio saattoi hallinnollisen menettelyn uudelleen aloittamisesta ilmoittaneessa 15.12.2017 päivätyssä kirjeessään kantajan tietoon, että se tukeutuu menettelyn päätteeksi tekemässään päätöksessä väitetiedoksiannosta ilmeneviin väitteisiin, joiden johdosta oli tehty vuosien 2002 ja 2009 päätökset.

548 Rikkomisen uusiminen oli näissä päätöksessä otettu kantajan sakon määrää laskettaessa huomioon raskauttavana asianhaarana.

549 Siltä osin kuin on tarpeen, on syytä lisätä, että komissio on 15.12.2017 päivätyssä kirjeessään painottanut, että asianomaiset yritykset voivat kuulemistilaisuudessa käsitellä yksityiskohtaisesti ja rajoituksetta asian kaikkia puolia, mikä antaa kantajalle yrityksenä, jota asia koskee, mahdollisuuden tuoda tarvittaessa esiin, miksi se katsoo, ettei rikkomisen uusimista voida ottaa sen osalta huomioon raskauttavana asianhaarana.

550 Näin ollen on kaikkia asiaan liittyviä asianhaaroja koskeneen tutkinnan lopuksi todettava, että käsiteltävässä asiassa täyttyivät yhtäältä edellytykset, joiden perusteella voidaan katsoa, että komission aikomus ottaa kantajalle aikaisemmin osoitettu seuraamusta koskeva päätös huomioon rikkomisen uusimisen osalta oli riittävän ennakoitava, ja toisaalta edellytykset, joiden perusteella voidaan katsoa, että kantajalla oli ollut tilaisuus esittää tätä koskevat huomautuksensa.

551 Väite on siis hylättävä.

b) Toinen väite, joka koskee kahden huomioon otetun rikkomisen välistä aikaa

552 Kantaja väittää, että rikkomisen uusimisen arvioimisen kannalta hyödyllinen aika eli aika, joka kului ensimmäisen rikkomisen toteamisesta siihen, että asianomainen yritys aloitti uuden lainvastaisen käyttäytymisen, oli käsiteltävässä asiassa yhdeksän vuotta, koska kantajan osallistuminen kartelliin alkoi vuonna 1998 eikä vuonna 1993, kuten komissio on katsonut riidanalaisessa päätöksessä. Kantajan mukaan tällainen aika on liian pitkä, jotta voitaisiin katsoa, että kyse on rikkomisen uusimisesta.

553 Tässä yhteydessä on muistutettava, että ehkäisevän vaikutuksen näkökulmasta rikkomisen uusiminen on oikeuskäytännön mukaan seikka, jonka perusteella sakon perusmäärää voidaan korottaa merkittävästi. Uusiminen on näet todiste siitä, että aiemmin määrätyn seuraamuksen ehkäisevä vaikutus ei ole ollut riittävä (ks. tuomio 8.7.2008, BPB v. komissio, T-53/03, EU:T:2008:254, 398 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

554 Siltä osin kuin on kyse kahden rikkomisen välillä kuluneesta ajasta, sen enempää asetuksessa N:o 1/2003 kuin asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan ja [HT] 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annetuissa suuntaviivoissa (EYVL 1998, C 9, s. 3; jäljempänä

vuoden 1998 suuntaviivat) ei säädetä tai määrätä enimmäisaikaa rikkomisen uusimisen huomioon ottamiselle, ja on katsottu, ettei sillä, että tällaista määräaikaa ei ole olemassa, itsessään loukattu oikeusvarmuuden periaatetta (tuomio 17.6.2010, Lafarge v. komissio, C-413/08 P, EU:C:2010:346, 66 ja 67 kohta).

555 On kuitenkin todettava, että vaikka mikään vanhentumisaika ei ole esteenä sen toteamiselle, että rikkominen on uusittu, suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää kuitenkin, ettei komissio saa ottaa aikaisempaa päätöstä tai aikaisempia päätöksiä, jossa tai joissa yritykselle määrätään seuraamus, huomioon ilman mitään aikarajaa (tuomio 17.6.2010, Lafarge v. komissio, C-413/08 P, EU:C:2010:346, 70 kohta).

556 On siten unionin tuomioistuinten tehtävänä varmistua siitä, onko asian tosiseikkojen kannalta tarkasteltuna se, että sakon määrää korotetaan rikkomisen uusimisen johdosta, perusteltua erityisesti sen vuoksi, että uusiminen osoittaa yrityksen taipumuksen olla piittaamatta kilpailusäännöistä, kun otetaan huomioon etenkin aikaisemman kilpailusääntöjen rikkomisen ja nyt kyseessä olevan rikkomisen välillä kuluneen ajan lyhyys (ks. vastaavasti tuomio 17.6.2010, Lafarge v. komissio, C-413/08 P, EU:C:2010:346, 70 kohta).

557 Kun otetaan huomioon, että seitsemäs kanneperuste, jossa kantaja on riitauttanut todisteet, jotka komissio oli koonnut osoittaakseen, että kantaja oli osallistunut rikkomiseen 1.4.1993 alkaen, on hylätty, kahden rikkomisen välinen aika oli kolme vuotta ja kahdeksan kuukautta eikä yhdeksän vuotta, kuten kantaja väittää.

558 Tässä yhteydessä on todettava, että oikeuskäytännön mukaan kahden rikkomisen välistä hieman alle kymmenen vuoden ajanjaksoa voidaan pitää suhteellisen lyhyenä, ja se osoittaa näin ollen, että yrityksellä on taipumus olla tekemättä asianmukaisia johtopäätöksiä siitä, että sen on todettu rikkoneen kilpailusääntöjä (tuomio 8.2.2007, Groupe Danone v. komissio, C-3/06 P, EU:C:2007:88, 40 kohta).

559 Komissio on tässä asiayhteydessä voinut perustellusti katsoa, että käsiteltävässä tapauksessa oli perusteltua korottaa sakon perusmäärää rikkomisen uusimisen vuoksi, kun otetaan huomioon kantajan taipumus rikkoa kilpailusääntöjä, mistä todistaa se, että kyseessä olevien kahden rikkomisen välillä oli kulunut vain vähän aikaa eli kolme vuotta ja kahdeksan kuukautta.

[– –]

564 Väite on siis hylättävä.

c) Kolmas väite, joka koskee huomioon otettujen rikkomisten ja riidanalaisen päätöksen tekemisen välillä kulunutta aikaa

565 Aluksi on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin on edellistä väitettä tutkiessaan joutunut arvioimaan aikaa, joka on kulunut niiden kahden rikkomisen välillä, jotka komissio on ottanut huomioon rikkomisen uusimisen osalta.

566 Kolmannessa väitteessään kantaja pyytää unionin tuomioistuimia arvioimaan suhteellisuusperiaatteen kannalta toista ajanjaksoa eli aikaa, joka on kulunut niistä rikkomisista, jotka otettiin huomioon rikkomisen uusimisen kannalta, siihen, kun komissio teki riidanalaisen päätöksen, jossa se korotti sakon perusmäärää rikkomisen uusimisen perusteella.

567 Kantaja katsoo, että koska tämä aika on liian pitkä, rikkomisen uusimisen huomioon ottaminen ei ole omiaan saamaan aikaan ehkäisevää vaikutusta ja täyttämään siten tarkoitustaan, joten komissio loukkaa suhteellisuusperiaatetta katsoessaan tässä tapauksessa, että rikkominen on uusittu.

568 Kantaansa tukeakseen kantaja painottaa käsiteltävän asian erityisiä asianhaaroja, sillä tässä asiassa komissio on vuosien 2002 ja 2009 päätösten kumoamisen johdosta ottanut rikkomisen uusimisen osalta huomioon menettelytapoja, jotka olivat alkaneet vuonna 1985 eli 34 vuotta aiemmin ja jotka oli todettu vuonna 1989 eli 30 vuotta aiemmin ensimmäisen rikkomisen osalta, määrätäkseen seuraamuksen käyttäytymisestä, joka oli päättynyt vuonna 2000 eli 19 vuotta ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.

569 Tässä yhteydessä on muistutettava, että suhteellisuusperiaatteen mukaan toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio 13.11.1990, Fedesa ym., C-331/88, EU:C:1990:391, 13 kohta ja tuomio 14.7.2005, Alankomaat v. komissio, C-180/00, EU:C:2005:451, 103 kohta).

570 Rikkomisen uusimisen osalta oikeuskäytännössä edellytetään komissiolta, että sen on sakon suuruutta määrittäessään huolehdittava siitä, että sen toimenpiteellä on ehkäisevä vaikutus. Keino ehkäisevän vaikutuksen takaamiseksi on, että uusiminen todetaan korottamalla sakon määrää. Uusimisen huomioon ottamisella pyritään siten kannustamaan yrityksiä, jotka ovat osoittaneet taipumusta olla piittaamatta kilpailusäännöistä, muuttamaan toimintaansa (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2011, Shell Petroleum ym. v. komissio, T-38/07, EU:T:2011:355, 98 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

571 Edellä 553 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan rikkomisen uusiminen on seikka, jonka perusteella sakon perusmäärää voidaan korottaa merkittävästi, sillä se on todiste siitä, että aiemmin määrätyn seuraamuksen ehkäisevä vaikutus ei ole ollut riittävä.

572 Kuten edellä 555 kohdassa on todettu, mahdollinen vanhentumisaika ei sido komissiota sen todetessa rikkomisen uusimista. Komissio ei kuitenkaan saa ottaa aikaisempaa päätöstä tai aikaisempia päätöksiä, jossa tai joissa yritykselle määrätään seuraamus, huomioon ilman mitään aikarajaa.

573 Rikkomisen uusimisen toteaminen ja sen erityispiirteiden arviointi kuuluvat komission harkintavaltaan, ja komissio voi vahvistaessaan määrää, jolla sakon määrää korotetaan rikkomisen uusimisen perusteella, ottaa kussakin tapauksessa huomioon sellaiset seikat, jotka ilmentävät yrityksen taipumusta olla piittaamatta kilpailusäännöistä (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2011, Shell Petroleum ym. v. komissio, T-38/07, EU:T:2011:355, 98 kohta).

574 Komissiota ei näin ollen voida arvostella siitä, että se on tässä tapauksessa ottanut huomioon rikkomisen uusimisen sen ajan perusteella, joka on kulunut ensimmäisen todetun rikkomisen tai ensimmäisten todettujen rikkomisen ja sen rikkomisen välillä, josta määrätään seuraamus riidanalaisessa päätöksessä. Juuri tämä seikka nimittäin osoittaa, että yrityksellä on taipumus olla piittaamatta kilpailusäännöistä, ja tekee näin ollen perustelluksi sen, että halutaan ohjata yrityksen

käyttäytymistä niin, että yritys noudattaisi kilpailusääntöjä (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2005, Groupe Danone v. komissio, T-38/02, EU:T:2005:367, 354 kohta ja tuomio 13.12.2012, Versalis ja Eni v. komissio, T-103/08, ei julkaistu, EU:T:2012:686, 266 kohta).

575 Kuten edellä 557 kohdassa on todettu, huomioon otettava aika oli lyhyt, sillä se oli vain kolme vuotta ja kahdeksan kuukautta. Koska kantajan taipumus olla piittaamatta kilpailusäännöistä oli näytetty toteen, komissiota ei voida perustellusti moittia siitä, että se tehnyt riidanalaisesta päätöksestä ehkäisevän, ja näin on siitä riippumatta, että tutkinta oli siihen liittyneiden oikeudellisten epävarmuustekijöiden vuoksi kestänyt jonkin aikaa.

576 Kantaja väittää kuitenkin, ettei riidanalaisella päätöksellä voinut sen tekoajankohtana enää olla mitään ehkäisevää vaikutusta, koska rikkomiset olivat tapahtuneet kauan sitten. Se toteaa lisäksi, että se on vuodesta 2000 lähtien pidättynyt kaikesta kilpailusääntöjen rikkomisesta.

577 Tässä yhteydessä on muistutettava, että – kuten edellä 298–300 kohdassa on todettu – vaikkei voida sulkea pois, että seuraamuksen uhalla, joka kohdistui kantajaan koko tutkinnan ajan, ja kahteen kertaan tapahtuneella seuraamusten määräämisellä on voinut olla tietty ehkäisevä vaikutus, tämä ei estä sitä, että nimenomaan seuraamus eli komission määräämän sakon maksaminen, sellaisena kuin sakkoa on korotettu rikkomisen uusimisen perusteella, on se, mikä tosiallisesti saa yrityksen pidättymään siitä, että se syyllistyisi uudelleen kilpailusääntöjen rikkomiseen.

578 Näin ollen komissio ei ole loukannut suhteellisuusperiaatetta, kun se on rikkomisen uusimisen huomioon ottamalla varmistanut, että kantajalle riidanalaisessa päätöksessä määrätty sakko on riittävän ehkäisevä.

579 Väite on kaikista edellä esitetyistä syistä hylättävä.

[– –]

4. Sakon alentamista koskevan vaatimuksen ratkaisu

645 Koska riidanalaisessa päätöksessä ei ole mitään lainvastaisuutta tai sääntöjenvastaisuutta (ks. edellä 530, 606 ja 643 kohta), sakon määrän alentamista koskevia vaatimuksia ei voida hyväksyä siltä osin kuin niillä vaaditaan unionin yleistä tuomioistuinta määrittämään mainittujen lainvastaisuuksien tai sääntöjenvastaisuuksien seuraukset sakon määrän osalta (ks. vastaavasti tuomio 17.12.2015, Orange Polska v. komissio, T-486/11, EU:T:2015:1002, 226 kohta).

646 Kun unionin tuomioistuimet käyttävät SEUT 261 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 31 artiklan mukaista täyttä harkintavaltaansa, niillä kuitenkin on sellaista pelkkää laillisuusvalvontaa, joka mahdollistaa vain kumoamiskanteen hylkäämisen tai riidanalaisen toimen kumoamisen (kokonaan tai osittain), pidemmälle menevät valtuudet ottaa huomioon kaikki tosiseikat muuttaakseen tarvittaessa seuraamuksen määrää (ks. vastaavasti tuomio 3.9.2009, Prym ja Prym Consumer v. komissio, C-534/07 P, EU:C:2009:505, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 10.11.2021, Google ja Alphabet v. komissio (Google Shopping), T-612/17, valitus vireillä, EU:T:2021:763, 605 kohta).

647 Kun unionin tuomioistuimet käyttävät täyttä harkintavaltaansa, ne voivat poistaa määrätyn sakon ja alentaa tai jopa korottaa sitä (ks. tuomio 19.12.2013, Siemens ym. v. komissio, C-239/11 P, C-489/11 P ja C-498/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:866, 334 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

648 Näin ollen unionin tuomioistuimet voivat tarvittaessa tehdä myös arviointeja, jotka poikkeavat arvioinneista, joita komissio on tehnyt määrittäessään sakon määrän (ks. tuomio 21.1.2016, Galp Energía España ym. v. komissio, C-603/13 P, EU:C:2016:38, 75 kohta).

649 On siten tarkasteltava asiakirja-aineiston kaikkien todisteiden ja etenkin kantajan esittämien todisteiden kannalta, onko unionin yleisen tuomioistuimen tarpeen korvata täyden harkintavaltansa nojalla komission määräämä sakon määrä toisella määrällä sillä perusteella, ettei ensiksi mainittu ole asianmukainen (tuomio 17.12.2015, Orange Polska v. komissio, T-486/11, EU:T:2015:1002, 227 kohta).

650 Kantaja on riidanalaisen päätöksen oikeasuhteisuuden kiistäessään todennut olevansa sitä mieltä, että kun otetaan huomioon käsiteltävän asian olosuhteet, komission olisi pitänyt lopettaa asian käsittely tai ainakin olla määräämättä sille mitään sakkoa, jos se aikoi tehdä päätöksen.

651 Tässä yhteydessä on todettava, että komissio, joka ei todennut sen enempää kohtuullista käsittelyaikaa koskevan vaatimuksen laiminlyöntiä kuin puolustautumisoikeuksien loukkaamista, on riidanalaisessa päätöksessä myöntänyt kantajalle alennuksen sakon määrään, mitä se on perustellut seuraavasti:

– ”kun otetaan huomioon – – epävarmuus, joka johtui kahden perussopimussopimuksen välisestä siirtymästä, joka on poikkeuksellinen olosuhde, jota ei tuona ajankohtana ollut nimenomaisesti ohjattu oikeuskäytännöllä, – – komissio pitää tarkoituksenmukaisena, että yritysten, joille päätös on osoitettu, sakkoa alennetaan” (570 perustelukappale) [2]

– tämä alennus myönnetään, ”jotta lievennettäisiin näihin osapuoliin kohdistuvia kielteisiä seurauksia, jotka ovat saattaneet aiheutua menettelyn pitkästä kestosta, joka [oli ollut] tarpeen tiettyjen sellaisten menettelyn aikana tapahtuneiden menettelyvirheiden korjaamiseksi, joista yritysten, joille tämä päätös on osoitettu, ei voida katsoa olevan vastuussa” (570 perustelukappale)

– ”sitä, että komissio omasta aloitteestaan alentaa sakon määrää – –, on pidettävä riittävänä – – niiden mahdollisten kielteisten seurausten lieventämiseksi, joita niille, joille päätös on osoitettu, on aiheutunut menettelyn pitkästä kestosta” (572 perustelukappale)

– ”ne, joille päätös on osoitettu, voivat – – saada asianmukaisen alennuksen sakkoihin – –, jotta lievennettäisiin komission menettelyvirheistä aiheutuneita mahdollisia kielteisiä seurauksia” (573 perustelukappale)

– ”komissio katsoo – –, että niiden menettelyvirheiden vuoksi, joita se on tehnyt EHTY:n perustamissopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen välisen siirtymän yhteydessä, ja näistä virheistä mahdollisesti aiheutuneen pidemmän keston vuoksi voi olla perusteltua, että ne, joille tämä päätös on osoitettu, saavat asianmukaisen korvauksen” (991 perustelukappale)

– ”kun otetaan huomioon harkintavalta, jota komissiolla on sakkojen vahvistamisen osalta, se voi – – [myöntää] niille, joille tämä päätös on osoitettu, sakon alennuksen, joka on mitoitettava niin, ettei se rankaise yrityksiä, joille päätös on osoitettu, menettelyvirheistä, joita ne eivät ole tehneet, mutta joka ei samaan aikaan saa olla niin suuri, että sillä loukataan periaatetta, jonka mukaan kartellit ovat erittäin vakavia kilpailuoikeuden rikkomisia” (992 perustelukappale)

[2] Tässä ja jäljempänä tuomiossa esitetyt lainaukset päätöksestä on suomennettu unionin tuomioistuimessa, koska EUVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

– ”jotta nämä tekijät otettaisiin huomioon asianmukaisesti, komissio katsoo, että kaikkien, joille tämä päätös on osoitettu, sakkoa on alennettava 50 prosentilla erityisen lieventävän asianhaaran perusteella” (994 perustelukappale).

652 Tästä ilmenee, että komissio on kantajalle määrätyn sakon määrää alentaakseen tukeutunut pääasiallisesti seuraaviin seikkoihin:

– EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo päättyi asiaa käsiteltäessä

– tämä tilanne aiheutti vaikeuksia sovellettavien sääntöjen tunnistamisen osalta

– nämä vaikeudet johtivat siihen, että unionin tuomioistuimet kumosivat vuosien 2002 ja 2009 päätökset

– nämä kumoamiset pidensivät menettelyä siinä määrin, että tämä saattoi vaikuttaa kielteisesti asianomaisten yritysten tilanteeseen

– nämä asianhaarat voitiin ottaa huomioon sakon määrää määritettäessä.

653 Tässä yhteydessä on todettava, että komissio käyttää edellä 651 kohdassa lainatuissa perustelukappaleissa useaan kertaan ilmaisuja, jotka saavat ajattelemaan, että se on kyseisen sakon alennuksen myöntäessään aikonut ”lieventää” tai ”korvata” ”kielteisiä seurauksia” eli vahinkoa, joka on saattanut aiheutua ”virheistä”, joista se oli vastuussa.

654 Vaikka tällaiset ilmaisut liitetään yleensä vahingonkorvausta koskeviin menettelyihin, riidanalaisesta päätöksestä ei ilmene, että komissio olisi sakon määrää alentaessaan aikonut korvata lainvastaisella menettelyllä aiheutetun vahingon. Komissio ei missään kohtaa tätä päätöstä myönnä menetelleensä lainvastaisesti esimerkiksi niin, että se olisi ylittänyt menettelyn kohtuullisen keston tai loukannut kantajan puolustautumisoikeuksia. Useissa tämän päätöksen osissa se päinvastoin viittaa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan silloin, kun esitetään menettelyn kestoa koskevia väitteitä, asiaan on haettava korjausta vahingonkorvauskanteella (568 ja 578 perustelukappale).

655 On siten katsottava, että kun otetaan huomioon nämä eri seikat, komissio ei myöntämällään sakon alennuksella tarkoittanut korvata lainvastaista menettelyä vaan pelkästään ottaa tapauksen olosuhteet huomioon sen laajan harkintavallan yhteydessä, joka sille on tunnustettu seuraamusten määräämisen osalta erityisesti 19.3.2009 annetussa tuomiossa Archer Daniels Midland v. komissio (C-510/06 P, EU:C:2009:166, 82 kohta) (ks. edellä 651 kohta).

656 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo täyttä harkintavaltaansa käyttäen, että käsiteltävässä asiassa sakkoa ei voida poistaa erityisesti sen vuoksi, että on tarpeen varmistaa kilpailuoikeuden täysimääräinen soveltaminen erityisen vakavaan ja huomattavan pitkäkestoiseen rikkomiseen, johon kantajan on katsottu syyllistyneen.

657 On kuitenkin otettava huomioon, että kantajalle ei määrätty sakkoa niiden muutamien vuosien aikana, jotka seurasivat komission toteamien viimeisten kilpailunvastaisten menettelytapojen noudattamista, vaan melkein 20 vuotta myöhemmin.

658 Tässä yhteydessä on todettava, että käsiteltävässä asiassa on sakon määrää määritettäessä otettava kaikkien relevanttien seikkojen joukossa huomioon sakon ehkäisevä vaikutus.

659 Ehkäisevän vaikutuksen huomioon ottamisella pyritään nimittäin varmistamaan, että sakon määrä riittävissä määrin kannustaa asianomaista yritystä ja yleisesti kaikkia talouden toimijoita noudattamaan unionin kilpailusääntöjä (ks. tuomio 17.6.2010, Lafarge v. komissio, C-413/08 P, EU:C:2010:346, 102 kohta).

660 Tässä tapauksessa rikkomisen ehkäisemistä koskeva tavoite on ainakin osittain jo toteutettu kantajan osalta yhtäältä seuraamuksella, joka on määrätty sille vuoden 2002 päätöksessä ja sen jälkeen vuoden 2009 päätöksessä, sekä toisaalta sillä mahdollisuudella, että tämä seuraamus saatetaan menettelyn lopuksi pysyttää, jos kantajan näistä päätöksistä nostamat kanteet hylätään tai jos siinä tapauksessa, että päätökset kumotaan, tehdään uusi päätös, jossa määrätään uudelleen seuraamus (ks. edellä 299 kohta).

661 Näin ollen on täyden harkintavallan nojalla katsottava, että kun otetaan huomioon viimeisten kilpailuvastaisten menettelytapojen ja riidanalaisen päätöksen tekemisen välillä kulunut aika, se, että sakon määrä on kyseisessä päätöksessä vahvistettu pienemmäksi kuin 2,975 miljoonan euron perusmäärä, jonka komissio on kyseisessä päätöksessä määrittänyt soveltamalla vuoden 1998 suuntaviivoja, jotka voivat ohjata unionin tuomioistuimia niiden käyttäessä täyttä harkintavaltaansa (ks. vastaavasti tuomio 6.12.2012, komissio v. Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, 80 kohta), riittää käsiteltävässä asiassa saamaan aikaan tavoitellun ehkäisevän vaikutuksen.

662 Edellä todetun perusteella se, että sakon määrää on viimeisten kilpailunvastaisten menettelytapojen ja riidanalaisen päätöksen tekemisen välillä kuluneen ajan vuoksi alennettu 50 prosentilla, on asianmukaista.

663 Tämän perusteella

– kanne on hylättävä siltä osin kuin sillä pyritään siihen, että riidanalainen päätös kumotaan kokonaan tai osittain

– kantajan vaatimus sakon määrän alentamisesta on hylättävä, koska komission riidanalaisessa päätöksessä myöntämä 50 prosentin alennus sakon määrästä oli asianmukainen, kun otetaan huomioon, että seuraamukselta edellytetty ehkäisevä vaikutus oli laimentunut rikkomisen päättymisen ja sakon määräämisen välillä kuluneen ajan vuoksi.

[– –]

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Ferriere Nord SpA vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan unionin neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Gervasoni Madise Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä marraskuuta 2022.

Allekirjoitukset