Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto prošireno vijeće)

9. studenoga 2022. *

„Tržišno natjecanje – Zabranjeni sporazumi – Tržište betonsko-armaturnih šipki – Odluka kojom se nakon prestanka važenja UEZUČ-a utvrđuje povreda članka 65. UEZUČ-a na temelju Uredbe (EZ) br. 1/2003 – Utvrđivanje cijena – Ograničenje i nadzor proizvodnje i prodaje – Odluka donesena nakon poništenja prethodnih odluka – Održavanje novog saslušanja u nazočnosti tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje – Prava obrane – Načelo dobre uprave – Razuman rok – Obveza obrazlaganja – Proporcionalnost – Načelo *non bis in idem* – Prigovor nezakonitosti – Dokaz o sudjelovanju u zabranjenom sporazumu – Otegotne okolnosti – Ponavljanje povrede – Olakotne okolnosti – Jednako postupanje – Neograničena nadležnost”

U predmetu T-667/19,

Ferriere Nord SpA, sa sjedištem u Osoppu (Italija), koji zastupaju W. Viscardini, G. Donà i B. Comparini, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju P. Rossi, G. Conte i C. Sjödin, u svojstvu agenata, uz asistenciju M. Moretta, odvjetnika,

tuženika,

koju podupire

Vijeće Europske unije, koje zastupaju O. Segnana i E. Ambrosini, u svojstvu agenata,

intervenijent,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za, najprije, poništenje Odluke Komisije C(2019) 4969 *final* od 4. srpnja 2019., koja se odnosi na povredu članka 65. UEZUČ-a (predmet AT.37956 – Betonsko-armaturne šipke), i, podredno, za smanjenje iznosa novčane kazne izrečene tužitelju,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće),

* Jezik postupka: talijanski

u sastavu, tijekom vijećanja: S. Gervasoni, predsjednik, L. Madise, P. Nihoul (izvjestitelj), R. Frendo i J. Martín y Pérez de Nanclares, suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 4. lipnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu [1]

I. Okolnosti spora

1 Tužitelj, Ferriere Nord SpA, društvo je osnovano u skladu s talijanskim pravom koje od travnja 1992. djeluje u sektoru betonsko-armaturnih šipki.

A. Prva odluka Komisije (2002.)

2 Od listopada do prosinca 2000. Komisija Europskih zajednica je, u skladu s člankom 47. UEZUČ-a, obavila provjere kod talijanskih poduzetnika proizvođača betonsko-armaturnih šipki, uključujući tužitelja, te udruženja poduzetnika, Federazione Imprese Siderurgiche Italiane (Udruženje talijanskih poduzetnika proizvođača željeza i čelika, u daljnjem tekstu: Federacciai). Također im je u skladu s tom odredbom uputila zahtjeve za pružanje informacija.

3 Komisija je 26. ožujka 2002. pokrenula postupak na temelju članka 65. UEZUČ-a i sastavila obavijest na temelju članka 36.UEZUČ-a (u daljnjem tekstu: obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku), koja je među ostalim dostavljena tužitelju. On se 31. svibnja 2002. očitovao na obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku.

4 Saslušanje stranaka u upravnom postupku održano je 13. lipnja 2002.

5 Komisija je 12. kolovoza 2002. istim adresatima uputila dodatnu obavijest o utvrđenim činjenicama (u daljnjem tekstu: dodatna obavijest o utvrđenim činjenicama) na temelju članka 19. stavka 1. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., Prve uredbe o provedbi članaka [81. i 82. UEZ-a] (SL 1962., 13, str. 204.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 3.). U njoj je obrazložila svoje stajalište u odnosu na vođenje postupka nakon prestanka važenja UEZUČ-a, 23. srpnja 2002. Tužitelj je 20. rujna 2002. odgovorio na dodatnu obavijest o utvrđenim činjenicama.

6 Novo saslušanje stranaka u upravnom postupku, u nazočnosti tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje, održano je 30. rujna 2002. Odnosilo se na predmet dodatne obavijesti o utvrđenim činjenicama, odnosno na pravne posljedice koje prestanak važenja UEZUČ-a ima za vođenje postupka.

[1] Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

7 Na kraju upravnog postupka Komisija je donijela Odluku C(2002) 5087 *final* od 17. prosinca 2002. o postupku na temelju članka 65. UEZUČ-a (COMP/37.956 – Betonsko-armaturne šipke) (u daljnjem tekstu: Odluka iz 2002.), koju je uputila udruženju Federacciai i osmero poduzetnika, uključujući tužitelja. U njoj je utvrdila da su potonji poduzetnici između prosinca 1989. i srpnja 2000. stvorili jedinstven, složen i trajan zabranjeni sporazum na talijanskom tržištu betonsko-armaturnog željeza u šipkama ili rolama (u daljnjem tekstu: betonsko-armaturne šipke) koji je imao za cilj ili učinak utvrđivanje cijena i ograničenje ili nadzor proizvodnje ili prodaje, protivno članku 65. stavku 1. UEZUČ-a.

8 Kad je riječ o tužiteljevu sudjelovanju u povredi, Komisija je istaknula da se ono protezalo od 1. travnja 1993. do 4. srpnja 2000. Na temelju toga izrekla mu je novčanu kaznu u iznosu od 3,57 milijuna eura. Taj je iznos uključivao smanjenje novčane kazne za 20 % u korist tužitelja u skladu s odjeljkom D. točkom 1. Obavijesti Komisije o oslobađanju od novčanih kazni ili smanjenju njihova iznosa u predmetima koji se odnose na zabranjene sporazume (SL 1996., C 207, str. 4., u daljnjem tekstu: Obavijest o suradnji), kojim se predviđa mogućnost odobrenja smanjenja novčane kazne koju trebaju platiti poduzetnici koji surađuju s Komisijom na način da joj prije slanja obavijesti o prethodno utvrđenim činjenicama u postupku dostave informacije, dokumente ili druge dokaze koji pridonose tomu da se potvrdi postojanje počinjene povrede.

9 Tužitelj je 10. ožujka 2003. podnio Općem sudu tužbu protiv Odluke iz 2002. Opći sud poništio je navedenu odluku u odnosu na tužitelja (presuda od 25. listopada 2007., Ferriere Nord/Komisija, T-94/03, neobjavljena, EU:T:2007:320) i druge poduzetnike adresate jer korištena pravna osnova, odnosno članak 65. stavci 4. i 5. UEZUČ-a, više nije bila na snazi u trenutku donošenja te odluke. Zbog toga Komisija nije bila nadležna, na temelju tih odredbi, utvrditi i sankcionirati povredu članka 65. stavka 1. UEZUČ-a nakon prestanka važenja UEZUČ-a. Opći sud nije ispitao druge aspekte te odluke.

10 Odluka iz 2002. postala je konačna u odnosu na udruženje Federacciai, koje nije podnijelo tužbu Općem sudu.

B. Druga odluka Komisije (2009.)

11 Komisija je dopisom od 30. lipnja 2008. obavijestila tužitelja i druge poduzetnike o kojima je riječ o svojoj namjeri donošenja nove odluke, u kojoj je ispravila korištenu pravnu osnovu. Usto je pojasnila da se navedena odluka temelji na dokazima koji su izloženi u obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i dodatnoj obavijesti o utvrđenim činjenicama. Tužitelj je na Komisijin poziv podnio pisana očitovanja 1. kolovoza 2008.

12 Telefaksima od 24. srpnja i 25. rujna 2008., a zatim od 13. ožujka, 30. lipnja i 27. kolovoza 2009., Komisija je od tužitelja zatražila informacije o njegovim dioničarima i imovinskoj situaciji društva. Tužitelj je odgovorio na te zahtjeve za pružanje informacija porukama elektroničke pošte redom od 1. kolovoza i 1. listopada 2008., a potom od 18. ožujka, 1. srpnja i 8. rujna 2009.

13 Komisija je 30. rujna 2009. donijela Odluku C(2009) 7492 *final* o postupku na temelju članka 65. UEZUČ-a (predmet COMP/37.956 – Betonsko-armaturne šipke, ponovno donošenje), upućenu istim poduzetnicima kao i Odluka iz 2002., uključujući tužitelja. Ta je odluka donesena na temelju postupovnih pravila UEZ-a i Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101.] i [102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.). Oslonila se na elemente navedene u obavijesti o preliminarno

utvrđenim činjenicama u postupku i dodatnoj obavijesti o utvrđenim činjenicama te je u biti preuzela sadržaj i zaključke Odluke iz 2002. Konkretno, iznos novčane kazne izrečene tužitelju u iznosu od 3,57 milijuna eura ostao je nepromijenjen.

14 Komisija je 8. prosinca 2009. donijela odluku o izmjeni, koja je u svojem prilogu sadržavala tablice o kretanjima cijena koje su nedostajale u njezinoj odluci od 30. rujna 2009. te je u osam bilježaka na dnu stranice ispravila redne brojeve u navedenim tablicama na koje se upućivalo.

15 Tužitelj je 19. veljače 2010. podnio tužbu Općem sudu protiv Odluke Komisije od 30. rujna 2009., kako je izmijenjena (u daljnjem tekstu: Odluka iz 2009.). Opći sud je 9. prosinca 2014. smanjio iznos novčane kazne izrečene tužitelju na 3,42144 milijuna eura jer to društvo tijekom tri godine nije sudjelovalo u dijelu zabranjenog sporazuma koji se odnosi na ograničenje ili nadzor proizvodnje ili prodaje, a u preostalom je dijelu odbio tužbu (presuda od 9. prosinca 2014., Ferriere Nord/Komisija, T-90/10, neobjavljena, EU:T:2014:1035). Opći sud je djelomično poništio Odluku iz 2009. u odnosu na jednog drugog od njezinih adresata, smanjio iznos novčane kazne izrečene jednom drugom od njezinih adresata i odbio druge podnesene tužbe.

16 Tužitelj je 20. veljače 2015. podnio žalbu protiv presude od 9. prosinca 2014., Ferriere Nord/Komisija (T-90/10, neobjavljena, EU:T:2014:1035). Presudom od 21. rujna 2017., Ferriere Nord/Komisija (C-88/15 P, EU:C:2017:716), Sud je ukinuo navedenu presudu Općeg suda i poništio Odluku iz 2009., među ostalim, u odnosu na tužitelja.

17 U presudi od 21. rujna 2017., Ferriere Nord/Komisija (C-88/15 P, EU:C:2017:716), Sud je presudio da, kad je odluka donesena na temelju Uredbe br. 1/2003, postupak donošenja te odluke treba biti u skladu s postupovnim pravilima predviđenima tom uredbom i Uredbom Komisije (EZ) br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članaka [101. i 102. UFEU-a] (SL 2004., L 123, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 298.), čak i ako je taj postupak pokrenut prije njihova stupanja na snagu.

18 Međutim, Sud je utvrdio da se u ovom slučaju ne može smatrati da je saslušanje od 13. lipnja 2002., koje se jedino odnosilo na meritum postupka, bilo u skladu s postupovnim zahtjevima koji se odnose na donošenje odluke na temelju Uredbe br. 1/2003 ako tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje nisu sudjelovala.

19 Sud je zaključio da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da Komisija nije bila dužna prije donošenja Odluke iz 2009. održati novo saslušanje jer su poduzetnici već imali priliku biti usmeno saslušani na saslušanjima od 13. lipnja i 30. rujna 2002.

20 U svojoj presudi od 21. rujna 2017., Ferriere Nord/Komisija (C-88/15 P, EU:C:2017:716), Sud je podsjetio na važnost održavanja saslušanja, na zahtjev stranaka o kojima je riječ, na koje se pozivaju tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje, jer njegovo neodržavanje predstavlja bitnu povredu postupka.

21 Sud je presudio da, s obzirom na to da se to pravo utvrđeno u Uredbi br. 773/2004 nije poštovalo, nije bilo nužno da poduzetnik kojemu je na taj način povrijeđeno pravo dokaže da je ta povreda mogla na njegovu štetu utjecati na tijek postupka i sadržaj sporne odluke.

22 Sud je također ukinuo druge presude Općeg suda od 9. prosinca 2014., kojima je odlučivao o zakonitosti Odluke iz 2009., kao i tu odluku, u pogledu četiri druga poduzetnika, zbog istih razloga. Nasuprot tomu, Odluka iz 2009. postala je konačna za poduzetnike adresate koji nisu podnijeli žalbu protiv navedenih presuda.

C. Treća odluka Komisije (2019.)

23 Dopisom od 15. prosinca 2017. Komisija je obavijestila tužitelja o svojoj namjeri nastavka upravnog postupka i da u tom okviru održi novo saslušanje stranaka u navedenom postupku u nazočnosti tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje.

24 Dopisom od 1. veljače 2018. tužitelj je podnio očitovanja u kojima je osporavao Komisijinu ovlast za nastavak upravnog postupka te ju je tako pozvao da ne nastavi taj postupak.

25 Komisija je 23. travnja 2018. održala novo saslušanje o meritumu postupka, na kojem su sudjelovali, u nazočnosti tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje i službenika za saslušanja, tužitelj i druga tri poduzetnika adresata Odluke iz 2009.

26 Dopisima od 19. studenoga 2018. te od 17. siječnja i 6. svibnja 2019. Komisija je tužitelju poslala tri zahtjeva za pružanje informacija u pogledu njegovih dioničara i njegove imovinske situacije. Tužitelj je odgovorio na te zahtjeve za pružanje informacija dopisima od 10. prosinca 2018. odnosno od 31. siječnja i 9. svibnja 2019.

27 Tužitelj je 21. lipnja 2019. sudjelovao na sastanku s Komisijinim službama, tijekom kojeg su one navele da su kolegiju povjerenika odlučile predložiti donošenje nove odluke o sankciji, ali da, s obzirom na objektivno produljeni rok, predlažu primjenu izvanredne olakotne okolnosti.

28 Komisija je 4. srpnja 2019. donijela Odluku C(2019) 4969 *final* o postupku na temelju članka 65. UEZUČ-a (predmet AT.37956 – Betonsko-armaturne šipke) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), upućenu pet poduzetnika u pogledu kojih je Odluka iz 2009. poništena, odnosno, osim tužitelja, društvima Alfa Acciai SpA, Feralpi Holding SpA (prije Feralpi Siderurgica SpA i Federalpi Siderurgica SRL), Partecipazioni Industriali SpA (prije Riva Acciaio SpA, a zatim Riva Fire SpA, u daljnjem tekstu: Riva) te Valsabbia Investimenti SpA i Ferriera Valsabbia SpA.

29 Pobijanom odlukom Komisija je utvrdila istu povredu poput one koja je bila predmet Odluke iz 2009., smanjivši novčane kazne izrečene poduzetnicima adresatima za 50 % zbog trajanja postupka. Usto, tužitelju je odobreno dodatno smanjenje novčane kazne za 6 % jer nije sudjelovao u dijelu zabranjenog sporazum koji se odnosi na ograničenje ili nadzor proizvodnje ili prodaje tijekom određenog razdoblja. Člankom 2. pobijane odluke Komisija je tako tužitelju izrekla novčanu kaznu u iznosu od 2,237 milijuna eura.

30 Dana 8. srpnja 2019. tužitelju je dostavljena nepotpuna preslika pobijane odluke, koja je sadržavala samo neparne stranice, o čemu je on obavijestio Komisiju dopisom od 9. srpnja 2019.

31 Potpuna verzija pobijane odluke dostavljena je tužitelju 18. srpnja 2019.

II. Postupak i zahtjevi stranaka

32 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. rujna 2019. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.

33 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 13. siječnja 2020., Vijeće Europske zatražilo je intervenciju u potporu Komisijinu zahtjevu. Odlukom od 11. veljače 2020., predsjednik četvrtog vijeća Općeg suda odobrio je tu intervenciju. Vijeće je podnijelo intervencijski podnesak, a tužitelj je svoja očitovanja na taj podnesak podnio u za to određenom roku. Komisija nije podnijela očitovanje na intervencijski podnesak.

34 Opći sud je na prijedlog četvrtog vijeća i u skladu s člankom 28. svojeg Poslovnika odlučio uputiti predmet proširenom sastavu suda.

35 Na prijedlog suca izvjestitelja Opći sud (četvrto prošireno vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka te je u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 89. Poslovnika postavio pisana pitanja strankama te od njih zahtijevao podnošenje dokumenata. Stranke su na ta pitanja i zahtjeve za podnošenje dokumenata odgovorile u određenom roku.

36 Na raspravi održanoj 4. lipnja 2021. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pisana i usmena pitanja koja je postavio Opći sud. Tužitelj je tijekom rasprave, nakon pitanja Općeg suda, prihvatio da se tužbeni razlozi istaknuti u prilog ovoj tužbi ponovno navedu u svrhu sastavljanja presude, što je zabilježeno u zapisniku s rasprave.

37 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– najprije, poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem se odnosi na njega;

– podredno, djelomično poništi pobijanu odluku i smanji iznos novčane kazne koja mu je izrečena;

– naloži Komisiji i Vijeću snošenje troškova.

38 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

39 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu u dijelu u kojem se temelji na prigovoru nezakonitosti članka 25. Uredbe br. 1/2003;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

III. Pravo

40 U prilog tužbi tužitelj ističe devet tužbenih razloga, koji se mogu podijeliti u dvije skupine.

41 U prvoj se skupini ističe šest glavnih tužbenih razloga kojima se nastoji ishoditi poništenje pobijane odluke:

– prvi se temelji na povredi prava obrane i postupovnih pravila na saslušanju od 23. travnja 2018.;

– drugi se temelji na nezakonitom odbijanju Komisije da prije donošenja pobijane odluke provjeri usklađenost te odluke s načelom razumnog roka trajanja postupka;

– treći se temelji na povredi načela razumnog roka trajanja postupka;

– četvrti se temelji na povredi obveze obrazlaganja, prekoračenju ovlasti i povredi načela proporcionalnosti;

– peti se temelji na povredi načela *non bis in idem*;

– šesti se temelji se na nezakonitosti sustava zastare predviđenog člankom 25. Uredbe br. 1/2003.

42 U drugoj se skupini podredno ističu posljednja tri tužbena razloga kojima se nastoji ishoditi djelomično poništenje pobijane odluke i odgovarajuće smanjenje iznosa novčane kazne izrečene tužitelju:

– sedmi se temelji na povredi tereta dokazivanja i načela *in dubio pro reo* u pogledu postupanja koja se prigovaraju tužitelju;

– osmi se temelji na nezakonitosti povećanja iznosa novčane kazne zbog ponavljanja povrede;

– deveti se temelji se na povredi načela jednakog postupanja u pogledu uzimanja u obzir olakotnih okolnosti i nepravodobnosti razloga kojima se opravdava odobrenje smanjenja novčane kazne.

A. Zahtjev za poništenje

[*omissis*]

1. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na nezakonitom odbijanju Komisije da prije donošenja pobijane odluke provjeri usklađenost te odluke s načelom razumnog roka trajanja postupka

[*omissis*]

a) Prvi prigovor, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava

199 Tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila članak 41. Povelje time što je prije donošenja pobijane odluke odbila ocijeniti usklađenost donošenja te odluke s načelom razumnog roka.

200 U tom pogledu valja navesti da je, kao što to ističe tužitelj, Komisija dužna poštovati načelo razumnog roka iz članka 41. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 179. i od 5. lipnja 2012., Imperial Chemical Industries/Komisija, T-214/06, EU:T:2012:275, t. 285.).

201 Stoga protek roka treba uzeti u obzir kada, koristeći se marginom prosudbe koja joj je dodijeljena pravom Unije, Komisija ocjenjuje treba li pri primjeni pravila tržišnog natjecanja pokrenuti postupak i donijeti odluku.

202 Iz pobijane odluke proizlazi da, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, Komisija nije povrijedila obvezu uzimanja u obzir proteka roka prilikom ocjene treba li pokrenuti takav postupak i donijeti odluku o sankciji. Naime, u pobijanoj odluci navodi se da je ta institucija prije donošenja odluke ispitala može li se u ovom slučaju postupak nastaviti i može li taj postupak dovesti do donošenja takve odluke, kojom se izriče novčana kazna.

[*omissis*]

213 Stoga iz pobijane odluke proizlazi da je, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, Komisija prije donošenja te odluke provjerila je li poštovano načelo razumnog roka, analizirajući duljinu upravnog postupka, uključujući upravne faze i prekide zbog sudskog nadzora, razloge kojima se može objasniti trajanje postupka i posljedice koje iz toga mogu proizaći.

214 Taj zaključak osporava tužitelj, prema čijem se mišljenju Komisija u pobijanoj odluci odbila izjasniti o nerazumnoj duljini postupka uz objašnjenje da tu ocjenu treba donijeti sud Unije, a da ona ne može odlučiti o tom pitanju.

215 U tom pogledu valja istaknuti da se sudu Unije mogu uputiti pitanja o trajanju postupaka. U sporovima o utvrđivanju odgovornosti on mora naložiti institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije naknadu štete kada su je oni prouzročili povredom načela razumnog roka (presude od 26. studenoga 2013., Kendrion/Komisija, C-50/12 P, EU:C:2013:771, t. 94. i od 11. srpnja 2019., Italmobiliare i dr./Komisija, T-523/15, neobjavljena, EU:T:2019:499, t. 159.). U sporovima o poništenju, trajanje postupka može imati za posljedicu poništenje pobijane odluke ako su kumulativno ispunjena dva uvjeta, prvi, da je trajanje postupka nerazumno dugo i, drugi, da je prekoračenje razumnog roka spriječilo ostvarenje prava obrane (presude od 21. rujna 2006., Technische Unie/Komisija, C-113/04 P, EU:C:2006:593, t. 47. i 48.; od 8. svibnja 2014., Bolloré/Komisija, C-414/12 P, neobjavljena, EU:C:2014:301, t. 84. i 85. i od 9. lipnja 2016., PROAS/Komisija, C-616/13 P, EU:C:2016:415, t. 74. do 76.).

216 Kao što to ističe tužitelj, nadležnost koja je tako povjerena sudu Unije ne može osloboditi Komisiju od ocjene koju mora provesti u trenutku utvrđivanja mjera koje treba poduzeti u pogledu presude o poništenju u skladu s člankom 266. UFEU-a.

217 Kao što je to navedeno, prilikom provođenja takve ocjene Komisija mora uzeti u obzir sve elemente slučaja, osobito svrsishodnost donošenja nove odluke, hoće li izreći sankciju i, ovisno o slučaju, hoće li smanjiti predviđenu sankciju ako se pokaže, među ostalim, da je trajanje postupka, time što je uključivalo upravne faze, ali i, ovisno o slučaju, prekide zbog sudskog nadzora, a da to samo po sebi ne predstavlja povredu, moglo utjecati na elemente koje treba uzeti u obzir za određivanje iznosa novčane kazne, i osobito na njezinu moguću odvraćajuću prirodu kada se ona izriče dugo nakon činjenica koje čine povredu.

218 Ta ocjena, koja se osobito odnosi na ukupno trajanje postupka, uključujući sudske faze, uglavnom je provedena u uvodnoj izjavi 528. pobijane odluke.

219 Iz toga slijedi da je, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, Komisija u pobijanoj odluci provjerila može li trajanje postupka biti prepreka nastavku postupka priznavši da je takva ocjena stavljena pod nadzor suda Unije u sporovima o zakonitosti i, po potrebi, utvrđivanju odgovornosti.

[*omissis*]

223 Prigovor stoga treba odbiti.

[*omissis*]

2. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela razumnog roka trajanja postupka

229 Tužitelj tvrdi da pobijanu odluku treba poništiti jer je donesena nakon postupka u kojem je prekoračen razuman rok. Prema njegovu mišljenju, prekomjerno trajanje postupka ima za posljedicu to da Komisija više nema ovlast sankcioniranja i da je stoga i navedena odluka nezakonita zbog prekoračenja ovlasti. Tužitelj u biti ističe tri prigovora, koji se odnose na trajanje upravnih faza, ukupno trajanje postupka i učinak duljine postupka na prava obrane, koje Komisija sve osporava.

230 Prije ispitivanja tih prigovora, valja podsjetiti na to da Sud smatra da trajanje postupka može imati za posljedicu poništenje pobijane odluke ako su kumulativno ispunjena dva uvjeta, pri čemu je prvi da je trajanje postupka nerazumno dugo i drugi da je prekoračenje razumnog roka spriječilo ostvarenje prava obrane (vidjeti točku 215. ove presude).

231 Iz toga proizlazi da se Komisijina odluka ne bi mogla poništiti samo zbog prekoračenja razumnog roka ako to prekoračenje nije utjecalo na tužiteljeva prava obrane. Stoga treba smjesta odbiti tužiteljev argument prema kojem je samo prekoračenje razumnog roka trebalo navesti Komisiju da odustane od donošenja pobijane odluke.

[*omissis*]

a) Prvi prigovor, koji se odnosi na trajanje upravnih faza

233 Tužitelj tvrdi da je trajanje upravnih faza, koje je trajalo više od šest godina, bilo protivno načelu razumnog roka. Osobito kritizira sporost s kojom je Komisija reagirala na poništenja koje su uzastopno proglasili Opći sud i Sud:

– između objave presude od 25. listopada 2007., Ferriere Nord/Komisija (T-94/03, neobjavljena, EU:T:2007:320), i donošenja Odluke iz 2009., odnosno tijekom više od dvije godine, Komisija je samo poslala dopis od 30. lipnja 2008., naveden u točki 11. ove presude, u kojem je najavljen nastavak postupka, kao i zahtjeve za pružanje informacija, te tijekom tog razdoblja nije bilo nove obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku ni novog saslušanja, iako je Komisija lako mogla ispraviti nedostatak zbog kojeg je poništena odluka bila nevaljana, s obzirom na to da je Opći sud jasno utvrdio taj nedostatak;

– isto tako, između presude od 21. rujna 2017., Ferriere Nord/Komisija (C-88/15 P, EU:C:2017:716), i donošenja pobijane odluke, odnosno tijekom jedne godine i devet mjeseci, aktivnost Komisije ograničila se na slanje dopisa od 15. prosinca 2017. u kojem se najavljuje nastavak postupka, dopisa kojima se najavljuje i objašnjava saslušanje od 23. travnja 2018. kao i ograničenih zahtjeva za pružanje informacija o tužiteljevoj imovinskoj situaciji.

234 Tužitelj usto tvrdi da je Komisija u upravnoj fazi postupka počinila brojne pogreške u upravljanju, koje su pridonijele neopravdanom produljenju postupovnih rokova.

235 U tom pogledu valja istaknuti da pravo Unije od institucija zahtijeva da u razumnom roku rješavaju predmete u okviru upravnih postupaka koje vode (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2012., Imperial Chemical Industries/Komisija, T-214/06, EU:T:2012:275, t. 284.).

236 Naime, obveza poštovanja razumnog roka u vođenju upravnih postupaka opće je pravno načelo sadržano osobito u članku 41. stavku 1. Povelje (presude od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 167.; od 11. travnja 2006., Angeletti/Komisija, T-394/03, EU:T:2006:111, t. 162. i od 7. lipnja 2013., Italija/Komisija, T-267/07, EU:T:2013:305, t. 61.).

237 U ovom slučaju iz spisa proizlazi da su se pred Komisijom tijekom rješavanja predmeta izmijenile četiri faze, koje su trajale ukupno šest godina i jedan mjesec:

– prva faza, u trajanju od jedne godine i pet mjeseci, odvojila je prve istražne mjere od slanja obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku udruženju Federacciai i poduzetnicima o kojima je riječ;

– tri sljedeće faze su one koje su dovele do donošenja Odluke iz 2002., Odluke iz 2009. i pobijane odluke, a koje su trajale devet mjeseci, dvije godine i jedan mjesec odnosno jednu godinu i devet mjeseci.

238 Prema sudskoj praksi, razumnost roka treba ocjenjivati s obzirom okolnosti koje su specifične za svaki predmet te osobito s obzirom na interese stranaka u sporu, složenost predmeta i ponašanje tužitelja i nadležnih tijela (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 187. i 188.).

239 Kao prvo, kad je riječ o interesima stranaka u sporu, valja podsjetiti na to da je u slučaju spora u pogledu povrede prava tržišnog natjecanja, temeljni zahtjev pravne sigurnosti koju moraju uživati gospodarski subjekti kao i cilj osiguravanja da tržišno natjecanje ne bude iskrivljeno na unutarnjem tržištu od znatnog interesa ne samo za tužitelja i njegove konkurente, nego i za treće osobe, zbog velikog broja osoba kojih se tiče i financijskih interesa u pitanju (vidjeti presudu od 1. veljače 2017., Aalberts Industries/Europska unija, T-725/14, EU:T:2017:47, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

240 U predmetnom slučaju Komisija je u pobijanoj odluci utvrdila da je tužitelj povrijedio članak 65. stavak 1. UEZUČ-a tako što je od 1. travnja 1993. do 4. srpnja 2000. sudjelovao u trajnom sporazumu ili usklađenom djelovanju koje se odnosi na betonsko-armaturne šipke, kojemu je cilj ili učinak bio utvrđivanje cijena i ograničenje ili nadzor proizvodnje ili prodaje na unutarnjem tržištu.

241 Na temelju tog utvrđenja Komisija je tužitelju izrekla novčanu kaznu u iznosu od 2,237 milijuna eura.

242 Uzimajući u obzir te elemente, može se smatrati da je interes tužitelja za predmet bio velik.

243 Kao drugo, što se tiče složenosti predmeta, valja istaknuti da se pogreške koje je počinila Komisija odnose na posljedice koje je za postupak imao prestanak važenja UEZUČ-a.

244 Međutim, valja podsjetiti na to da su pitanja koja se odnose na pravila primjenjiva na činjenice predmeta, kako u pogledu merituma tako i u odnosu na postupak, zbog prestanka važenja UEZUČ-a, kao što je to navela Komisija, na određen način složena.

245 Osim toga, zabranjeni sporazum obuhvaćao je relativno dugo razdoblje (deset godina i sedam mjeseci), odnosio se na znatan broj sudionika (osam poduzetnika, koji obuhvaćaju ukupno 11 društava i jedno strukovno udruženje) te je uključivao znatan obujam dokumenata koji su podneseni ili pribavljeni tijekom pretraga (oko 20 000 stranica).

246 S obzirom na te elemente, predmet treba smatrati složenim.

247 Kao treće, kad je riječ o ponašanju stranaka, valja istaknuti da je Komisija provodila kontinuiranu aktivnost zbog brojnih zahtjeva koje su joj postavile stranke u upravnom postupku.

248 Stoga je Komisija, u kontekstu donošenja pobijane odluke, morala razmotriti brojne dopise, istodobno s čim je trebala pripremiti saslušanje 23. travnja 2018. i ispitati prijedlog nagodbe koji su određene stranke u upravnom postupku podnijele 4. prosinca 2018.

249 Tužitelj tvrdi da je Komisija počinila dvije pogreške u upravljanju koje su neopravdano produljile trajanje postupka:

– pogrešku u pripremi CD-ROM-ova priloženih obavijesti o prethodno utvrđenim činjenicama u postupku;

– nepravilno obavješćivanje o Odluci iz 2009. i pobijanoj odluci.

250 Iako tužitelj ne pojašnjava dodatni rok do kojeg je došlo zbog dviju prethodno navedenih pogrešaka koje je počinila Komisija, iz točaka 13. i 14. ove presude proizlazi da je druga pogreška u svakom slučaju dovela do produljenja postupka za samo dva mjeseca i jedan tjedan.

251 Stoga tužitelj nije pružio dokaze na temelju kojih se može zaključiti da su navedene pogreške znatno utjecale na duljinu postupka.

252 Iz tih elemenata promatranih u cjelini proizlazi da trajanje upravnih faza postupka nije bilo nerazumno s obzirom na posebne okolnosti predmeta i osobito njegovu složenost, u kontekstu u kojem se Komisiji ne može prigovoriti nikakvo neobjašnjeno razdoblje nedjelovanja tijekom stadija koji su obilježili navedene upravne faze.

253 Prigovor stoga treba odbiti.

b) Drugi prigovor, koji se odnosi na ukupno trajanje postupka

254 Tužitelj osporava ukupno trajanje potrebno za obradu spisa od prvih istražnih radnji do donošenja pobijane odluke. Prema njegovu mišljenju, činjenica da je postupak u trenutku tog donošenja trajao gotovo 19 godina i da se odnosio na ponašanja od kojih su se neka dogodila prije više od 30 godina, čini to trajanje protivnim načelu razumnog roka.

255 U tom pogledu valja istaknuti da se obveza poštovanja razumnog roka primjenjuje na svaki stadij postupka čineći dio postupka i cjeline koju on tvori (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 230. i 231. i mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Solvay/Komisija, C-109/10 P, EU:C:2011:256, t. 239.).

256 U ovom slučaju valja utvrditi da je razdoblje tijekom kojeg je proveden cijeli upravni postupak iznimno dugo, što je uostalom navelo Komisiju da smanji novčanu kaznu konačno izrečenu tužiteljima (vidjeti točku 212. ove presude).

257 Međutim, ukupno trajanje upravnog postupka može se u predmetnom slučaju objasniti složenošću predmeta, s obzirom na to da je za određene aspekte njegov uzrok u elementima koji se odnose na predmet u užem smislu, dok je u odnosu na druge povezano s kontekstom u kojem se nalazi spis, odnosno prestankom važenja UEZUČ-a (vidjeti točke 243. do 246. ove presude).

258 Točno je da je Komisija počinila pogreške prilikom ocjene posljedica prestanka važenja UEZUČ-a i te su pogreške dovele do poništenja koje su proglasili Opći sud, a zatim i Sud.

259 Međutim, te pogreške, kao i utjecaj koji su mogle imati na trajanje upravnog postupka, treba ocijeniti uzimajući u obzir složenost postavljenih pitanja.

260 Osim toga, ukupno trajanje upravnog postupka djelomično se može pripisati prekidima zbog sudskog nadzora i stoga je povezano s više tužbi podnesenih sudu Unije u pogledu različitih aspekata predmeta.

261 U tom pogledu valja istaknuti da je mogućnost poduzetnika, u situaciji poput tužiteljeve, da njihove predmete više od jednom ispitaju upravna tijela ili, ovisno o slučaju, sudovi Unije, svojstvena sustavu koji uspostavili tvorci Ugovorâ radi nadzora ponašanja i transakcija u području tržišnog natjecanja.

262 Stoga poduzetnik ne može obvezu upravnog tijela da ispuni različite formalnosti i radnje prije nego što može donijeti konačnu odluku u području tržišnog natjecanja i mogućnost da te formalnosti ili radnje mogu dovesti do tužbe upotrijebiti kao argumente na kraju postupka kako bi istaknuo da je prekoračen razuman rok (vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetima Feralpi i dr./Komisija, C-85/15 P, C-86/15 P i C-87/15 P, C-88/15 P i C-89/15 P, EU:C:2016:940, t. 70.).

263 U tim se okolnostima ne može smatrati da je trajanje upravnog postupka, ocijenjeno u cijelosti, bilo prekomjerno i da je stoga moglo biti prepreka tomu da Komisija donese novu odluku kojom se izriče novčana kazna.

264 Prigovor stoga treba odbiti.

c) Treći prigovor, koji se odnosi na učinak duljine postupka na prava obrane

265 Tužitelj tvrdi da je duljina upravnog postupka utjecala na njegova prava obrane. Prema njegovu mišljenju, zbog te duljine na saslušanju od 23. travnja 2018. tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje nisu mogla saslušati sve sudionike čije je mišljenje moglo utjecati na njegovu sposobnost obrane. Usto, da je saslušanje održano u skladu s primjenjivim propisima prije donošenja Odluke iz 2002. ili čak Odluke iz 2009., Opći sud ne bi odlučio o postojanju spornih postupanja te bi, slijedom toga, predstavnici država članica bili zaštićeni od svakog utjecaja ili svake predrasude.

266 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao što je to navedeno u točki 230. ove presude, moraju biti ispunjena dva uvjeta kako bi sud poništio Komisijinu odluku zbog povrede načela razumnog roka. Budući da prvi uvjet (nerazumna duljina postupka) nije ispunjen, u odgovoru na treći prigovor u načelu nije potrebno provjeriti je li duljina upravnog postupka spriječila ostvarivanje prava obrane. Međutim, valja dodatno provesti to ispitivanje radi potpunog odgovora na pitanja tužitelja.

267 S jedne strane, valja utvrditi da je tijekom postupka razmatranog u cijelosti tužitelj barem sedam puta imao priliku izraziti svoje stajalište i iznijeti svoje argumente (vidjeti točke 3. do 6., 11., 24. i 25. ove presude).

268 Konkretno, tužitelji je mogao iznijeti svoje stajalište tijekom treće upravne faze u svojim očitovanjima od 1. veljače 2018. i na saslušanju od 23. travnja 2018. (vidjeti točke 24. i 25. ove presude).

269 S druge strane, na temelju ispitivanja prvog tužbenog razloga utvrđeno je da na tužiteljeva prava obrane nije utjecala ni činjenica da svi sudionici koji su sudjelovali na prethodnim saslušanjima nisu bili prisutni na saslušanju od 23. travnja 2018. ni činjenica da su predstavnici tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje u trenutku izražavanja svojeg mišljenja u savjetodavnom odboru znali da su dvije odluke, od kojih je jednu Opći sud potvrdio, prethodno donesene u odnosu na poduzetnike o kojima je riječ, kao ni činjenica da se Komisija već u dva navrata izjasnila o činjenicama predmeta i da je Opći sud potvrdio njezino stajalište u tom pogledu (vidjeti točke 59. do 162. ove presude).

270 Iz tih elemenata proizlazi da, čak i pod pretpostavkom da se trajanje upravnog postupka može smatrati protivnim načelu razumnog roka, nisu bili ispunjeni uvjeti koje treba ispuniti kako bi se ishodilo poništenje pobijane odluke, s obzirom na to da tužitelj nije mogao dokazati nikakvu povredu prava obrane zbog navedenog trajanja.

271 U tim okolnostima valja smatrati da nije ispunjen nijedan od zahtjeva koji su nužni kako bi Opći sud mogao poništiti pobijanu odluku zbog povrede načela razumnog roka.

272 Prigovor stoga treba odbiti, a zajedno s njim i razmatran treći tužbeni razlog u cijelosti.

3. Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja, prekoračenju ovlasti i povredi načela proporcionalnosti

[*omissis*]

a) Prvi prigovor, koji se odnosi na nepostojanje dostatnog objašnjenja razloga koji su Komisiju naveli na donošenje nove odluke kojom se izriče novčana kazna

274 Tužitelj tvrdi da Komisija nije dovoljno objasnila razloge koji su je mogli navesti na nastavak postupka, čime je proizvoljno izvršila diskrecijsku ovlast kojom raspolaže u tom području. U tom kontekstu također tvrdi da je Komisija smatrala da donošenje pobijane odluke proizvodi znatan odvraćajući učinak a da pritom nije objasnila zašto je odvraćanje bilo potrebno u sadašnjosti i u budućnosti niti je u pobijanoj odluci pojasnila razloge zbog kojih je odvraćajući učinak, kao što je to ona tvrdila, bio „osobito poželjan na tržištu kao što je talijansko tržište betonsko-armaturnih šipki”.

275 U tom pogledu valja istaknuti da je Komisiji člankom 105. stavkom 1. UFEU-a povjerena zadaća osiguravanja primjene članaka 101. i 102. UFEU-a.

276 Na temelju toga Komisija mora, prema sudskoj praksi, definirati i provoditi politiku Unije u području tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presudu od 16. listopada 2013., Vivendi/Komisija, T-432/10, neobjavljenu, EU:T:2013:538, t. 22. i navedenu sudsku praksu).

277 U tom okviru Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti koja je potvrđena Uredbom br. 1/2003, prema kojoj, ako utvrdi da postoji povreda, „može” , s jedne strane, zahtijevati od poduzetnika da takvu povredu otklone (članak 7. stavak 1.) i, s druge strane, propisati novčane kazne poduzetnicima koji su počinili povredu (članak 23. stavak 2.).

278 U području tržišnog natjecanja Komisiji je tako, neovisno o načinu na koji je saznala za spis, odnosno, konkretno, u okviru pritužbe ili na vlastitu inicijativu, povjerena ovlast odlučivanja treba li se o ponašanjima voditi postupak, treba li donijeti odluku i novčanu kaznu, ovisno o prioritetima koje definira u okviru svoje politike tržišnog natjecanja.

279 Međutim, postojanje te ovlasti ne oslobađa Komisiju njezine obveze obrazlaganja (vidjeti u tom smislu presudu od 12. ožujka 2020., LL-Carpenter/Komisija, T-531/18, neobjavljenu, EU:T:2020:91, t. 90. i navedenu sudsku praksu).

280 U kontekstu u kojem je, kao u ovom slučaju, s jedne strane, odluka koju je donijela Komisija u dva navrata poništena i u kojem je, s druge strane, vrijeme koje je proteklo između prvih istražnih radnji i donošenja odluke iznimno dugo, na toj je instituciji da na temelju načela dobre uprave uzme u obzir trajanje postupka i posljedice koje je to trajanje moglo imati na njezinu odluku o progonu poduzetnika o kojima je riječ, pri čemu ta ocjena stoga mora biti sadržana u obrazloženju odluke.

281 Međutim, Komisija je upravo to učinila detaljno navodeći, s jedne strane, u uvodnim izjavama 526. do 529. pobijane odluke i, s druge strane, u uvodnim izjavama 536. do 573. te odluke, razloge zbog kojih je smatrala da treba donijeti novu odluku kojom se utvrđuje postojanje povrede i izriče novčana kazna poduzetnicima o kojima je riječ.

282 Stoga je Komisija prije svega navela da trajanje postupka, prema njezinu mišljenju, nije dovelo ni do kakve povrede načela razumnog roka (uvodne izjave 528. i 555. pobijane odluke) i da prava obrane poduzetnika nisu povrijeđena jer su ti poduzetnici, s jedne strane, mogli podnijeti svoja očitovanja o nastavku postupka i, s druge strane, također iznijeli svoje argumente na saslušanju od

23. travnja 2018. U tom je pogledu pojasnila da tužitelj nije podnio nikakav konkretan dokaz u prilog svojoj tvrdnji prema kojoj nije mogao u potpunosti ostvariti svoja prava obrane (uvodne izjave 556. i 557. pobijane odluke).

283 Međutim, Komisija je priznala da je počinila postupovne pogreške i da su te pogreške mogle pridonijeti produljenju trajanja postupka.

284 Komisija je potom u pobijanoj odluci odvagnula opći interes koji je postojao za jamčenje djelotvorne primjene pravilâ u području tržišnog natjecanja i nastojanje da se umanje moguće posljedice počinjenih postupovnih pogrešaka (uvodna izjava 559. pobijane odluke).

285 Komisija je u tom pogledu istaknula da su poduzetnici o kojima je riječ 11 godina sudjelovali u povredi koja se smatra jednim od najozbiljnijih ograničenja u području tržišnog natjecanja. Navela je da, kad se u takvom kontekstu ne bi ponovno donijela odluka kojom se utvrđuje sudjelovanje poduzetnikâ u navedenoj povredi, to bi bilo protivno općem interesu jamčenja djelotvorne primjene prava tržišnog natjecanja Unije i to bi nadišlo postojeći interes za umanjivanje posljedica moguće povrede temeljnih prava koju su pretrpjeli poduzetnici adresati (uvodne izjave 560. i 561. pobijane odluke).

286 Komisija je nakon tog odvagivanja došla do zaključka da se, s obzirom na to da je počinjena povreda, samo donošenjem pobijane odluke može uvjeriti u to da počinitelji povrede neće ostati nekažnjeni i da će ih se stvarno odvratiti od sličnog ponašanja u budućnosti (uvodne izjave 563. do 569. pobijane odluke).

287 Komisija je na kraju analize pojasnila da je u svrhu umanjivanja negativnih posljedica koje su nastale zbog duljine postupka, kojim se nastojalo ispraviti postupovne povrede do kojih je došlo tijekom istrage i koje se ne mogu pripisati poduzetnicima o kojima je riječ, odlučila smanjiti iznos izrečenih novčanih kazni za 50 % (uvodne izjave 570. do 573. pobijane odluke).

288 Stoga je Komisija u pobijanoj odluci pružila detaljno obrazloženje koje jasno i nedvosmisleno odražava rasuđivanje koje je primijenila kako bi opravdala donošenje nove odluke unatoč dvama poništenjima do kojih je došlo u prošlosti.

[*omissis*]

296 Iz tih se elemenata može zaključiti da obrazloženje koje je Komisija iznijela u pobijanoj odluci jasno i nedvosmisleno odražava njezino rasuđivanje kako bi opravdala donošenje nove odluke kojom se izriče novčana kazna i da, slijedom toga, prigovor treba odbiti.

[*omissis*]

b) Peti prigovor, koji se odnosi na povredu načela proporcionalnosti

316 Tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila načelo proporcionalnosti jer se pokretanje postupka u pogledu postupanja o kojima je riječ u ovom sporu i njihovo sankcioniranje ne mogu smatrati proporcionalnima s obzirom na proteklo vrijeme i navodnu štetu za tržišno natjecanje koja se sada ublažila ili čak više ne postoji.

317 U tom pogledu valja podsjetiti na to da načelo proporcionalnosti, koje je dio općih načela prava Unije, zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje zadanog cilja, pri čemu, kad se može izabrati između više prikladnih mjera, valja odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća, a prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni ciljevima koji se žele postići (vidjeti u tom smislu presude od 13. studenoga 1990., Fedesa i dr., C-331/88, EU:C:1990:391, t. 13. i od 14. srpnja 2005., Nizozemska/Komisija, C-180/00, EU:C:2005:451, t. 103.).

318 Kako bi se u ovom slučaju donijela odluka o Komisijinoj povredi načela proporcionalnosti, valja uzeti u obzir sljedeće okolnosti.

319 Kao prvo, ako se akt poništi, kao što je to bio slučaj s Odlukom iz 2009., institucija koja ga je donijela može nastaviti upravni postupak u fazi u kojoj je nastala nezakonitost (vidjeti točke 53. i 54. ove presude).

320 Kao drugo, trajanje postupka samo po sebi ne dovodi do nezakonitosti Komisijina utvrđenja povrede ili iznosa izrečene novčane kazne. Do takvog osporavanja može doći samo ako, s jedne strane, trajanje postupka povređuje načelo razumnog roka i ako, s druge strane, prekoračenje razumnog roka sprečava ostvarivanje prava obrane (vidjeti točku 230. ove presude). Doista, u ovom slučaju, iz analize prvog i trećeg tužbenog razloga proizlazi da se tužitelj ne može pozivati na takve povrede.

321 Kao treće, sljedeći razlozi, koje Komisija navodi kako bi opravdala donošenje pobijane odluke unatoč proteklom vremenu, relevantni su i utemeljeni:

– jamčenje djelotvorne primjene prava tržišnog natjecanja i izbjegavanje nekažanjavanja poduzetnika o kojima je riječ;

– odvraćanje uključenih poduzetnika od počinjenja nove povrede prava tržišnog natjecanja;

– olakšavanje tužbi za naknadu štete koje podnose moguće žrtve zabranjenog sporazuma.

322 Kao četvrto, Komisija je nastojala umanjiti posljedice duljine postupka za poduzetnike o kojima je riječ time što im je odobrila smanjenje iznosa novčane kazne za 50 %.

323 Prigovor stoga treba odbiti, a zajedno s njim i razmatran četvrti tužbeni razlog u cijelosti.

4. Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela non bis in idem

324 Tužitelj tvrdi da je načelo *non bis in idem* onemogućivalo donošenje pobijane odluke.

325 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

326 Najprije valja istaknuti da tužitelj priznaje da se na njega nije primijenilo kumuliranje sankcija, nego samo kumuliranje postupaka, pri čemu tvrdi da je i takvo kumuliranje zabranjeno načelom *non bis in idem*.

327 U tom pogledu valja istaknuti da se načelo *non bis in idem* utvrđuje:

– s jedne strane, u članku 50. Povelje, u skladu s kojim se „[n]ikome […] ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u Uniji u skladu sa zakonom”;

– s druge strane, u članku 4. stavku 1. Protokola br. 7. uz EKLJP.

328 Načelo *non bis in idem*, kao nužna posljedica načela *res judicata*, jamči pravnu sigurnost i pravičnost, osiguravajući da, nakon što je nekoj osobi suđeno i ona je, moguće, sankcionirana, ta osoba ima sigurnost da se više neće progoniti za isto kazneno djelo (presuda od 3. travnja 2019., Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, t. 33.).

329 Konkretno, u području tržišnog natjecanja, načelo *non bis in idem* načelno zabranjuje da se određenog poduzetnika osudi ili progoni još jednom zbog protutržišnog ponašanja zbog kojeg je već bio sankcioniran ili za koje nije utvrđena njegova odgovornost ranijom odlukom koju nije moguće pobijati (vidjeti u tom smislu presude od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 59. i od 1. srpnja 2009., ThyssenKrupp Stainless/Komisija, T-24/07, EU:T:2009:236, t. 178.).

330 Primjena načela *non bis in idem* osobito pretpostavlja da je donesena odluka o pitanju je li doista počinjeno djelo ili da je proveden nadzor zakonitosti njegove ocjene (presuda od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 60.).

331 Ako je taj zahtjev ispunjen, načelom *non bis in idem* zabranjuje se nova ocjena merituma pitanja je li doista počinjeno kazneno djelo ako bi ta ocjena dovela do:

– izricanja druge sankcije, kao dodatka prvoj, u slučaju da se ponovno utvrdi odgovornost;

– ili izricanja prve sankcije u slučaju da se odgovornost koja nije utvrđena prvom odlukom utvrdi drugom (presuda od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 61.).

332 Suprotno tomu, načelu *non bis in idem* ne protivi se nastavak progona koji se odnosi na isto protutržišno ponašanje ako je prva odluka poništena zbog formalnih razloga a da se pritom nije odlučilo o meritumu činjenica koje se stavljaju na teret, s obzirom na to da odluka o poništenju ne znači „oslobođenje” u smislu koji se tom izrazu daje u području kaznenog progona (presude od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 62. i od 1. srpnja 2009., ThyssenKrupp Stainless/Komisija, T-24/07, EU:T:2009:236, t. 190.).

333 Naime, u takvom se slučaju sankcije izrečene novom odlukom ne dodaju sankcijama izrečenima poništenom odlukom, nego ih zamjenjuju (presude od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 62. i od 1. srpnja 2009., ThyssenKrupp Stainless/Komisija, T-24/07, EU:T:2009:236, t. 190.).

334 U ovom slučaju valja utvrditi da se do danas nije donijela nijedna konačna odluka o meritumu predmeta u pogledu tužiteljeva sudjelovanja u povredama koje mu se stavljaju na teret. Opći sud poništio je Odluku iz 2002. zbog pravne osnove koju je upotrijebila Komisija, a Odluka iz 2009. poništena je zbog bitne povrede postupka, pri čemu se ni u jednom od tih dvaju slučajeva nije zauzelo konačno stajalište o meritumu tužbenih razloga koje je istaknuo tužitelj, a koji se odnose na njegovo sudjelovanje u povredama koje mu se stavljaju na teret. Presuda od 9. prosinca 2014., Ferriere Nord/Komisija (T-90/10, neobjavljena, EU:T:2014:1035) jedina je presuda u kojoj se donijela odluka o takvim tužbenim razlozima, ali ju je Sud u potpunosti ukinuo. U tim se okolnostima ne može smatrati da je Komisija donošenjem pobijane odluke dvaput sankcionirala ili progonila tužitelja zbog istih povreda (vidjeti u tom smislu presudauod 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 63.).

335 Kad je riječ o sankciji izrečenoj tužitelju u pobijanoj odluci, ona zamjenjuje sankciju izrečenu u Odluci iz 2009., koja je pak zamijenila sankciju izrečenu u Odluci iz 2002. Iznosi koje je tužitelj platio na temelju novčane kazne izrečene Odlukom iz 2002., a zatim Odlukom iz 2009., vraćeni su mu nakon poništenja tih dviju odluka.

336 U tim se okolnostima ne može smatrati da se povrijedilo načelo *non bis in idem*.

[*omissis*]

342 Iz prethodno navedenog proizlazi da načelo *non bis in idem* nije onemogućivalo donošenje pobijane odluke. Stoga peti tužbeni razlog treba odbiti.

5. Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na nezakonitosti sustava zastare predviđenog člankom 25. Uredbe br. 1/2003

343 Tužitelj traži da se ne primijeni rok zastare predviđen u članku 25. Uredbe br. 1/2003 jer se prema njegovu mišljenju tim rokom povređuje, s jedne strane, načelo razumnog roka i, s druge strane, načelo proporcionalnosti.

344 Tužbeni razlog osporava se u pogledu dopuštenosti i merituma.

345 Komisija, koju podupire Vijeće, u pogledu dopuštenosti tvrdi da prigovor nezakonitosti nije dovoljno potkrijepljen i da je nejasno iznesen.

346 U tom pogledu valja istaknuti da je tužitelj u svojim pismenima pojasnio prigovore koje je istaknuo protiv članka 25. Uredbe br. 1/2003, pri čemu je naveo, s jedne strane, njihovu pravnu osnovu, odnosno povredu načela razumnog roka i načela proporcionalnosti i, s druge strane, argumentaciju koja je iznesena u potporu tom stajalištu, kojom u biti tvrdi da je članak 25. Uredbe br. 1/2003 nezakonit u dijelu u kojem se njime Komisiji omogućuje da donese odluku o sankciji a da pritom ne poštuje ta načela.

347 Osim toga, iz njihovih pismena proizlazi da su Komisija i Vijeće mogli razumjeti tužiteljeva osporavanja.

348 Stoga je ovaj tužbeni razlog dopušten.

349 Tužitelj u pogledu merituma iznosi dva argumenta.

350 Kao prvo, tvrdi da je zakonodavac Unije povrijedio načelo razumnog roka time što u članak 25. Uredbe br. 1/2003 nije uključio ideju da nakon isteka razumnog roka nastupa zastara za Komisijino donošenje odluke kojom se utvrđuje povreda i, u svakom slučaju, izricanje novčane kazne, neovisno o roku od pet ili deset godina i o zastojima do kojih može doći u slučaju sudskog postupka.

351 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, u području tržišnog natjecanja, rok zastare uređuje člankom 25. Uredbe br. 1/2003 na sljedeći način:

– taj rok traje pet godina (stavak 1. točka (b), u vezi s člankom 23. stavkom 2. točkom (a) navedene uredbe);

– može ga prekinuti svaka radnja koju poduzme Komisija s ciljem istrage ili vođenja postupaka u vezi povrede propisa (stavak 3.); u takvom slučaju, prekid retroaktivno poništava rok koji je već istekao i predstavlja početak novog roka; u slučaju prekida, zastara nastupa najkasnije na dan isteka razdoblja od deset godina u kojem Komisija nije propisala novčanu kaznu ili dnevnu kaznu (stavak 5.);

– rok ne teče tijekom žalbenih postupaka koji se vode pred Sudom protiv Komisijine odluke i u tom se slučaju produljuje za razdoblje u kojem je došlo do zastoja (stavak 6.).

352 Kad je riječ o načelu razumnog roka, ono nije unaprijed utvrđeno ili određeno na apstraktan način za sve postupke na koje može utjecati, nego ga treba ocijeniti s obzirom na okolnosti koje su specifične za svaki predmet, osobito s obzirom na značaj spora, složenost predmeta i ponašanje tužitelja i nadležnih tijela (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 187. i 188.).

353 Tužitelj prigovara zakonodavcu Unije da u članku 25. Uredbe br. 1/2003 nije predvidio maksimalan rok nakon kojeg se isključuje svaka Komisijina intervencija, čak i ako je došlo do zastojâ roka zastare.

354 U tom pogledu valja istaknuti da članak 25. Uredbe br. 1/2003, kako je sastavljen, proizlazi iz usklađivanja koje je proveo zakonodavac Unije, u okviru izvršavanja ovlasti koje su mu dodijeljene, dvaju ciljeva koji mogu zahtijevati suprotne mjere, odnosno, s jedne strane, potrebe osiguravanja pravne sigurnosti na način da se izbjegne mogućnost da se situacije koje su se utvrdile tijekom vremena vremenski neograničeno dovode u pitanje i, s druge strane, zahtjeva da se osigura poštovanje prava na način da se pokreću postupci zbog povrede te utvrde i sankcioniraju povrede prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2005., Sumitomo Chemical i Sumika Fine Chemicals/Komisija, T-22/02 i T-23/02, EU:T:2005:349, t. 82.).

355 Međutim, tužitelj u ovom slučaju nije dokazao da je zakonodavac Unije prilikom usklađivanja tih različitih ciljeva prekoračio marginu koju mu treba priznati u tom okviru. Naime, ovlast provođenja provjera i izricanja sankcija uređuje se strogim ograničenjima. Točno je da rok zastare ne teče u slučaju podnošenja pravnog lijeka sudu Unije. Međutim, ta mogućnost, kako bi se provela, zahtijeva postupak koji trebaju osigurati sami poduzetnici. Zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti zbog okolnosti da je, nakon podnošenja nekoliko tužbi, pri čemu su svaku od njih podnijeli predmetni poduzetnici, odluka do koje je došlo nakon postupka donesena nakon određenog roka.

356 Čini se da je usklađivanje koje je tako proveo zakonodavac Unije tim prikladnije jer osobe koje se žale na nerazumno dugo trajanje postupka mogu osporavati to trajanje tako da zatraže poništenje odluke donesene nakon tog postupka, s obzirom na to da do takvog poništenja dolazi samo u situacijama u kojima je prekoračenje razumnog roka spriječilo ostvarenje prava obrane ili u kojima prekoračenje razumnog roka ne dovodi do povrede prava obrane, pri čemu se sudu Unije podnosi tužba za naknadu štete (vidjeti točku 215. ove presude).

357 Stoga taj argument treba odbiti.

358 Kao drugo, tužitelj tvrdi da se članak 25. Uredbe br. 1/2003 protivi načelu proporcionalnosti jer se njime dopušta da se poduzetnike drži u neizvjesnosti tijekom predugog razdoblja, pri čemu se Komisiji omogućuje da pokrene postupak protiv njih nakon roka u kojem je, ovisno o slučaju, došlo do zastoja ili prekida.

359 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao što je to navedeno u točki 317. ove presude, načelo proporcionalnosti zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje zadanog cilja, pri čemu, kad se može izabrati između više prikladnih mjera, valja odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća, a prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni ciljevima koji se žele postići (vidjeti u tom smislu presude od 13. studenoga 1990., Fedesa i dr., C-331/88, EU:C:1990:391, t. 13. i od 14. srpnja 2005., Nizozemska/Komisija, C-180/00, EU:C:2005:451, t. 103.).

360 Međutim, kao što je to navedeno u točki 351. ove presude, rok zastare je pet godina.

361 On se prekida svakom radnjom koju Komisija poduzme s ciljem istrage ili vođenja postupaka u vezi povrede propisa, a zastara tada nastupa najkasnije unutar deset godina. Utvrđivanjem takvog roka stoga se uspostavlja strogo vremensko ograničenje za Komisijino djelovanje.

362 Osim toga, kao što je to također navedeno u točki 351. ove presude, rok zastare produljuje se za razdoblje u kojem je došlo do zastoja zastare tijekom žalbenih postupaka protiv Komisijine odluke. Prema sudskoj praksi, tim se zastojem izbjegava da pokretanje postupka zbog povreda spriječi pokretanje postupaka koji su izvan Komisijine kontrole (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 144.).

363 Stoga se članak 25. stavak 6. Uredbe br. 1/2003 odnosi na slučajeve u kojima Komisijino nedjelovanje nije posljedica njezina nedostatka pažnje (presuda od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 144.).

364 Kako bi se utvrdilo je li članak 25. Uredbe br. 1/2003 nezakonit kao što to prigovara tužitelj, valja istaknuti da zastara, time što sprečava da se situacije koje su se utvrdile tijekom vremena vremenski neograničeno dovode u pitanje, potvrđuje pravnu sigurnost, ali i omogućuje utvrđivanje situacija koje su barem u početku bile protivne zakonu (presuda od 6. listopada 2005., Sumitomo Chemical i Sumika Fine Chemicals/Komisija, T-22/02 i T-23/02, EU:T:2005:349, t. 82.).

365 Kako bi se dopunila ta analiza, valja podsjetiti na to da osobe koje se žale na nerazumno dugo trajanje postupka mogu osporavati to trajanje tako da zatraže poništenje odluke donesene nakon tog postupka, s obzirom na to da do takvog poništenja dolazi samo u situacijama u kojima je

prekoračenje razumnog roka spriječilo ostvarivanje prava obrane ili u kojima prekoračenje razumnog roka ne dovodi do povrede prava obrane, pri čemu se sudu Unije podnosi tužba za naknadu štete.

366 U tim se uvjetima ne može smatrati da je zakonodavac Unije, time što je ocijenio ciljeve koje treba postići u okviru sustava zastare, uspostavio sustav koji uključuje mjere koje nisu nužne, pa čak ni korisne, ili mjere koje se mogu zamijeniti drugim, jednako učinkovitim mjerama za zaštitu poduzetnika na koje taj sustav može utjecati a da se pritom ne naruši, u neprihvatljivoj mjeri, učinkovitost istraga ili kaznenog progona.

367 Stoga valja odbiti šesti tužbeni razlog, a slijedom toga i prvi dio zahtjeva za poništenje pobijane odluke.

B. Podredno podneseni zahtjev za smanjenje iznosa izrečene novčane kazne

[*omissis*]

1. Osmi tužbeni razlog, koji se temelji na nezakonitosti povećanja iznosa novčane kazne zbog ponavljanja povrede

[omissis]

a) Prvi prigovor, koji se temelji na povredi prava obrane prilikom uzimanja u obzir ponavljanja povrede

535 Tužitelj tvrdi da je povećanje osnovnog iznosa novčane kazne za 50 % koje je Komisija primijenila zbog ponavljanja povrede nezakonito jer mu se nije omogućilo da tijekom upravnog postupka podnese svoja očitovanja o tom pitanju, čime su se povrijedila njegova prava obrane.

536 Konkretnije, Komisija u obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku nije navela svoju namjeru da uzme u obzir tu otegotnu okolnost, pri čemu je ta obavijest sadržavala samo:

– opću tvrdnju koja vrijedi za sve poduzetnike, prema kojoj Komisija uzima u obzir sve otegotne okolnosti;

– navođenje ranije odluke o sankciji, odnosno Odluke Komisije 89/515/EEZ od 2. kolovoza 1989. o postupku primjene članka 85. Ugovora o EEZ-u (IV/31.553 – Zavarene mreže) (SL 1989., L 260, str. 1.), koje nije povezano s mogućim uzimanjem u obzir ponavljanja povrede, s obzirom na to da se nalazilo u bilješci u svrhu utvrđivanja proizvoda o kojima je riječ u tom predmetu.

537 Tužitelj tvrdi da se nakon toga nije pružila nikakva dodatna naznaka, iako je Komisija imala nekoliko prilika da o tome obavijesti poduzetnike o kojima je riječ, osobito u dodatnoj obavijesti o utvrđenim činjenicama, u dopisu od 15. prosinca 2017. kojim je najavljen nastavak postupka, u naknadnim zahtjevima za pružanje informacija, na saslušanju od 23. travnja 2018. ili pak na sastanku od 21. lipnja 2019., navedenom u točki 27. ove presude, održanom s Komisijinim službama.

538 U tom pogledu valja istaknuti da, kada Komisija nekoj pravnoj osobi namjerava pripisati povredu prava tržišnog natjecanja i, u tom okviru, staviti joj na teret ponavljanje povrede kao otegotnu okolnost, obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku koju upućuje toj osobi mora sadržavati sve elemente na temelju kojih se ta osoba može braniti, a osobito one kojima se može dokazati da su u tom slučaju ispunjene pretpostavke ponavljanja povrede (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2015., Komisija i dr./Versalis i dr., C-93/13 P i C-123/13 P, EU:C:2015:150, t. 96).

539 Komisija se u tom smislu u točki 84. Obavijesti o najboljoj praksi za vođenje postupka u vezi s člancima 101. i 102. UFEU-a (SL 2011., C 308, str. 6.) obvezala na to da u obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku „na dovoljno precizan način” navede elemente koji mogu predstavljati otegotne okolnosti.

540 Doista, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ponavljanje povrede treba analizirati kao potencijalno otegotnu okolnost (vidjeti u tom smislu presude od 11. ožujka 1999., Thyssen Stahl/Komisija, T-141/94, EU:T:1999:48, t. 618. i od 11. ožujka 1999., Unimétal/Komisija, T-145/94, EU:T:1999:49, t. 585.).

541 Obveza opisana u točkama 538. do 540. ove presude proizlazi iz obveze poštovanja prava obrane, pri čemu ta obveza podliježe općem načelu prema kojem se u svakom postupku koji može dovesti do sankcija, osobito novčanih kazni ili dnevnih kazni, poduzetnicima i udruženjima poduzetnika o kojima je riječ od početka upravnog postupka treba omogućiti da učinkovito izraze svoje stajalište o istinitosti i relevantnosti činjenica, optužbi i okolnosti koje im se stavljaju na teret (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 2002., LR AF 1998/Komisija, T-23/99, EU:T:2002:75, t. 189. i navedenu sudsku praksu).

542 Kad sud Unije nadzire je li se poštovalo načelo pravâ obrane, treba uzeti u obzir sve okolnosti predmeta kako bi osigurao da je Komisijina namjera utvrđivanja povrede ili određene okolnosti dovoljno predvidljiva za poduzetnika o kojem je riječ da se može smatrati da mu se omogućilo podnošenje očitovanja o pitanju koje se razmatra.

543 U ovom slučaju, u bilješci 2. obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku od 26. ožujka 2002. navodi se da se na tužitelja ranije odnosila odluka kojom se utvrđuje da je počinio tešku povredu pravila tržišnog natjecanja i kojom mu se zbog toga izriče određena sankcija.

544 Osim toga, u obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku navodi se da je Komisija namjeravala izreći novčanu kaznu poduzetnicima adresatima, među kojima je i tužitelj, uzimajući u obzir različite elemente.

545 Tako se u uvodnoj izjavi 314. obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku navodi da Komisija prilikom određivanja iznosa novčanih kazni uzima u obzir okolnosti slučaja, a osobito težinu i trajanje povrede, pri čemu se podsjeća na to da sporazum ili usklađeno djelovanje, kao što su cjenovni kartel i kartel o podjeli tržišta, predstavljaju vrlo tešku povredu prava Unije.

546 Komisija je u uvodnoj izjavi 314. obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku najavila i svoju namjeru da iznos novčane kazne koja se izriče svakom poduzetniku odražava otegotne ili olakotne okolnosti koje se mogu utvrditi u odnosu na te poduzetnike, pri čemu taj iznos treba utvrditi na razini kojom se osigurava dovoljno odvraćajući učinak.

547 Zatim je Komisija svojim dopisom od 15. prosinca 2017., kojim je najavila nastavak upravnog postupka, obavijestila tužitelja o tome da će odluku koju će donijeti nakon završetka postupka temeljiti na prigovorima koji proizlaze iz obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, zbog kojih su donesene Odluka iz 2002. i Odluka iz 2009.

548 Doista, u tim se odlukama ponavljanje povrede utvrdilo kao otegotna okolnost u svrhu izračuna iznosa novčane kazne za tužitelja.

549 Ako je to potrebno, valja dodati da je Komisija u dopisu od 15. prosinca 2017. ustrajala na činjenici da poduzetnici o kojima je riječ na saslušanju mogu detaljno i bez ograničenja raspravljati o svim aspektima slučaja, čime se tužitelju pruža mogućnost da kao poduzetnik o kojem je riječ po potrebi navede zašto je smatrao da se ponavljanje povrede ne može utvrditi u pogledu njega kao otegotna okolnost.

550 U tim okolnostima valja istaknuti, nakon ispitivanja koje se odnosi na sve okolnosti u spisu, da su u ovom predmetu ispunjeni uvjeti, s jedne strane, da je Komisijina namjera da zbog ponavljanja povrede uzme u obzir odluku o sankciji prethodno upućenu tužitelju bila dovoljno predvidljiva i, s druge strane, da je tužitelj imao priliku podnijeti svoja očitovanja o tom pitanju.

551 Prigovor stoga treba odbiti.

b) Drugi prigovor, koji se odnosi na razdoblje između dviju povreda koje su uzete u obzir

552 Tužitelj tvrdi da je rok za ocjenu ponavljanja povrede, odnosno vrijeme koje je proteklo između utvrđenja prve povrede i trenutka u kojem je poduzetnik o kojem je riječ ponovno postupio na nezakonit način, u ovom slučaju bio devet godina, s obzirom na to da je u zabranjenom sporazumu sudjelovao 1998., a ne 1993., kao što je to Komisija smatrala u pobijanoj odluci. Doista, takav je rok predug da bi se utvrdilo ponavljanje povrede.

553 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, sa stajališta odvraćanja, ponavljanje povrede okolnost koja prema sudskoj praksi opravdava znatno povećanje osnovnog iznosa novčane kazne. Naime, ono predstavlja dokaz da prethodno izrečena sankcija nije bila dovoljno odvraćajuća (vidjeti presudu od 8. srpnja 2008., BPB/Komisija, T-53/03, EU:T:2008:254, t. 398. i navedenu sudsku praksu).

554 Kad je riječ o vremenu koje je proteklo između dviju povreda, ni u Uredbi br. 1/2003 ni u Smjernicama o metodi za utvrđivanje novčanih kazni koje se propisuju u skladu s člankom 15. stavkom 2. Uredbe br. 17 i člankom 65. stavkom 5. [UEZUČ-a] (SL 1998., C 9, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 6., u daljnjem tekstu: Smjernice iz 1998.) ne predviđa se najdulji rok za uzimanje u obzir ponavljanja povrede i odlučilo se da nepostojanje takvog roka samo po sebi ne povređuje načelo pravne sigurnosti (presuda od 17. lipnja 2010., Lafarge/Komisija, C-413/08 P, EU:C:2010:346, t. 66. i 67.).

555 Međutim, iako se nijednom roku zastare ne protivi utvrđenje ponavljanja povrede, Komisija ipak ne može, kako bi se poštovalo načelo proporcionalnosti, uzeti u obzir jednu ili više ranijih odluka kojima se poduzetniku izriče sankcija bez vremenskog ograničenja (presuda od 17. lipnja 2010., Lafarge/Komisija, C-413/08 P, EU:C:2010:346, t. 70.).

556 Stoga je na sudu Unije da provjeri, s obzirom na činjenice u predmetnom slučaju, je li povećanje iznosa novčane kazne zbog ponavljanja povrede opravdano, osobito zbog toga što ono može upućivati na sklonost poduzetnika o kojem je riječ da povređuje pravila tržišnog natjecanja, osobito s obzirom na kratko vrijeme koje je proteklo između prethodne povrede pravilâ tržišnog natjecanja i predmetne povrede (vidjeti u tom smislu presudu od 17. lipnja 2010., Lafarge/Komisija, C-413/08 P, EU:C:2010:346, t. 70.).

557 U ovom slučaju, s obzirom na odbijanje sedmog tužbenog razloga, kojim je tužitelj osporavao dokaze koje je Komisija prikupila kako bi dokazala da je sudjelovao u povredi od 1. travnja 1993., razdoblje između dviju povreda bilo je tri godine i osam mjeseci, a ne devet godina, kao što je to on tvrdio.

558 U tom pogledu valja istaknuti da se, prema sudskoj praksi, razdoblje od malo manje od deset godina između dviju povreda može smatrati relativno kratkim i stoga dokazuje poduzetnikovu sklonost da iz utvrđenja povrede pravilâ tržišnog natjecanja donesenog u pogledu njega ne izvede odgovarajuće zaključke (presuda od 8. veljače 2007., Groupe Danone/Komisija, C-3/06 P, EU:C:2007:88, t. 40.).

559 Komisija je u tom kontekstu mogla pravilno smatrati da je povećanje osnovnog iznosa novčane kazne zbog ponavljanja povrede opravdano u ovom slučaju, s obzirom na tužiteljevu sklonost da povređuje pravila tržišnog natjecanja koju dokazuje kratko vrijeme koje je proteklo između dviju povreda o kojima je riječ, odnosno tri godine i osam mjeseci.

[*omissis*]

564 Prigovor stoga treba odbiti.

c) Treći prigovor, koji se odnosi na razdoblje proteklo između povreda koje su uzete u obzir i donošenja pobijane odluke

565 Uvodno valja istaknuti da je Opći sud prilikom ispitivanja prethodnog prigovora trebao ocijeniti razdoblje koje je proteklo između dviju povreda koje je Komisija uzela u obzir zbog ponavljanja povrede.

566 Tužitelj trećim prigovorom traži od suda Unije da s obzirom na načelo proporcionalnosti ocijeni drugo razdoblje, odnosno ono koje je proteklo između, s jedne strane, povreda utvrđenih kako bi se uzelo u obzir ponavljanje povrede i, s druge strane, Komisijina donošenja pobijane odluke, u kojoj je povećala osnovni iznos novčane kazne zbog ponavljanja povrede.

567 Prema tužiteljevu mišljenju, budući da je to razdoblje predugo, ponavljanje povrede ne može proizvesti odvraćajući učinak i time ispuniti svoju svrhu, tako da je Komisija povrijedila načelo proporcionalnosti time što je u ovom slučaju utvrdila ponavljanje povrede.

568 Tužitelj u prilog svojem stajalištu naglašava posebne okolnosti ovog slučaja, u kojima je Komisija, zbog poništenja Odluke iz 2002. i Odluke iz 2009., na temelju ponavljanja povrede uzela u obzir postupanja koja su započela 1985., odnosno prije 34 godine, a koja su utvrđena 1989., odnosno prije 30 godina u pogledu prve povrede, kako bi sankcionirala postupanje koje je prestalo 2000., odnosno 19 godina prije donošenja pobijane odluke.

569 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s načelom proporcionalnosti, akti institucija ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje zadanog cilja, pri čemu, kad se može izabrati između više prikladnih mjera, valja odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća, a prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni ciljevima koji se žele postići (vidjeti u tom smislu presude od 13. studenoga 1990., Fedesa i dr., C-331/88, EU:C:1990:391, t. 13. i od 14. srpnja 2005., Nizozemska/Komisija, C-180/00, EU:C:2005:451, t. 103.).

570 Kad je riječ o ponavljanju povrede, sudskom praksom se zahtijeva da Komisija u svrhu utvrđivanja iznosa novčane kazne osigura odvraćajući učinak svojeg djelovanja. Doista, jedno od sredstava za jamčenje tog odvraćajućeg učinka jest utvrđivanje ponavljanja povrede povećanjem iznosa novčane kazne. Stoga se uzimanjem u obzir ponavljanja povrede nastoji potaknuti poduzetnike koji su pokazali sklonost da povređuju pravila tržišnog natjecanja da promijene svoje ponašanje (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2011., Shell Petroleum i dr./Komisija, T-38/07, EU:T:2011:355, t. 98. i navedenu sudsku praksu).

571 Prema sudskoj praksi navedenoj u točki 553. ove presude, ponavljanje povrede okolnost je koja opravdava znatno povećanje osnovnog iznosa novčane kazne jer predstavlja dokaz da prethodno izrečena sankcija nije bila dovoljno odvraćajuća.

572 Kao što se to navodi u točki 555. ove presude, Komisija nije obvezana mogućim rokom zastare radi utvrđenja ponavljanja povrede. Međutim, ona ne može uzeti u obzir jednu ili više ranijih odluka kojima se poduzetniku izriče sankcija bez vremenskog ograničenja.

573 Utvrđenje i ocjena posebnih značajki ponavljanja povrede dio su Komisijine diskrecijske ovlasti i ona u svakom slučaju, kad utvrđuje stopu povećanja zbog ponavljanja povrede, može uzeti u obzir indicije koje potvrđuju poduzetnikovu sklonost da povređuje pravila tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2011., Shell Petroleum i dr./Komisija, T-38/07, EU:T:2011:355, t. 98.).

574 Stoga se Komisiji ne može prigovoriti da je u ovom slučaju utvrdila ponavljanje povrede s obzirom na razdoblje koje je proteklo između prve ili prvih utvrđenih povreda i one koja se sankcionirala u pobijanoj odluci. Naime, taj element dokazuje poduzetnikovu sklonost da povređuje pravila tržišnog natjecanja i stoga opravdava želju da se postupanje tog poduzetnika usmjeri na poštovanje pravilâ tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presude od 25. listopada 2005., Groupe Danone/Komisija, T-38/02, EU:T:2005:367, t. 354., i od 13. prosinca 2012., Versalis i Eni/Komisija, T-103/08, neobjavljenu, EU:T:2012:686, t. 266.).

575 Doista, kao što se to navodi u točki 557. ove presude, razdoblje je bilo kratko jer je trajalo tri godine i osam mjeseci. Budući da je utvrđena tužiteljeva sklonost da povređuje pravila prava tržišnog natjecanja, Komisiji se ne može valjano prigovoriti da je pobijanoj odluci dala odvraćajući učinak, i to unatoč činjenici da je istraga trajala određeno vrijeme zbog pravnih nesigurnosti s kojima se suočila.

576 Međutim, tužitelj tvrdi da pobijana odluka zbog starosti povreda u trenutku donošenja više nije mogla imati nikakav odvraćajući učinak. Osim toga, tvrdi da od 2000. nije počinio nikakvu povredu.

577 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao što je to navedeno u točkama 298. do 300. ove presude, iako se ne može isključiti da su prijetnja sankcijom s kojom se tužitelj suočavao tijekom cijele istrage i izricanje sankcije u dva navrata mogli imati određeni odvraćajući učinak, to ne znači da se sankcijom, odnosno plaćanjem novčane kazne koju je izrekla Komisija, uvećane zbog ponavljanja povrede, stvarno odvratilo poduzetnika od počinjenja nove povrede pravilâ tržišnog natjecanja.

578 U tim okolnostima, Komisija nije povrijedila načelo proporcionalnosti time što je uzimanjem u obzir ponavljanja povrede zajamčila da je novčana kazna izrečena tužitelju u pobijanoj odluci dovoljno odvraćajuća.

579 Zbog svih navedenih razloga, prigovor treba odbiti.

[*omissis*]

2. Zaključak o zahtjevu za smanjenje novčane kazne

645 Budući da u pobijanoj odluci nije počinjena nikakva nezakonitost ili nepravilnost (vidjeti točke 530., 606. i 643. ove presude), zahtjev za smanjenje iznosa novčane kazne ne može biti prihvaćen u dijelu u kojem se njime od Općeg suda traži da iz navedenih nezakonitosti ili nepravilnosti izvede posljedice u pogledu iznosa novčane kazne (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2015., Orange Polska/Komisija, T-486/11, EU:T:2015:1002, t. 226.).

646 Međutim, kad izvršava svoju neograničenu nadležnost predviđenu u članku 261. UFEU-a i u članku 31. Uredbe br. 1/2003, sud Unije ovlašten je, osim pukog nadzora zakonitosti, koji omogućuje samo odbijanje tužbe za poništenje ili poništenje (u cijelosti ili djelomično) pobijanog akta, uzeti u obzir sve činjenične okolnosti kako bi po potrebi izmijenio iznos sankcije (vidjeti u tom smislu presude od 3. rujna 2009., Prym i Prym Consumer/Komisija, C-534/07 P, EU:C:2009:505, t. 86. i navedenu sudsku praksu i od 10. studenoga 2021., Google i Alphabet/Komisija (Google Shopping), T-612/17, u žalbenom postupku, EU:T:2021:763, t. 605.).

647 U okviru izvršavanja svoje neograničene nadležnosti, sud Unije može ukinuti, smanjiti, pa čak i povećati izrečenu novčanu kaznu (vidjeti presudu od 19. prosinca 2013., Siemens i dr./Komisija, C-239/11 P, C-489/11 P i C-498/11 P, neobjavljenu, EU:C:2013:866, t. 334. i navedenu sudsku praksu).

648 U tim okolnostima sud Unije također može, po potrebi, donijeti ocjene koje se razlikuju od Komisijinih ocjena za utvrđivanje iznosa izrečene novčane kazne (vidjeti presudu od 21. siječnja 2016., Galp Energía España i dr./Komisija, C-603/13 P, EU:C:2016:38, t. 75.).

649 Stoga je važno ispitati, u pogledu svih dokaza u spisu, osobito onih koje je iznio tužitelj, treba li Opći sud na temelju svoje neograničene nadležnosti iznosom novčane kazne nadomjestiti onaj koji je odredila Komisija, zbog toga što taj iznos nije prikladan (presuda od 17. prosinca 2015., Orange Polska/Komisija, T-486/11, EU:T:2015:1002, t. 227.).

650 Međutim, tužitelj je osporavao proporcionalnost pobijane odluke, pri čemu je naveo da je Komisija, prema njegovu mišljenju, s obzirom na okolnosti slučaja, trebala prekinuti postupak ili mu barem, ako je namjeravala donijeti odluku, nije trebala izreći nikakvu novčanu kaznu.

651 U tom pogledu valja istaknuti da je Komisija u pobijanoj odluci tužitelju odobrila smanjenje iznosa novčane kazne, a da pritom nije utvrdila ni povredu razumnog roka ni povredu prava obrane, koje je opravdala na sljedeći način:

– „s obzirom na […] nesigurnost nastalu prijelazom između dvaju ugovora, što je izvanredna okolnost koja u to vrijeme nije bila izričito uređena sudskom praksom, […] Komisija smatra prikladnim da se strankama adresatima ove odluke odobri smanjenje novčane kazne” (uvodna izjava 570.);

– to se smanjenje odobrava „kako bi se umanjile negativne posljedice za te stranke koje su nastale zbog dugog trajanja postupka koje je [bilo] potrebno za otklanjanje određenih postupovnih povreda do kojih je došlo tijekom tog postupka i koje se ne mogu pripisati strankama adresatima ove odluke” (uvodna izjava 570.);

– „Komisijino spontano odobrenje smanjenja iznosa novčane kazne […] treba smatrati dovoljnim […] za umanjivanje mogućih štetnih učinaka koje su stranke adresati pretrpjele zbog dugog trajanja postupka” (uvodna izjava 572.);

– „[s]tranke adresati moći će […] ostvariti pogodnost odgovarajućeg smanjenja novčanih kazni […] kako bi se umanjili mogući štetni učinci prouzročeni postupovnim pogreškama koje je počinila Komisija” (uvodna izjava 573.);

– „Komisija smatra […] da postupovne pogreške koje je počinila u okviru prijelaza između UEZUČ-a i UEZ-a te dulje trajanje koje je moglo proizaći iz tih pogrešaka mogu opravdati prikladnu naknadu štete adresatima ove odluke” (uvodna izjava 991.);

– „s obzirom na diskrecijsku ovlast kojom Komisija raspolaže u području utvrđivanja novčanih kazni, ona adresatima ove odluke može […] [odobriti] smanjenje novčane kazne koje treba odrediti na način da se time ne kazni poduzetnike adresate zbog postupovnih pogrešaka koje nisu počinili, ali koje istodobno nisu toliko teške da bi ugrozile načelo na temelju kojeg su karteli vrlo teške povrede prava tržišnog natjecanja” (uvodna izjava 992.);

– „[k]ako bi pravilno uzela u obzir te čimbenike, Komisija zaključuje da se svim adresatima ove odluke treba odobriti smanjenje novčane kazne za 50 % na temelju izvanredne olakotne okolnosti” (uvodna izjava 994.).

652 Iz toga proizlazi da se Komisija u svrhu odobravanja smanjenja iznosa novčane kazne izrečene tužitelju u biti oslonila na sljedeće elemente:

– predmet se obrađivao kada je UEZUČ istekao;

– ta je situacija prouzročila poteškoće u pogledu utvrđivanja primjenjivih pravila;

– te su poteškoće dovele do toga da su sudovi Unije poništili Odluku iz 2002. i Odluku iz 2009.;

– ta su poništenja dovela do produljenja postupka, što je moglo nepovoljno utjecati na situaciju poduzetnika o kojima je riječ;

– te su se okolnosti mogle uzeti u obzir kako bi se utvrdio iznos novčane kazne.

653 U tom pogledu valja istaknuti da Komisija u uvodnim izjavama navedenima u točki 651. ove presude u nekoliko navrata upotrebljava izraze koji upućuju na to da je odobrenjem smanjenja iznosa novčane kazne o kojoj je riječ nastojala „umanjiti" ili „nadoknaditi" „štetne učinke", odnosno štetu koja je mogla nastati zbog „pogrešaka" koje joj se mogu pripisati.

654 Iako se takvi izrazi općenito povezuju s postupcima za naknadu štete, iz pobijane odluke ne proizlazi da je Komisija, time što je odobrila smanjenje iznosa predmetne novčane kazne, namjeravala odobriti naknadu štete prouzročene nezakonitim postupanjem. Komisija ni u kojem dijelu navedene odluke ne priznaje da je postupila na nezakonit način, primjerice prekoračenjem razumnog roka trajanja postupka ili povredom tužiteljevih prava obrane. Naprotiv, u nekoliko odlomaka te odluke upućuje na sudsku praksu prema kojoj pravni lijek, u slučaju prigovora koji se odnose na trajanje postupka, treba podnijeti u okviru tužbe za naknadu štete (uvodne izjave 568. i 578.).

655 Stoga valja smatrati, uzimajući u obzir te različite elemente, da Komisija smanjenje iznosa novčane kazne o kojoj je riječ nije odobrila kako bi nadoknadila nezakonito postupanje, nego samo kako bi uzela u obzir okolnosti slučaja u okviru široke diskrecijske ovlasti koja joj se priznaje za izricanje sankcija osobito presudom od 19. ožujka 2009., Archer Daniels Midland/Komisija (C-510/06 P, EU:C:2009:166, t. 82.) (vidjeti točku 651. ove presude).

656 U okviru izvršavanja svoje neograničene nadležnosti Opći sud smatra da se u ovom slučaju novčana kazna ne može ukinuti zbog, među ostalim, potrebe osiguravanja pune primjene prava tržišnog natjecanja na osobito tešku povredu znatno dugog trajanja koja se pripisuje tužitelju.

657 Međutim, treba uzeti u obzir činjenicu da novčana kazna tužitelju nije izrečena unutar nekoliko godina nakon posljednjih protutržišnih ponašanja koje je utvrdila Komisija, nego gotovo 20 godina nakon toga.

658 U tom pogledu, prilikom utvrđivanja iznosa novčane kazne u ovom slučaju valja uzeti u obzir, među svim relevantnim okolnostima, njezin odvraćajući učinak.

659 Naime, uzimanjem u obzir odvraćajućeg učinka nastoji se osigurati da iznos novčane kazne u dovoljnoj mjeri potiče poduzetnika o kojem je riječ, i općenito sve gospodarske subjekte, na poštovanje pravila tržišnog natjecanja Unije (vidjeti presudu od 17. lipnja 2010., Lafarge/Komisija, C-413/08 P, EU:C:2010:346, t. 102.).

660 U ovom slučaju, cilj odvraćanja u svakom se slučaju već djelomično proveo u odnosu na tužitelja, s jedne strane, sankcijom koja mu je izrečena u Odluci iz 2002., a zatim i u Odluci iz 2009., te, s druge strane, mogućnošću da se ta sankcija zadrži nakon postupka ako se odbiju pravni lijekovi koje je tužitelj podnio protiv tih odluka ili ako se, u slučaju poništenja navedenih odluka, donese nova odluka kojom se ponovno izriče sankcija (vidjeti točku 299. ove presude).

661 U tim okolnostima valja smatrati, u okviru izvršavanja neograničene nadležnosti i s obzirom na vrijeme koje je proteklo između posljednjih protutržišnih ponašanja i donošenja pobijane odluke, da je utvrđivanje iznosa novčane kazne na razinu manju od osnovnog iznosa od 2,975 milijuna eura koji je Komisija odredila u navedenoj odluci, u skladu sa svojim Smjernicama iz 1998. kojima se mogu voditi sudovi Unije kada izvršavaju navedenu nadležnost (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2012., Komisija/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, t. 80.), u ovom slučaju dovoljno da bi se proizveo željeni odvraćajući učinak.

662 S obzirom na prethodno navedeno, prikladno je smanjenje iznosa novčane kazne za 50 % zbog vremena koje je proteklo između posljednjih protutržišnih ponašanja i donošenja pobijane odluke.

663 Zaključno, valja:

– odbiti tužbu u dijelu u kojem se odnosi na ishođenje potpunog ili djelomičnog poništenja pobijane odluke;

– odbiti zahtjev za smanjenje iznosa novčane kazne koji je podnio tužitelj jer se smatra da je smanjenje iznosa novčane kazne za 50 % koje je Komisija odobrila u pobijanoj odluci bilo prikladno s obzirom na ublažavanje potrebnog odvraćajućeg učinka sankcije zbog vremena koje je proteklo između prestanka povrede i izricanja novčane kazne.

[*omissis*]

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Društvu Ferriere Nord SpA nalaže se snošenje vlastitih troškova i troškova Europske komisije.

3. Vijeće Europske unije snosit će vlastite troškove.

Gervasoni Madise Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 9. studenoga 2022.

Potpisi