Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a patra extinsă)

9 noiembrie 2022 *

„Concurență – Înțelegeri – Piața fier-betonului – Decizie prin care se constată o încălcare a articolului 65 CO, după expirarea Tratatului CECO, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1/2003 – Stabilirea prețurilor – Limitarea și controlul producției și ale vânzărilor – Decizie adoptată ca urmare a anulării unor decizii anterioare – Desfășurarea unei noi audieri în prezența autorităților de concurență ale statelor membre – Dreptul la apărare – Principiul bunei administrări – Termen rezonabil – Obligația de motivare – Proporționalitate – Principiul *non bis in idem* – Excepție de nelegalitate – Dovada participării la înțelegere – Circumstanțe agravante – Încălcări repetate – Circumstanțe atenuante – Egalitate de tratament – Competență de fond”

În cauza T-667/19,

Ferriere Nord SpA, cu sediul în Osoppo (Italia), reprezentată de W. Viscardini, G. Donà și B. Comparini, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de P. Rossi, G. Conte și C. Sjödin, în calitate de agenți, asistați de M. Moretto, avocat,

pârâtă,

susținută de

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de O. Segnana și E. Ambrosini, în calitate de agenți,

intervenient,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită, cu titlu principal, anularea Deciziei C(2019) 4969 final a Comisiei din 4 iulie 2019 privind o procedură inițiată în temeiul articolului 65 din Tratatul CECO (cazul AT.37956 – Fier-beton) și, cu titlu subsidiar, reducerea cuantumului amenzii aplicate reclamantei,

TRIBUNALUL (Camera a patra extinsă),

compus, la deliberări, din domnii S. Gervasoni, președinte, L. Madise și P. Nihoul (raportor), doamna R. Frendo și domnul J. Martín y Pérez de Nanclares, judecători,

* Limba de procedură: italiana.

grefier: domnul J. Palacio González, administrator principal,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 4 iunie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre [1]

I. Istoricul cauzei

1 Reclamanta, Ferriere Nord SpA, este o societate de drept italian care își desfășoară activitatea în sectorul fier-betonului din luna aprilie 1992.

A. Prima decizie a Comisiei (2002)

2 În perioada octombrie-decembrie 2000, Comisia Comunităților Europene a efectuat, în conformitate cu articolul 47 CO, verificări la întreprinderi italiene producătoare de fier-beton, printre care și reclamanta și o asociație de întreprinderi, Federazione Imprese Siderurgiche Italiane (Federația Întreprinderilor Siderurgice Italiene, denumită în continuare „Federacciai"). Comisia le-a adresat de asemenea solicitări de informații, în temeiul acestei dispoziții.

3 La 26 martie 2002, Comisia a inițiat o procedură de aplicare a articolului 65 CO și a formulat obiecțiuni în temeiul articolului 36 CO (denumite în continuare „comunicarea privind obiecțiunile") notificate printre altele reclamantei. Aceasta a răspuns la comunicarea privind obiecțiunile la 31 mai 2002.

4 O audiere a părților la procedura administrativă a avut loc la 13 iunie 2002.

5 La 12 august 2002, Comisia a adresat acelorași destinatari obiecțiuni suplimentare (denumite în continuare „comunicarea suplimentară privind obiecțiunile"), întemeiate pe articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 17 al Consiliului din 6 februarie 1962, primul regulament de punere în aplicare a articolelor [81] și [82 CE] (JO 1962, 13, p. 204, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 3). În această comunicare suplimentară privind obiecțiunile, Comisia a explicat poziția sa referitoare la continuarea procedurii după expirarea Tratatului CECO, la 23 iulie 2002. Reclamanta a răspuns la comunicarea suplimentară privind obiecțiunile la 20 septembrie 2002.

6 O nouă audiere a părților la procedura administrativă a avut loc la 30 septembrie 2002 în prezența autorităților de concurență ale statelor membre. Aceasta a privit obiectul comunicării suplimentare privind obiecțiunile, și anume consecințele juridice ale expirării Tratatului CECO asupra continuării procedurii.

7 La finalul procedurii administrative, Comisia a adoptat Decizia C(2002) 5087 final din 17 decembrie 2002 privind o procedură inițiată în temeiul articolului 65 din Tratatul CECO (COMP/37.956 – Fier-beton) (denumită în continuare „Decizia din 2002"), adresată către Federacciai și opt întreprinderi, printre care și reclamanta. În această decizie, Comisia a constatat că, în perioada decembrie 1989-iulie 2000, acestea din urmă au pus în aplicare o înțelegere unică,

[1] Sunt redate numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

complexă și continuă pe piața italiană a fier-betonului în bare sau în rulouri (denumit în continuare „fier-beton”) având ca obiect sau ca efect stabilirea prețurilor și limitarea sau controlul producției sau al vânzărilor, contrar articolului 65 alineatul (1) CO.

8 În ceea ce privește participarea reclamantei la încălcare, Comisia a arătat că aceasta s-a extins de la 1 aprilie 1993 la 4 iulie 2000. Pe acest temei, Comisia i-a aplicat o amendă în cuantum de 3,57 milioane de euro. Această sumă includea o reducere cu 20 % a amenzii în favoarea reclamantei, în temeiul secțiunii D alineatul (1) din Comunicarea Comisiei privind neaplicarea de amenzi sau reducerea cuantumului acestora în cauzele având ca obiect înțelegeri (JO 1996, C 207, p. 4, denumită în continuare „Comunicarea privind cooperarea”), care prevede posibilitatea de a se acorda o reducere a amenzii pe care ar fi trebuit să o plătească întreprinderile care cooperează furnizând Comisiei, înainte de trimiterea unei comunicări privind obiecțiunile, informații, documente sau alte elemente de probă care contribuie la confirmarea existenței încălcării săvârșite.

9 La 10 martie 2003, reclamanta a formulat o acțiune la Tribunal împotriva Deciziei din 2002. Tribunalul a anulat decizia menționată în privința reclamantei (Hotărârea din 25 octombrie 2007, Ferriere Nord/Comisia, T-94/03, nepublicată, EU:T:2007:320) și a altor întreprinderi destinatare, pentru motivul că temeiul juridic utilizat, respectiv articolul 65 alineatele (4) și (5) CO, nu mai era în vigoare la momentul adoptării acestei decizii. Din această cauză, Comisia nu avea competența, în temeiul acestor dispoziții, să constate și să sancționeze o încălcare a articolului 65 alineatul (1) CO după expirarea Tratatului CECO. Tribunalul nu a examinat celelalte aspecte ale acestei decizii.

10 Decizia din 2002 a rămas definitivă în privința Federacciai, care nu a introdus nicio acțiune la Tribunal.

B. A doua decizie a Comisiei (2009)

11 Prin scrisoarea din 30 iunie 2008, Comisia a informat reclamanta și celelalte întreprinderi în cauză cu privire la intenția sa de a adopta o nouă decizie, prin corectarea temeiului juridic utilizat. În plus, ea a precizat că decizia menționată ar fi întemeiată pe dovezile prezentate în comunicarea privind obiecțiunile și în comunicarea suplimentară privind obiecțiunile. Fiind invitată în acest sens, reclamanta a prezentat observații scrise la 1 august 2008.

12 Prin faxurile din 24 iulie și 25 septembrie 2008 și ulterior din 13 martie, 30 iunie și 27 august 2009, Comisia a solicitat reclamantei informații cu privire la acționariatul și la situația patrimonială a întreprinderii. Reclamanta a răspuns la aceste solicitări de informații prin e-mailurile din 1 august și, respectiv, din 1 octombrie 2008 și ulterior din 18 martie, 1 iulie și 8 septembrie 2009.

13 La 30 septembrie 2009, Comisia a adoptat Decizia C(2009) 7492 final privind o procedură inițiată în temeiul articolului 65 din Tratatul CECO (cazul COMP/37.956 – Fier-beton, readoptare), adresată acelorași întreprinderi ca și Decizia din 2002, printre care și reclamantei. Această decizie a fost adoptată în temeiul normelor procedurale din Tratatul CE și din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele [101] și [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167). Ea s-a întemeiat pe elementele menționate în comunicarea privind obiecțiunile și în comunicarea suplimentară privind obiecțiunile și a reluat în esență conținutul și concluziile Deciziei din 2002. În special, cuantumul amenzii aplicate reclamantei, de 3,57 milioane de euro, a rămas neschimbat.

14 La 8 decembrie 2009, Comisia a adoptat o decizie de modificare ce includea, în anexa sa, tabelele care evidențiau variațiile de preț omise în Decizia din 30 septembrie 2009 și care a corectat trimiterile numerotate la tabelele respective în opt note de subsol.

15 La 19 februarie 2010, reclamanta a formulat o acțiune în fața Tribunalului împotriva Deciziei Comisiei din 30 septembrie 2009, cu modificările ulterioare (denumită în continuare „Decizia din 2009”). La 9 decembrie 2014, Tribunalul a redus cuantumul amenzii aplicate reclamantei la 3,42144 milioane de euro, pentru motivul că aceasta din urmă nu participase, timp de trei ani, la partea din înțelegere referitoare la limitarea sau la controlul producției sau al vânzărilor, și a respins acțiunea în rest (Hotărârea din 9 decembrie 2014, Ferriere Nord/Comisia, T-90/10, nepublicată, EU:T:2014:1035). Tribunalul a anulat în parte Decizia din 2009 în ceea ce privește un alt destinatar al acesteia, a redus cuantumul amenzii aplicate unui alt destinatar al acesteia și a respins celelalte acțiuni introduse.

16 La 20 februarie 2015, reclamanta a formulat recurs împotriva Hotărârii din 9 decembrie 2014, Ferriere Nord/Comisia (T-90/10, nepublicată, EU:T:2014:1035). Prin Hotărârea din 21 septembrie 2017, Ferriere Nord/Comisia (C-88/15 P, EU:C:2017:716), Curtea a anulat hotărârea menționată a Tribunalului, precum și Decizia din 2009 în privința, printre altele, a reclamantei.

17 În Hotărârea din 21 septembrie 2017, Ferriere Nord/Comisia (C-88/15 P, EU:C:2017:716), Curtea a statuat că, atunci când este adoptată o decizie în temeiul Regulamentului nr. 1/2003, procedura în urma căreia este emisă această decizie trebuie să fie conformă normelor de procedură prevăzute de acest regulament, precum și de Regulamentul (CE) nr. 773/2004 al Comisiei din 7 aprilie 2004 privind desfășurarea procedurilor puse în aplicare de Comisie în temeiul articolelor [101] și [102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 242), chiar dacă respectiva procedură a început înainte de intrarea lor în vigoare.

18 Or, Curtea a constatat că în speță audierea din 13 iunie 2002, singura care privea fondul procedurii, nu putea fi considerată conformă cu cerințele procedurale referitoare la adoptarea unei decizii în temeiul Regulamentului nr. 1/2003, în lipsa participării autorităților de concurență ale statelor membre.

19 Curtea a concluzionat că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că, înainte de adoptarea Deciziei din 2009, Comisia nu avea obligația să organizeze o nouă audiere, pentru motivul că întreprinderile avuseseră deja posibilitatea să fie ascultate oral în cadrul audierilor din 13 iunie 2002 și 30 septembrie 2002.

20 În Hotărârea din 21 septembrie 2017, Ferriere Nord/Comisia (C-88/15 P, EU:C:2017:716), Curtea a amintit importanța desfășurării, la cererea părților în cauză, a unei audieri la care sunt invitate autoritățile de concurență ale statelor membre, omisiunea acestei obligații constituind o încălcare a unor norme fundamentale de procedură.

21 Curtea a statuat că, din moment ce nu fusese respectat acest drept precizat în Regulamentul nr. 773/2004, nu era necesar ca întreprinderea al cărei drept fusese astfel încălcat să demonstreze că această încălcare a putut influența, în defavoarea sa, desfășurarea procedurii și conținutul deciziei în litigiu.

22 Curtea a anulat de asemenea, pentru aceleași motive, alte hotărâri ale Tribunalului din 9 decembrie 2014, pronunțându-se asupra legalității Deciziei din 2009, precum și această decizie în privința altor patru întreprinderi. În schimb, Decizia din 2009 a rămas definitivă pentru întreprinderile destinatare care nu au formulat recurs împotriva hotărârilor menționate.

C. A treia decizie a Comisiei (2019)

23 Prin scrisoarea din 15 decembrie 2017, Comisia a informat reclamanta cu privire la intenția sa de a relua procedura administrativă și de a organiza, în acest cadru, o nouă audiere a părților la procedura menționată, în prezența autorităților de concurență ale statelor membre.

24 Prin scrisoarea din 1 februarie 2018, reclamanta a prezentat observații în care a contestat competența Comisiei de a relua procedura administrativă și a invitat-o astfel să nu recurgă la această reluare.

25 La 23 aprilie 2018, Comisia a desfășurat o nouă audiere privind fondul procedurii, la care au participat, în prezența autorităților de concurență ale statelor membre și a consilierului-auditor, reclamanta, precum și alte trei întreprinderi destinatare ale Deciziei din 2009.

26 Prin scrisorile din 19 noiembrie 2018, precum și din 17 ianuarie și din 6 mai 2019, Comisia a trimis reclamantei trei solicitări de informații referitoare la acționariatul său și la situația sa patrimonială. Reclamanta a răspuns la aceste solicitări de informații prin scrisorile din 10 decembrie 2018, precum și din 31 ianuarie și, respectiv, din 9 mai 2019.

27 La 21 iunie 2019, reclamanta a participat la o reuniune cu serviciile Comisiei, în cursul căreia acestea din urmă au arătat că hotărâseră să propună colegiului comisarilor adoptarea unei noi decizii de sancționare, dar că, având în vedere termenul prelungit în mod obiectiv, urmau să propună aplicarea unei circumstanțe atenuante extraordinare.

28 La 4 iulie 2019, Comisia a adoptat Decizia C(2019) 4969 final privind o procedură inițiată în temeiul articolului 65 din Tratatul CECO (cazul AT.37956 – Fier-beton) (denumită în continuare „decizia atacată"), adresată celor cinci întreprinderi în privința cărora fusese anulată Decizia din 2009, și anume, pe lângă reclamantă, Alfa Acciai SpA, Feralpi Holding SpA (fostă Feralpi Siderurgica SpA și Federalpi Siderurgica SRL), Partecipazioni Industriali SpA (fostă Riva Acciaio SpA, ulterior Riva Fire SpA, denumită în continuare „Riva"), precum și Valsabbia Investimenti SpA și Ferriera Valsabbia SpA.

29 Prin decizia atacată, Comisia a constatat aceeași încălcare precum cea care face obiectul Deciziei din 2009, reducând în același timp amenzile aplicate întreprinderilor destinatare cu 50 % ca urmare a duratei procedurii. În plus, reclamanta a beneficiat de o reducere suplimentară de 6 % a amenzii, întrucât nu participase la componenta înțelegerii privind limitarea sau controlul producției sau al vânzărilor într-o anumită perioadă. Prin articolul 2 din decizia atacată, Comisia a aplicat astfel reclamantei o amendă în cuantum de 2,237 milioane de euro.

30 La 8 iulie 2019, o copie incompletă a deciziei atacate, care cuprindea numai paginile impare, a fost notificată reclamantei, fapt pe care aceasta din urmă l-a semnalat Comisiei prin scrisoarea din 9 iulie 2019.

31 La 18 iulie 2019, o versiune completă a deciziei atacate a fost notificată reclamantei.

II. Procedura și concluziile părților

32 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 30 septembrie 2019, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

33 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 13 ianuarie 2020, Consiliul Uniunii Europene a formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei. Prin decizia din 11 februarie 2020, președintele Camerei a patra a Tribunalului a admis această intervenție. Consiliul a depus memoriul în intervenție, iar reclamanta a depus observații cu privire la acesta în termenul stabilit. Comisia nu a prezentat observații cu privire la memoriul în intervenție.

34 La propunerea Camerei a patra, Tribunalul a decis, în temeiul articolului 28 din Regulamentul de procedură, să trimită cauza în fața unui complet de judecată extins.

35 La propunerea judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a patra extinsă) a decis deschiderea fazei orale a procedurii și, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 89 din Regulamentul de procedură, a adresat părților întrebări scrise și le-a solicitat să prezinte înscrisuri. Părțile au răspuns la aceste întrebări și la aceste solicitări de prezentare a unor înscrisuri în termenul stabilit.

36 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările scrise și orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 4 iunie 2021. În ședință, în urma unei întrebări a Tribunalului, reclamanta a acceptat ca motivele invocate în cererea introductivă în susținerea prezentei acțiuni să fie renumerotate în vederea redactării hotărârii, aspect de care s-a luat act în procesul-verbal de ședință.

37 Reclamanta solicită Tribunalului:

– cu titlu principal, anularea deciziei atacate în măsura în care o privește;

– cu titlu subsidiar, anularea în parte a deciziei atacate și reducerea cuantumului amenzii care îi este aplicată;

– obligarea Comisiei și a Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

38 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

39 Consiliul solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii în măsura în care aceasta se întemeiază pe excepția de nelegalitate a articolului 25 din Regulamentul nr. 1/2003;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

III. În drept

40 În susținerea acțiunii, reclamanta invocă nouă motive, care pot fi împărțite în două grupuri.

41 În primul grup, șase motive sunt invocate cu titlu principal și urmăresc anularea deciziei atacate:

– primul motiv este întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare și a normelor procedurale în ședința din 23 aprilie 2018;

– al doilea motiv este întemeiat pe refuzul nelegal al Comisiei de a verifica, înainte de adoptarea deciziei atacate, compatibilitatea acestei decizii cu principiul termenului rezonabil al procedurii;

– al treilea motiv este întemeiat pe încălcarea principiului termenului rezonabil al procedurii;

– al patrulea motiv este întemeiat pe încălcarea obligației de motivare, pe abuz de putere și pe încălcarea principiului proporționalității;

– al cincilea motiv este întemeiat pe încălcarea principiului *non bis in idem*;

– al șaselea motiv este întemeiat pe nelegalitatea regimului de prescripție reglementat de articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003.

42 În al doilea grup, ultimele trei motive sunt invocate cu titlu subsidiar și urmăresc anularea în parte a deciziei atacate și o reducere corelativă a cuantumului amenzii aplicate reclamantei:

– al șaptelea motiv este întemeiat pe încălcarea sarcinii probei și a principiului *in dubio pro reo* privind comportamentele reproșate reclamantei;

– al optulea motiv este întemeiat pe nelegalitatea majorării cuantumului amenzii pentru încălcări repetate;

– al nouălea motiv se întemeiază pe încălcarea principiului egalității de tratament în ceea ce privește luarea în considerare a circumstanțelor atenuante și a caracterului tardiv al motivelor care justifică acordarea unei reduceri a amenzii.

A. Cu privire la concluziile în anulare

[*omissis*]

1. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe refuzul nelegal al Comisiei de a verifica, înainte de adoptarea deciziei atacate, compatibilitatea acestei decizii cu principiul termenului rezonabil al procedurii

[*omissis*]

a) Cu privire la prima critică, întemeiată pe o eroare de drept

199 Reclamanta susține că Comisia a încălcat articolul 41 din cartă prin refuzul de a aprecia, înainte de adoptarea deciziei atacate, compatibilitatea adoptării acestei decizii cu principiul termenului rezonabil.

200 În această privință, este necesar să se arate că, astfel cum semnalează reclamanta, Comisia are obligația să respecte principiul termenului rezonabil prevăzut la articolul 41 din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 179, și Hotărârea din 5 iunie 2012, Imperial Chemical Industries/Comisia, T-214/06, EU:T:2012:275, punctul 285).

201 Astfel, curgerea termenului trebuie luată în considerare atunci când, prin utilizarea marjei de apreciere care îi este conferită de dreptul Uniunii, Comisia apreciază dacă, în aplicarea normelor de concurență, sunt necesare inițierea unei investigații și adoptarea unei decizii.

202 Din decizia atacată reiese că, contrar celor susținute de reclamantă, Comisia nu a încălcat obligația de a ține seama de curgerea termenului atunci când apreciază dacă sunt necesare inițierea unei investigații și adoptarea unei decizii de sancționare. Decizia atacată indică, astfel, că această instituție a examinat înainte de a se pronunța dacă în speță procedura putea fi reluată și dacă aceasta putea conduce la adoptarea unei asemenea decizii prin care se aplică o amendă.

[*omissis*]

213 Astfel, din decizia atacată reiese că, contrar celor susținute de reclamantă, Comisia a verificat înainte de adoptarea acestei decizii dacă fusese respectat principiul termenului rezonabil, analizând durata procedurii administrative, fazele administrative și întreruperile datorate inclusiv controlului jurisdicțional, cauzele putând explica durata procedurii și consecințele care pot fi deduse din acestea.

214 Această concluzie este contestată de reclamantă, în opinia căreia Comisia, în decizia atacată, a refuzat să se pronunțe cu privire la durata nerezonabilă a procedurii pentru motivul că această apreciere trebuia să fie rezervată instanței Uniunii, fără ca ea să se poată pronunța în legătură cu acest aspect.

215 În această privință, trebuie arătat că instanța Uniunii poate fi sesizată cu chestiuni referitoare la durata procedurilor. În contenciosul răspunderii, ea trebuie să sancționeze instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii atunci când acestea din urmă au cauzat un prejudiciu prin încălcarea principiului termenului rezonabil (Hotărârea din 26 noiembrie 2013, Kendrion/Comisia, C-50/12 P, EU:C:2013:771, punctul 94, și Hotărârea din 11 iulie 2019, Italmobiliare și alții/Comisia, T-523/15, nepublicată, EU:T:2019:499, punctul 159). În contenciosul anulării, durata unei proceduri poate avea drept consecință anularea unei decizii atacate dacă sunt îndeplinite cumulativ două condiții, prima fiind să rezulte că durata respectivă a fost nerezonabilă, iar a doua fiind ca depășirea termenului rezonabil să fi împiedicat exercitarea dreptului la apărare (Hotărârea din 21 septembrie 2006, Technische Unie/Comisia, C-113/04 P, EU:C:2006:593, punctele 47 și 48, Hotărârea din 8 mai 2014, Bolloré/Comisia, C-414/12 P, nepublicată, EU:C:2014:301, punctele 84 și 85, și Hotărârea din 9 iunie 2016, PROAS/Comisia, C-616/13 P, EU:C:2016:415, punctele 74-76).

216 Așa cum semnalează reclamanta, competența astfel încredințată instanței Uniunii nu poate exonera Comisia de aprecierea pe care trebuie să o efectueze în momentul stabilirii măsurilor care trebuie luate ca urmare a unei hotărâri de anulare în temeiul articolului 266 TFUE.

217 După cum s-a arătat, atunci când efectuează o asemenea apreciere, Comisia trebuie să țină seama de toate elementele cauzei, în special de oportunitatea adoptării unei noi decizii, de cea a aplicării unei sancțiuni și, după caz, de cea a reducerii sancțiunii avute în vedere, dacă rezultă printre altele că, fără a constitui în sine o neîndeplinire culpabilă a obligațiilor, durata procedurii, în măsura în care a cuprins faze administrative, dar și, eventual, întreruperi datorate controlului jurisdicțional, a putut avea efect asupra elementelor ce trebuie luate în considerare pentru stabilirea cuantumului amenzii și în special asupra caracterului său eventual disuasiv, atunci când aceasta intervine la mult timp după faptele constitutive ale încălcării.

218 Această apreciere, care privește în special durata globală a procedurii, inclusiv fazele jurisdicționale, a fost efectuată în principal în considerentul (528) al deciziei atacate.

219 Rezultă că, contrar celor susținute de reclamantă, Comisia a verificat în decizia atacată dacă durata procedurii putea împiedica reluarea procedurii, recunoscând totodată că o asemenea apreciere era plasată sub controlul instanței Uniunii în contenciosul legalității și, eventual, al răspunderii.

[*omissis*]

223 Prin urmare, critica trebuie respinsă.

[*omissis*]

2. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului termenului rezonabil al procedurii

229 Reclamanta susține că decizia atacată trebuie anulată deoarece a fost adoptată la finalul unei proceduri care ar fi depășit termenul rezonabil. În opinia sa, durata excesivă a procedurii are drept consecință faptul că Comisia nu mai dispunea de competența de sancționare și că decizia menționată este, prin urmare, în egală măsură nelegală, pentru abuz de putere. În esență, reclamanta invocă trei critici, referitoare la durata fazelor administrative, la durata globală a procedurii și, respectiv, la efectul duratei procedurii asupra dreptului la apărare, toate aceste critici fiind contestate de Comisie.

230 Înainte de examinarea criticilor menționate, trebuie amintit că, potrivit Curții, durata unei proceduri poate avea drept consecință anularea unei decizii atacate dacă sunt îndeplinite cumulativ două condiții, prima fiind ca durata respectivă să apară că a fost nerezonabilă, iar a doua fiind ca depășirea termenului rezonabil să fi împiedicat exercitarea dreptului la apărare (a se vedea punctul 215 de mai sus).

231 Rezultă că o decizie a Comisiei nu ar putea fi anulată pentru simplul motiv al depășirii termenului rezonabil dacă dreptul la apărare al reclamantei nu a fost afectat de această depășire. Prin urmare, argumentul reclamantei potrivit căruia simpla depășire a termenului rezonabil ar fi trebuit să determine Comisia să renunțe la adoptarea deciziei atacate trebuie respins de la bun început.

[*omissis*]

a) Cu privire la prima critică, referitoare la durata fazelor administrative

233 Reclamanta susține că, întrucât se întinde pe mai mult de șase ani, durata fazelor administrative s-a dovedit contrară principiului termenului rezonabil. Aceasta critică în special lentoarea cu care Comisia a reacționat la anulările pronunțate succesiv de Tribunal și de Curte:

– între pronunțarea Hotărârii din 25 octombrie 2007, Ferriere Nord/Comisia (T-94/03, nepublicată, EU:T:2007:320), și adoptarea Deciziei din 2009, și anume timp de peste doi ani, Comisia s-ar fi limitat să trimită scrisoarea din 30 iunie 2008 menționată la punctul 11 de mai sus, prin care a anunțat reluarea procedurii, precum și solicitări de informații, iar în această perioadă nu ar fi existat nici o nouă comunicare privind obiecțiunile, nici o nouă audiere, în condițiile în care Comisiei îi era ușor să corecteze viciul care a condus la invalidarea deciziei atacate, dat fiind că acest viciu fusese identificat cu claritate de Tribunal;

– de asemenea, între Hotărârea din 21 septembrie 2017, Ferriere Nord/Comisia (C-88/15 P, EU:C:2017:716), și adoptarea deciziei atacate, și anume timp de un an și nouă luni, activitatea desfășurată de Comisie s-ar fi limitat la trimiterea scrisorii din 15 decembrie 2017 prin care a anunțat reluarea procedurii, la trimiterea scrisorilor prin care a anunțat și a explicat audierea din 23 aprilie 2018, precum și la solicitări limitate de informații cu privire la situația patrimonială a reclamantei.

234 Reclamanta susține, în plus, că fazele administrative ale procedurii sunt afectate de numeroase erori de gestionare săvârșite de Comisie, care ar fi contribuit la prelungirea nejustificată a termenelor procedurale.

235 În această privință, trebuie să se arate că dreptul Uniunii obligă instituțiile să examineze într-un termen rezonabil cauzele în cadrul procedurilor administrative pe care le desfășoară (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iunie 2012, Imperial Chemical Industries/Comisia, T-214/06, EU:T:2012:275, punctul 284).

236 Astfel, obligația de a respecta un termen rezonabil în desfășurarea procedurilor administrative constituie un principiu general de drept preluat printre altele la articolul 41 alineatul (1) din cartă (Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 167, Hotărârea din 11 aprilie 2006, Angeletti/Comisia, T-394/03, EU:T:2006:111, punctul 162, și Hotărârea din 7 iunie 2013, Italia/Comisia, T-267/07, EU:T:2013:305, punctul 61).

237 În speță, din dosar reiese că, în cursul examinării cauzei, la Comisie s-au succedat patru faze, care au avut o durată totală de șase ani și o lună:

– o primă fază, cu durata de un an și cinci luni, a separat primele măsuri de investigație de trimiterea comunicării privind obiecțiunile către Federacciai și către întreprinderile în cauză;

– următoarele trei faze sunt cele care s-au finalizat prin adoptarea Deciziei din 2002, a Deciziei din 2009 și, respectiv, a deciziei atacate și care, fiecare, au avut o durată de nouă luni, de doi ani și o lună și, respectiv, de un an și nouă luni.

238 Potrivit jurisprudenței, caracterul rezonabil al termenului trebuie să fie apreciat în funcție de toate împrejurările proprii fiecărei cauze și în special de miza litigiului pentru persoana interesată, de complexitatea cauzei, precum și de comportamentul reclamantului și de cel al autorităților

competente (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctele 187 și 188).

239 În primul rând, în ceea ce privește miza litigiului pentru persoana interesată, trebuie amintit că, în cazul unui litigiu privind încălcarea dreptului concurenței, cerința fundamentală a securității juridice de care trebuie să beneficieze operatorii economici, precum și obiectivul de a se asigura că pe piața internă nu este denaturată concurența prezintă un interes considerabil nu numai pentru reclamantul însuși și pentru concurenții săi, ci și pentru terți, din cauza numărului mare de persoane vizate și a intereselor financiare aflate în joc (a se vedea Hotărârea din 1 februarie 2017, Aalberts Industries/Uniunea Europeană, T-725/14, EU:T:2017:47, punctul 40 și jurisprudența citată).

240 În speță, Comisia a constatat în decizia atacată că reclamanta încălcase articolul 65 alineatul (1) CO prin participarea, în perioada 1 aprilie 1993-4 iulie 2000, la un acord continuu sau la practici concertate referitoare la fier-beton, care aveau ca obiect sau ca efect stabilirea prețurilor și limitarea sau controlul producției sau al vânzărilor pe piața internă.

241 Pe baza acestei constatări, Comisia a aplicat reclamantei o amendă de 2,237 milioane de euro.

242 Ținând seama de aceste elemente, se poate considera că miza cauzei era importantă pentru reclamantă.

243 În al doilea rând, în ceea ce privește complexitatea cauzei, trebuie arătat că erorile săvârșite de Comisie privesc consecințele care trebuiau deduse, în privința procedurii, din expirarea Tratatului CECO.

244 Or, trebuie amintit că problemele legate de normele aplicabile situației de fapt din cauză, atât în ceea ce privește fondul, cât și în ceea ce privește procedura, ca urmare a expirării Tratatului CECO, prezentau, după cum a arătat Comisia, o anumită complexitate.

245 Pe de altă parte, înțelegerea acoperea o perioadă relativ lungă (10 ani și 7 luni), privea un număr semnificativ de actori (8 întreprinderi care includeau 11 societăți și o asociație profesională) și implica un volum important de documente furnizate sau obținute în cursul inspecțiilor (aproximativ 20 000 de pagini).

246 Având în vedere aceste elemente, cauza trebuie considerată complexă.

247 În al treilea rând, în ceea ce privește comportamentul părților, este necesar să se arate că Comisia a desfășurat o activitate continuă ca urmare a solicitărilor numeroase pe care le-a primit de la părțile la procedura administrativă.

248 Astfel, Comisia a trebuit să examineze, în contextul adoptării deciziei atacate, numeroase scrisori, în același timp în care trebuia să pregătească audierea din 23 aprilie 2018 și să examineze o propunere de tranzacție prezentată de unele părți la procedura administrativă la 4 decembrie 2018.

249 Reclamanta susține că Comisia a săvârșit două erori de gestionare care au prelungit în mod nejustificat durata procedurii:

– o eroare în pregătirea CD-ROM-urilor anexate la comunicarea privind obiecțiunile;

– notificarea incorectă a Deciziei din 2009, precum și a deciziei atacate.

250 Deși reclamanta nu precizează termenul suplimentar pe care l-au ocazionat cele două erori săvârșite de Comisie menționate mai sus, din cuprinsul punctelor 13 și 14 de mai sus reiese că cea de a doua a determinat, în orice caz, o prelungire a procedurii cu doar două luni și o săptămână.

251 Astfel, reclamanta nu a furnizat elemente care să permită să se concluzioneze că erorile denunțate au avut un impact major asupra duratei procedurii.

252 Din aceste elemente luate în considerare în ansamblu rezultă că durata fazelor administrative ale procedurii nu apare că a fost nerezonabilă în raport cu împrejurările proprii cauzei și în special cu complexitatea acesteia, într-un context în care, în cursul etapelor care au marcat fazele administrative menționate, Comisiei nu îi poate fi reproșată nicio perioadă de inactivitate care nu este explicată.

253 Prin urmare, critica trebuie respinsă.

b) Cu privire la a doua critică, referitoare la durata globală a procedurii

254 Reclamanta contestă durata globală care a fost necesară pentru examinarea dosarului, de la primele acte de investigare până la adoptarea deciziei atacate. În opinia acesteia, faptul că, în cadrul adoptării respective, această durată se ridica la aproape 19 ani și privea comportamente dintre care unele s-au desfășurat cu mai mult de 30 de ani în urmă face ca această durată să fie contrară principiului termenului rezonabil.

255 În această privință, trebuie arătat că obligația de respectare a unui termen rezonabil se aplică fiecărei etape care se înscrie într-o procedură, precum și ansamblului format de ea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctele 230 și 231, și Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Solvay/Comisia, C-109/10 P, EU:C:2011:256, punctul 239).

256 În speță, trebuie să se constate că perioada în care s-a desfășurat întreaga procedură administrativă a fost excepțional de lungă, ceea ce a determinat de altfel Comisia să reducă amenda aplicată în final reclamantei (a se vedea punctul 212 de mai sus).

257 Cu toate acestea, durata globală a procedurii administrative poate fi explicată în speță prin complexitatea dosarului, având în vedere că, în privința anumitor aspecte, ea se datorează unor elemente aferente cauzei propriu-zise, în timp ce, în privința altora, este legată de contextul în care se înscrie dosarul, și anume de expirarea Tratatului CECO (a se vedea punctele 243-246 de mai sus).

258 Desigur, Comisia a săvârșit erori în aprecierea consecințelor care trebuie deduse din expirarea Tratatului CECO, iar aceste erori au determinat anulări pronunțate de Tribunal și ulterior de Curte.

259 Totuși, aceste erori, precum și impactul pe care l-au putut avea asupra duratei procedurii administrative trebuie apreciate ținând seama de complexitatea problemelor ridicate.

260 Pe de altă parte, durata globală a procedurii administrative este, în parte, imputabilă întreruperilor datorate controlului jurisdicțional și este, așadar, legată de numărul de acțiuni introduse la instanța Uniunii cu privire la diferite aspecte ale cauzei.

261 În această privință, trebuie arătat că posibilitatea ca autoritățile administrative și, după caz, instanțele Uniunii să examineze de mai multe ori cauzele întreprinderilor, într-o situație cum este cea a reclamantei, este inerentă sistemului instituit prevăzut de autorii tratatelor pentru controlul comportamentelor și al operațiunilor în materia concurenței.

262 Astfel, obligația autorității administrative de a îndeplini anumite formalități și demersuri înainte de a putea să adopte o decizie finală în domeniul concurenței și posibilitatea ca aceste formalități și demersuri să determine o cale de atac nu pot fi utilizate de o întreprindere ca argument la finalul procesului pentru a susține că a fost depășit termenul rezonabil (a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauzele Feralpi și alții/Comisia, C-85/15 P, C-86/15 P și C-87/15 P, C-88/15 P și C-89/15 P, EU:C:2016:940, punctul 70).

263 În aceste condiții, nu se poate considera că, apreciată în ansamblu, durata procedurii administrative a fost excesivă și, prin urmare, că a putut să împiedice adoptarea de către Comisie a unei noi decizii de aplicare a unei amenzi.

264 Prin urmare, critica trebuie respinsă.

c) Cu privire la a treia critică, referitoare la efectul duratei procedurii asupra dreptului la apărare

265 Reclamanta susține că durata procedurii administrative i-a afectat dreptul la apărare. În opinia sa, din cauza acestei durate, audierea din 23 aprilie 2018 nu a permis autorităților de concurență ale statelor membre să îi audieze pe toți actorii ale căror opinii puteau avea o influență asupra capacității sale de a se apăra. În plus, dacă audierea ar fi avut loc în conformitate cu reglementarea aplicabilă înainte de adoptarea Deciziei din 2002 sau chiar a Deciziei din 2009, Tribunalul nu s-ar fi pronunțat cu privire la materialitatea comportamentelor incriminate, iar reprezentanții statelor membre ar fi fost, în consecință, lipsiți de orice influență sau de orice prejudecată.

266 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum s-a arătat la punctul 230 de mai sus, este necesară îndeplinirea a două condiții pentru ca instanța să pronunțe anularea deciziei adoptate de Comisie în temeiul unei încălcări a principiului termenului rezonabil. Întrucât prima (durata nerezonabilă a procedurii) nu este îndeplinită, în principiu, nu este necesar să se verifice în răspunsul la a treia critică dacă durata procedurii administrative a împiedicat exercitarea dreptului la apărare. Totuși, această examinare trebuie efectuată cu titlu suplimentar pentru a se răspunde pe deplin preocupărilor exprimate de reclamantă.

267 Pe de o parte, se impune constatarea că, în cursul procedurii avute în vedere în ansamblu, reclamanta a avut cel puțin în șapte rânduri ocazia de a-și exprima punctul de vedere și de a-și prezenta argumentele (a se vedea punctele 3-6, 11, 24 și 25 de mai sus).

268 Mai precis, reclamanta a putut să își exprime punctul de vedere pe durata celei de a treia faze administrative, în observațiile sale din 1 februarie 2018 și în cadrul audierii din 23 aprilie 2018 (a se vedea punctele 24 și 25 de mai sus).

269 Pe de altă parte, examinarea primului motiv a permis să se stabilească faptul că dreptul la apărare al reclamantei nu a fost afectat nici de aspectul că la audierea din 23 aprilie 2018 nu erau prezenți toți actorii care au participat la audierile anterioare, nici de aspectul că reprezentanții autorităților de concurență ale statelor membre aveau cunoștință, la momentul exprimării avizului lor în cadrul Comitetului consultativ, că două decizii, dintre care una fusese confirmată de Tribunal, fuseseră adoptate anterior împotriva întreprinderilor în cauză și nici de aspectul că Comisia se pronunțase deja în două rânduri cu privire la faptele cauzei și, cu privire la această chestiune, poziția sa fusese confirmată de Tribunal (a se vedea punctele 59-162 de mai sus).

270 Din aceste elemente rezultă că, chiar dacă se presupune că durata procedurii administrative poate fi considerată contrară principiului termenului rezonabil, condițiile care trebuie îndeplinite pentru a se obține anularea deciziei atacate nu ar fi îndeplinite, din moment ce reclamanta nu a putut demonstra nicio atingere adusă dreptului la apărare care decurge din durata menționată.

271 În aceste condiții, trebuie să se considere că nu este îndeplinită niciuna dintre cerințele necesare pentru ca Tribunalul să poată pronunța anularea deciziei atacate în temeiul unei încălcări a principiului termenului rezonabil.

272 Prin urmare, critica trebuie respinsă și, împreună cu aceasta, al treilea motiv privit în ansamblul său.

3. Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare, pe un abuz de putere și pe încălcarea principiului proporționalității

[*omissis*]

a) Cu privire la prima critică, referitoare la lipsa unei explicații suficiente pentru motivele care au determinat Comisia să adopte o nouă decizie de aplicare a unei amenzi

274 Reclamanta susține că Comisia nu a explicat suficient motivele care au putut să o determine să reia procedura, exercitând astfel în mod arbitrar puterea de apreciere de care dispune în materie. Aceasta arată de asemenea, în acest cadru, că Comisia a considerat că adoptarea deciziei atacate păstra un efect disuasiv important, fără a explica motivul pentru care descurajarea ar fi trebuit să opereze pentru prezent și pentru viitor și fără a explica, în decizia atacată, motivele pentru care efectul disuasiv era, după cum a afirmat ea, „deosebit de necesar pe o piață precum piața italiană a fier-betonului”.

275 În această privință, trebuie arătat că Comisia este învestită prin articolul 105 alineatul (1) TFUE cu misiunea de a asigura aplicarea articolelor 101 și 102 TFUE.

276 În acest sens, Comisia este chemată să definească și să pună în aplicare, potrivit jurisprudenței, politica Uniunii în materia concurenței (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 octombrie 2013, Vivendi/Comisia, T-432/10, nepublicată, EU:T:2013:538, punctul 22 și jurisprudența citată).

277 În acest cadru, Comisia dispune de o largă putere de apreciere atestată de Regulamentul nr. 1/2003, potrivit căruia, în cazul în care constată existența unei încălcări, „poate", pe de o parte, să oblige întreprinderile în cauză să înceteze această încălcare [articolul 7 alineatul (1)] și, pe de altă parte, să aplice amenzi întreprinderilor care au săvârșit încălcarea [articolul 23 alineatul (2)].

278 În materia concurenței, Comisiei i s-a încredințat astfel, independent de calea urmată pentru a i se aduce la cunoștință dosarul, și anume, printre altele, în cadrul unei plângeri sau din proprie inițiativă, competența de a decide dacă unele comportamente trebuie să facă obiectul unei investigații, al unei decizii și al unei amenzi, în funcție de prioritățile pe care le definește în cadrul politicii sale în domeniul concurenței.

279 Totuși, existența acestei competențe nu exonerează Comisia de obligația de motivare care îi revine (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 martie 2020, LL-Carpenter/Comisia, T-531/18, nepublicată, EU:T:2020:91, punctul 90 și jurisprudența citată).

280 Într-un context în care, precum în speță, pe de o parte, o decizie adoptată de Comisie a fost anulată în două rânduri și în care, pe de altă parte, timpul care s-a scurs între primele acte de investigare și adoptarea deciziei a fost excepțional de lung, acestei instituții îi revine sarcina, în temeiul principiului bunei administrări, de a ține seama de durata procedurii și de consecințele pe care această durată a putut să le aibă asupra deciziei sale, de a investiga întreprinderile în cauză, fiind necesar ca această apreciere să apară astfel în motivarea deciziei.

281 Or, Comisia a procedat tocmai în acest mod, indicând în detaliu, pe de o parte, în considerentele (526)-(529) ale deciziei atacate și, pe de altă parte, în considerentele (536)-(573) ale acestei decizii, motivele pentru care a considerat că trebuia adoptată o nouă decizie de stabilire a existenței încălcării și de aplicare a unei amenzi întreprinderilor în cauză.

282 Astfel, Comisia a indicat mai întâi că durata procedurii nu determina, în opinia sa, nicio încălcare a principiului termenului rezonabil [considerentele (528) și (555) ale deciziei atacate] și că dreptul la apărare al întreprinderilor nu fusese încălcat, din moment ce, pe de o parte, acestea din urmă putuseră să își prezinte observațiile cu privire la reluarea procedurii și, pe de altă parte, își prezentaseră de asemenea argumentele în cursul audierii din 23 aprilie 2018. Cu privire la acest subiect, Comisia a precizat că reclamanta nu furnizase niciun element concret în sprijinul afirmației sale potrivit căreia nu ar fi fost în măsură să își exercite pe deplin dreptul la apărare [considerentele (556) și (557) ale deciziei atacate].

283 Cu toate acestea, Comisia a admis că a săvârșit erori de procedură și a recunoscut că erorile respective au putut contribui la prelungirea duratei procedurii.

284 În acest caz, Comisia a efectuat o evaluare comparativă, în decizia atacată, a interesului general existent de a garanta o aplicare efectivă a normelor în materie de concurență și a preocupării de a atenua consecințele posibile ale erorilor de procedură săvârșite [considerentul (559) al deciziei atacate].

285 În acest sens, Comisia a arătat că întreprinderile în cauză participaseră, timp de 11 ani, la o încălcare considerată una dintre restrângerile cele mai grave în materie de concurență. Ea a arătat că, într-un asemenea context, neadoptarea unei decizii de constatare a participării întreprinderilor la încălcarea menționată ar fi contrară interesului general de a garanta o aplicare efectivă a dreptului concurenței al Uniunii și ar depăși interesul care ar exista de a atenua consecințele unei eventuale încălcări a drepturilor fundamentale, suferită de întreprinderile destinatare [considerentele (560) și (561) ale deciziei atacate].

286 În urma acestei evaluări comparative, Comisia a ajuns la concluzia că, din moment ce fusese săvârșită o încălcare, numai prin adoptarea deciziei atacate aceasta ar putea să se asigure că autorii încălcării nu ar rămâne nepedepsiți și ar fi descurajați efectiv să adopte un comportament similar în viitor [considerentele (563)-(569) ale deciziei atacate].

287 La finalul analizei, Comisia a precizat că, pentru a atenua consecințele negative care ar fi putut fi cauzate de durata procedurii, care avea ca scop corectarea viciilor de procedură apărute în cursul investigației și care nu erau imputabile întreprinderilor în cauză, a decis să reducă cuantumul amenzilor aplicate cu 50 % [considerentele (570)-(573) ale deciziei atacate].

288 Rezultă astfel că, în decizia atacată, Comisia a furnizat o motivare detaliată, indicând în mod clar și neechivoc raționamentul pe care îl urmase pentru a justifica adoptarea unei noi decizii în pofida celor două anulări intervenite în trecut.

[*omissis*]

296 Din aceste elemente se poate concluziona că motivarea furnizată de Comisie în decizia atacată evidențiază în mod clar și neechivoc raționamentul pe care l-a urmat pentru a justifica adoptarea unei noi decizii de aplicare a unei amenzi și că, în consecință, critica trebuie respinsă.

[*omissis*]

b) Cu privire la a cincea critică, referitoare la încălcarea principiului proporționalității

316 Reclamanta susține că Comisia a încălcat principiul proporționalității, întrucât urmărirea și sancționarea comportamentelor în discuție în litigiu nu pot fi considerate proporționale având în vedere timpul care s-a scurs și presupusul prejudiciu adus concurenței, care s-a atenuat în prezent sau chiar a dispărut.

317 În această privință, trebuie amintit că principiul proporționalității, care se numără printre principiile generale ale dreptului Uniunii, impune ca actele instituțiilor Uniunii să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru atingerea scopului urmărit, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții, C-331/88, EU:C:1990:391, punctul 13, și Hotărârea din 14 iulie 2005, Țările de Jos/Comisia, C-180/00, EU:C:2005:451, punctul 103).

318 În speță, pentru a se pronunța cu privire la încălcarea de către Comisie a principiului proporționalității, trebuie avute în vedere următoarele împrejurări.

319 În primul rând, atunci când un act este anulat, așa cum a fost cazul Deciziei din 2009, instituția de la care emană poate relua procedura administrativă în stadiul în care s-a produs nelegalitatea (a se vedea punctele 53 și 54 de mai sus).

320 În al doilea rând, durata unei proceduri, în sine, nu determină nelegalitatea unei constatări a încălcării efectuate de Comisie sau a cuantumului amenzii aplicate. O asemenea punere în discuție poate interveni numai dacă, pe de o parte, durata procedurii încalcă principiul termenului rezonabil și, pe de altă parte, depășirea termenului rezonabil împiedică exercitarea dreptului la apărare (a se vedea punctul 230 de mai sus). Or, în speță, din analiza primului și a celui de al treilea motiv reiese că reclamanta nu poate invoca asemenea încălcări.

321 În al treilea rând, motivele următoare, invocate de Comisie pentru a justifica adoptarea deciziei atacate în pofida timpului scurs, sunt pertinente și întemeiate:

– garantarea aplicării efective a dreptului concurenței și evitarea impunității întreprinderilor în cauză;

– descurajarea întreprinderilor implicate de a săvârși o nouă încălcare a dreptului concurenței;

– facilitarea acțiunilor în despăgubire introduse de eventualele victime ale înțelegerii.

322 În al patrulea rând, Comisia a urmărit atenuarea consecințelor duratei procedurii, pentru întreprinderile în cauză, acordându-le o reducere cu 50 % a cuantumului amenzii.

323 Prin urmare, critica trebuie respinsă și, împreună cu aceasta, al patrulea motiv privit în ansamblu.

4. Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului non bis in idem

324 Reclamanta susține că principiul *non bis in idem* se opunea adoptării deciziei atacate.

325 Comisia contestă argumentația reclamantei.

326 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că reclamanta admite că nu a făcut obiectul unui cumul de sancțiuni, ci doar al unui cumul de proceduri, susținând că un astfel de cumul este de asemenea interzis de principiul *non bis in idem*.

327 În această privință, trebuie arătat că principiul *non bis in idem* este exprimat:

– pe de o parte, la articolul 50 din cartă, potrivit căruia „[n]imeni nu poate fi judecat sau condamnat pentru o infracțiune pentru care a fost deja achitat sau condamnat în cadrul Uniunii, prin hotărâre judecătorească definitivă, în conformitate cu legea”;

– pe de altă parte, la articolul 4 paragraful 1 din Protocolul nr. 7 la CEDO.

328 Corolar al autorității de lucru judecat, principiul *non bis in idem* garantează securitatea juridică și egalitatea, asigurându-se că, odată ce o persoană a fost anchetată și, după caz, sancționată, această persoană are certitudinea că nu va fi anchetată din nou pentru aceeași infracțiune (Hotărârea din 3 aprilie 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, punctul 33).

329 În materie de concurență, în special, principiul *non bis in idem* interzice, în principiu, ca o întreprindere să fie sancționată sau urmărită din nou pentru un comportament anticoncurențial pentru care a fost sancționată sau cu privire la care a fost declarată ca nefiind răspunzătoare printr-o decizie anterioară care nu mai poate fi atacată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 59, și Hotărârea din 1 iulie 2009, ThyssenKrupp Stainless/Comisia, T-24/07, EU:T:2009:236, punctul 178).

330 Aplicarea principiului *non bis in idem* presupune printre altele să fi existat o decizie cu privire la existența efectivă a încălcării sau să fi fost controlată legalitatea aprecierii efectuate cu privire la aceasta (Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 60).

331 Dacă această cerință este îndeplinită, principiul *non bis in idem* interzice o nouă apreciere pe fond a caracterului material al încălcării atunci când această nouă apreciere ar avea drept consecință:

– fie impunerea unei a doua sancțiuni, care se adaugă la prima, în ipoteza în care răspunderea ar fi din nou reținută;

– fie impunerea unei prime sancțiuni, în ipoteza în care răspunderea, înlăturată prin prima decizie, ar fi reținută de cea de a doua (Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 61).

332 În schimb, principiul *non bis in idem* nu se opune unei reluări a investigațiilor având ca obiect același comportament anticoncurențial în cazul în care o primă decizie a fost anulată pentru vicii de formă, fără să se fi statuat pe fond asupra faptelor imputate, decizia de anulare neavând, așadar, valoare de „achitare”, în sensul dat acestui termen în materie penală (Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 62, și Hotărârea din 1 iulie 2009, ThyssenKrupp Stainless/Comisia, T-24/07, EU:T:2009:236, punctul 190).

333 Într-un asemenea caz, sancțiunile aplicate prin noua decizie nu se adaugă, astfel, celor pronunțate prin decizia anulată, ci se substituie acestora (Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 62, și Hotărârea din 1 iulie 2009, ThyssenKrupp Stainless/Comisia, T-24/07, EU:T:2009:236, punctul 190).

334 În speță, trebuie să se constate că, până în prezent, nicio decizie nu a statuat în mod definitiv cu privire la fondul cauzei în ceea ce privește participarea reclamantei la încălcările care îi sunt reproșate. Decizia din 2002 a fost anulată de Tribunal ca urmare a temeiului juridic utilizat de Comisie, iar Decizia din 2009 a fost anulată pentru încălcarea unor norme fundamentale de procedură, fără ca, în niciunul dintre aceste două cazuri, să se adopte o poziție definitivă cu privire la motivele de fond invocate de reclamantă cu privire la participarea sa la faptele care îi sunt reproșate. Hotărârea din 9 decembrie 2014, Ferriere Nord/Comisia (T-90/10, nepublicată, EU:T:2014:1035), este singura care s-a pronunțat cu privire la astfel de motive, dar a fost anulată în totalitate de Curte. În aceste condiții, nu se poate considera că, prin adoptarea deciziei atacate,

Comisia a sancționat sau a investigat de două ori reclamanta pentru aceleași fapte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 63).

335 În ceea ce privește sancțiunea aplicată reclamantei în decizia atacată, aceasta se substituie celei pronunțate în Decizia din 2009, care înlocuise la rândul ei sancțiunea aplicată în Decizia din 2002. Sumele plătite de reclamantă pentru amenda aplicată prin Decizia din 2002 și, ulterior, prin Decizia din 2009 i-au fost restituite în urma anulării celor două decizii.

336 În aceste condiții, nu se poate considera că principiul *non bis in idem* a fost încălcat.

[*omissis*]

342 Rezultă din ceea ce precedă că principiul *non bis in idem* nu se opunea adoptării deciziei atacate. În consecință, al cincilea motiv trebuie să fie respins.

5. Cu privire la al șaselea motiv, întemeiat pe nelegalitatea regimului de prescripție reglementat de articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003

343 Reclamanta solicită neaplicarea termenului de prescripție prevăzut la articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003 pentru motivul că acest termen încalcă, în opinia sa, pe de o parte, principiul termenului rezonabil și, pe de altă parte, principiul proporționalității.

344 Motivul este contestat în ceea ce privește admisibilitatea și fondul.

345 Cu privire la admisibilitate, Comisia, susținută de Consiliu, susține că excepția de nelegalitate nu este suficient de argumentată și este prezentată în mod confuz.

346 În această privință, trebuie arătat că, în înscrisurile sale, reclamanta a explicat criticile pe care le invoca împotriva articolului 25 din Regulamentul nr. 1/2003, indicând, pe de o parte, temeiul juridic al acestora, și anume o încălcare a principiului termenului rezonabil și a principiului proporționalității și, pe de altă parte, argumentația dezvoltată în susținerea acestei poziții, și anume, în esență, că articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003 este afectat de nelegalitate în măsura în care permite Comisiei să adopte o decizie de sancționare cu încălcarea acestor principii.

347 Pe de altă parte, din înscrisurile lor rezultă că Comisia și Consiliul au fost în măsură să înțeleagă contestațiile formulate de reclamantă.

348 Prezentul motiv este, așadar, admisibil.

349 Pe fond, reclamanta invocă două argumente.

350 În primul rând, aceasta susține că legiuitorul Uniunii a încălcat principiul termenului rezonabil prin faptul că nu a integrat, în articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003, ideea că, după expirarea termenului rezonabil, Comisia nu ar mai putea, independent de termenul de cinci sau de zece ani și independent de suspendările susceptibile să apară în cazul unei proceduri jurisdicționale, să adopte o decizie de constatare a unei încălcări și, în orice caz, să aplice o amendă.

351 În această privință, trebuie amintit că, în materie de concurență, termenul de prescripție este reglementat de articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003 după cum urmează:

– acest termen are o durată de cinci ani [alineatul (1) litera (b) coroborat cu articolul 23 alineatul (2) litera (a) din regulamentul menționat];

– poate fi întrerupt de orice act al Comisiei care urmărește să examineze sau să investigheze o încălcare [alineatul (3)]; într-un asemenea caz, întreruperea anulează retroactiv termenul care a curs deja și marchează momentul de la care începe să curgă un nou termen; în caz de întrerupere, prescripția se împlinește cel târziu la expirarea unui termen de zece ani fără să se fi aplicat o amendă sau penalități cu titlu cominatoriu de către Comisie [alineatul (5)];

– acest termen se suspendă pe parcursul procedurilor privind căile de atac introduse în fața Curții împotriva deciziei Comisiei, caz în care se prelungește perioada în care a avut loc suspendarea [alineatul (6)].

352 În ceea ce privește principiul termenului rezonabil, acesta nu este fixat sau determinat în avans în mod abstract pentru toate procedurile care pot fi vizate, ci trebuie apreciat în funcție de împrejurările proprii fiecărei cauze, în special de miza litigiului, de complexitatea cauzei, de comportamentul reclamantei și de cel al autorităților competente (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctele 187 și 188).

353 Reclamanta reproșează legiuitorului Uniunii că nu a prevăzut, în articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003, un termen maxim dincolo de care orice intervenție a Comisiei ar fi exclusă, chiar dacă termenul de prescripție a făcut obiectul unor suspendări.

354 În această privință, trebuie arătat că, astfel cum a fost redactat, articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003 rezultă dintr-o conciliere efectuată de legiuitorul Uniunii, în exercitarea competențelor care îi sunt conferite, între două obiective care pot necesita măsuri cu efecte contrare, și anume, pe de o parte, necesitatea de a asigura securitatea juridică, evitând ca, pe termen nelimitat, să poată fi puse în discuție situații consolidate odată cu trecerea timpului, precum și, pe de altă parte, cerința de a asigura respectarea dreptului prin investigarea, stabilirea și sancționarea încălcărilor dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2005, Sumitomo Chemical și Sumika Fine Chemicals/Comisia, T-22/02 și T-23/02, EU:T:2005:349, punctul 82).

355 Or, reclamanta nu a demonstrat în speță că legiuitorul Uniunii a depășit, în concilierea pe care a efectuat-o între aceste obiective distincte, marja care trebuie să îi fie recunoscută în acest cadru. Astfel, competența de a efectua verificări și de a aplica sancțiuni este încadrată de limite stricte. Desigur, termenul de prescripție se suspendă în cazul unei acțiuni introduse în fața instanței Uniunii. Totuși, această posibilitate necesită, în vederea punerii sale în aplicare, un demers care trebuie asigurat chiar de întreprinderi. Nu se poate reproșa legiuitorului Uniunii împrejurarea că, în urma introducerii mai multor acțiuni, fiecare dintre acestea din urmă fiind introdusă de întreprinderile în cauză, decizia care intervine la finalul procedurii este adoptată după un anumit termen.

356 Concilierea astfel realizată de legiuitorul Uniunii pare cu atât mai adecvată cu cât justițiabilii care se plâng de o procedură nerezonabil de lungă pot contesta această durată urmărind anularea deciziei adoptate la finalul procedurii respective, o asemenea anulare fiind rezervată situațiilor în care depășirea termenului rezonabil a împiedicat exercitarea dreptului la apărare sau, atunci când depășirea termenului rezonabil nu conduce la o încălcare a dreptului la apărare, prin introducerea unei acțiuni în despăgubire în fața instanței Uniunii (a se vedea punctul 215 de mai sus).

357 Prin urmare, argumentul trebuie respins.

358 În al doilea rând, reclamanta susține că articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003 contravine principiului proporționalității, întrucât ar admite ca întreprinderile să fie lăsate în incertitudine pentru o perioadă excesivă prin faptul că permite Comisiei să le investigheze la expirarea unui termen, după caz, suspendat sau întrerupt.

359 În această privință, trebuie amintit că, după cum s-a arătat la punctul 317 de mai sus, principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor Uniunii să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru atingerea scopului urmărit, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții, C-331/88, EU:C:1990:391, punctul 13, și Hotărârea din 14 iulie 2005, Țările de Jos/Comisia, C-180/00, EU:C:2005:451, punctul 103).

360 Or, astfel cum s-a arătat la punctul 351 de mai sus, termenul de prescripție este de cinci ani.

361 Acesta este întrerupt de orice act al Comisiei care are ca obiect examinarea sau investigarea încălcării, prescripția fiind împlinită în acest caz cel târziu în termen de 10 ani. Prin stabilirea unui asemenea termen, se impune astfel o limită strictă în ceea ce privește acțiunea Comisiei în timp.

362 Pe de altă parte, după cum s-a arătat tot la punctul 351 de mai sus, termenul de prescripție se prelungește cu perioada în care prescripția este suspendată pe parcursul procedurilor privind căile de atac împotriva deciziei Comisiei. Potrivit jurisprudenței, această suspendare previne ca investigarea încălcărilor să fie împiedicată prin introducerea unor proceduri a căror desfășurare nu este controlată de Comisie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 144).

363 Astfel, articolul 25 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003 privește ipotezele în care inacțiunea Comisiei nu este consecința unei lipse de diligență din partea sa (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 144).

364 Pentru a se stabili dacă articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003 este afectat de nelegalitatea invocată de reclamantă, trebuie amintit că termenul de prescripție, prin faptul că împiedică repunerea în discuție pe termen nelimitat a unor situații consolidate prin trecerea timpului, urmărește să întărească securitatea juridică, dar poate permite de asemenea consolidarea unor situații care erau, cel puțin inițial, contrare legii (Hotărârea din 6 octombrie 2005, Sumitomo Chemical și Sumika Fine Chemicals/Comisia, T-22/02 și T-23/02, EU:T:2005:349, punctul 82).

365 Pentru a completa analiza, trebuie amintit că justițiabilii care se plâng de o procedură nerezonabil de lungă pot contesta această durată prin urmărirea anulării deciziei adoptate la finalul procedurii respective, o asemenea anulare fiind rezervată situațiilor în care depășirea termenului rezonabil a împiedicat exercitarea dreptului la apărare sau, atunci când depășirea termenului rezonabil nu conduce la o încălcare a dreptului la apărare, prin introducerea unei acțiuni în despăgubire în fața instanței Uniunii.

366 În aceste condiții, nu se poate considera că, prin aprecierea obiectivelor care trebuie atinse în cadrul regimului de prescripție, legiuitorul Uniunii a instituit un sistem care conține măsuri care nu se dovedesc necesare sau chiar utile sau măsuri care ar putea fi înlocuite cu alte măsuri la fel de eficiente pentru a proteja întreprinderile susceptibile de a fi vizate, fără a împiedica, într-o măsură care nu poate fi acceptată, eficacitatea anchetelor sau a investigațiilor.

367 În consecință, trebuie să se respingă al șaselea motiv și, așadar, primul capăt de cerere prin care se urmărește anularea deciziei atacate.

B. Cu privire la concluziile prezentate cu titlu subsidiar, prin care se solicită reducerea cuantumului amenzii aplicate

[*omissis*]

1. Cu privire la al optulea motiv, întemeiat pe nelegalitatea majorării cuantumului amenzii pentru încălcări repetate

[*omissis*]

a) Cu privire la prima critică, întemeiată pe încălcarea dreptului la apărare prin luarea în considerare a încălcărilor repetate

535 Reclamanta susține că este nelegală majorarea cu 50 % a cuantumului de bază al amenzii, pe care Comisia a aplicat-o pentru încălcări repetate, întrucât nu i s-a dat posibilitatea să prezinte observații cu privire la acest aspect în cursul procedurii administrative, cu încălcarea dreptului său la apărare.

536 Mai precis, Comisia nu ar fi indicat intenția sa de a reține această circumstanță agravantă în comunicarea privind obiecțiunile, comunicare care cuprindea numai:

– o afirmație generală, valabilă pentru toate întreprinderile, potrivit căreia Comisia ar ține seama de orice circumstanță agravantă;

– o menționare a deciziei de sancționare anterioare, și anume a Deciziei 89/515/CEE a Comisiei din 2 august 1989 privind o procedură de aplicare a articolului 85 din Tratatul CEE (IV/31.553 – Plasă sudată) (JO 1989, L 260, p. 1), fără legătură cu o eventuală luare în considerare a încălcărilor repetate, întrucât aceasta figura într-o notă de subsol, pentru a defini produsele vizate de această cauză.

537 Reclamanta susține că nu a fost furnizată ulterior nicio informație suplimentară, deși Comisia a avut mai multe ocazii de a informa întreprinderile în cauză, inclusiv pe ea, cu privire la acest aspect, în special în comunicarea suplimentară privind obiecțiunile, în scrisoarea din 15 decembrie 2017 care anunța reluarea procedurii, în solicitările de informații ulterioare, cu ocazia audierii din 23 aprilie 2018 sau chiar în cadrul reuniunii din 21 iunie 2019, menționată la punctul 27 de mai sus, care a avut loc cu serviciile Comisiei.

538 În această privință, trebuie arătat că, în cazul în care Comisia intenționează să impute o încălcare a dreptului concurenței unei persoane juridice și urmărește să rețină împotriva ei, în acest cadru, săvârșirea unor încălcări repetate în calitate de circumstanță agravantă, comunicarea privind obiecțiunile pe care o adresează persoanei respective trebuie să cuprindă toate elementele care permit acesteia din urmă să își asigure apărarea, în special pe cele care pot justifica îndeplinirea în speță a condițiilor existenței unor încălcări repetate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 martie 2015, Comisia și alții/Versalis și alții, C-93/13 P și C-123/13 P, EU:C:2015:150, punctul 96).

539 În acest sens, Comisia s-a angajat, la punctul 84 din Comunicarea privind cele mai bune practici de desfășurare a procedurilor inițiate în aplicarea articolelor 101 și 102 din TFUE (JO 2011, C 308, p. 6), să menționeze în comunicarea privind obiecțiunile, „într-o manieră suficient de precisă”, elementele care pot da naștere unor circumstanțe agravante.

540 Or, încălcările repetate trebuie analizate, potrivit unei jurisprudențe constante, în sensul că constituie circumstanțe care pot avea acest caracter agravant (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 martie 1999, Thyssen Stahl/Comisia, T-141/94, EU:T:1999:48, punctul 618, și Hotărârea din 11 martie 1999, Unimétal/Comisia, T-145/94, EU:T:1999:49, punctul 585).

541 Obligația descrisă la punctele 538-540 de mai sus decurge din obligația de a respecta dreptul la apărare, obligație care face obiectul unui principiu general potrivit căruia, în cadrul oricărei proceduri care poate conduce la sancțiuni, în special la amenzi sau la penalități cu titlu cominatoriu, întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi în cauză trebuie să li se ofere posibilitatea, încă din procedura administrativă, să își prezinte în mod util punctul de vedere cu privire la realitatea și pertinența faptelor, ale obiecțiunilor și ale circumstanțelor invocate împotriva lor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 martie 2002, LR AF 1998/Comisia, T-23/99, EU:T:2002:75, punctul 189 și jurisprudența citată).

542 Atunci când controlează dacă principiul dreptului la apărare a fost respectat, instanța Uniunii trebuie să ia în considerare toate împrejurările cauzei pentru a se asigura că intenția Comisiei de a reține o încălcare sau o circumstanță determinată era suficient de previzibilă, în percepția întreprinderii în cauză, pentru a se putea considera că acesteia i s-a dat posibilitatea să își formuleze observațiile cu privire la aspectul în cauză.

543 În speță, comunicarea privind obiecțiunile din data de 26 martie 2002 indica, în nota de subsol 2, că reclamanta fusese vizată anterior printr-o decizie prin care s-a stabilit că săvârșise o încălcare gravă a normelor de concurență și i s-a impus, în acest temei, o anumită sancțiune.

544 Pe de altă parte, comunicarea privind obiecțiunile indica intenția Comisiei de a aplica o amendă întreprinderilor destinatare, printre care și reclamanta, ținând seama de diverse elemente.

545 Astfel, comunicarea privind obiecțiunile indica în considerentul (314) că, pentru a stabili cuantumul amenzilor, Comisia ar lua în considerare circumstanțele speței și în special gravitatea și durata încălcării, amintind că un acord sau o practică concertată precum un cartel de prețuri și de împărțire a pieței constituia o încălcare foarte gravă a dreptului Uniunii.

546 În considerentul (314) al comunicării privind obiecțiunile, Comisia și-a anunțat de asemenea intenția ca cuantumul amenzii care ar fi aplicată fiecărei întreprinderi să reflecte circumstanțele agravante sau atenuante care ar putea fi reținute în privința acesteia, cuantumul respectiv urmând să fie stabilit la un nivel care să asigure un efect suficient de descurajator.

547 Ulterior, Comisia a informat-o pe reclamantă, în scrisoarea sa din 15 decembrie 2017 prin care anunța reluarea procedurii administrative, că, în decizia pe care urma să o ia la finalul procedurii, s-ar întemeia pe obiecțiunile care rezultă din comunicarea privind obiecțiunile, care condusese la adoptarea Deciziilor din 2002 și din 2009.

548 Or, încălcările repetate fuseseră reținute, în aceste decizii, pentru calcularea cuantumului amenzii reclamantei, ca circumstanțe agravante.

549 În măsura în care este necesar, trebuie adăugat că, în scrisoarea din 15 decembrie 2017, Comisia a insistat asupra faptului că, în cursul audierii, întreprinderile în cauză ar putea dezbate în detaliu și fără limite toate aspectele speței, deschizând astfel calea posibilității reclamantei, în calitate de întreprindere vizată, de a indica, dacă este cazul, în ce măsură aprecia că încălcările repetate nu puteau fi reținute împotriva sa ca circumstanțe agravante.

550 În aceste condiții, trebuie arătat, în urma unei examinări privind toate circumstanțele din jurul dosarului, că, în prezenta cauză, erau îndeplinite condițiile, pe de o parte, pentru a fi suficient de previzibilă intenția Comisiei de a lua în considerare, ca încălcări repetate, decizia de sancționare adresată anterior reclamantei și, pe de altă parte, pentru ca aceasta din urmă să aibă ocazia să își prezinte observațiile cu privire la acest aspect.

551 Prin urmare, critica trebuie respinsă.

b) Cu privire la a doua critică, referitoare la termenul dintre cele două încălcări luate în considerare

552 Reclamanta susține că termenul util pentru a aprecia încălcările repetate, și anume timpul care s-a scurs între constatarea primei încălcări și momentul în care întreprinderea în cauză a adoptat noul comportament ilicit, era în speță de nouă ani, din moment ce participarea sa la înțelegere începea în anul 1998, iar nu în anul 1993, după cum a considerat Comisia în decizia atacată. Or, un asemenea termen ar fi excesiv pentru a reține încălcările repetate.

553 În această privință, trebuie amintit că, în contextul descurajării, încălcările repetate reprezintă o circumstanță care justifică, potrivit jurisprudenței, o majorare considerabilă a cuantumului de bază al amenzii. Într-adevăr, încălcările repetate constituie proba faptului că sancțiunea aplicată anterior nu a fost suficient de descurajatoare (a se vedea Hotărârea din 8 iulie 2008, BPB/Comisia, T-53/03, EU:T:2008:254, punctul 398 și jurisprudența citată).

554 În ceea ce privește timpul care s-a scurs între cele două încălcări, nici Regulamentul nr. 1/2003, nici Liniile directoare privind metoda de stabilire a amenzilor aplicate în temeiul articolului 15 alineatul (2) din Regulamentul nr. 17 și al articolului 65 alineatul (5) [CO] (JO 1998, C 9, p. 3,

Ediție specială, 08/vol. 3, p. 69, denumite în continuare „Liniile directoare din 1998”) nu prevăd un termen maxim pentru luarea în considerare a încălcărilor repetate și s-a statuat că lipsa unui asemenea termen nu încălca, prin ea însăși, principiul securității juridice (Hotărârea din 17 iunie 2010, Lafarge/Comisia, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punctele 66 și 67).

555 Cu toate acestea, deși niciun termen de prescripție nu se opune constatării unei încălcări repetate, nu este mai puțin adevărat că, pentru a respecta principiul proporționalității, Comisia nu poate lua în considerare o decizie sau decizii anterioare prin care o întreprindere este sancționată fără o limitare în timp (Hotărârea din 17 iunie 2010, Lafarge/Comisia, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punctul 70).

556 Revine astfel instanței Uniunii sarcina de a verifica dacă, în raport cu situația de fapte în speță, majorarea cuantumului amenzii în temeiul încălcărilor repetate este justificată, în special în măsura în care ar evidenția o tendință a întreprinderii în cauză de a se sustrage de la normele de concurență, având în vedere în special perioada scurtă care s-a scurs între încălcarea anterioară a normelor de concurență și încălcarea în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iunie 2010, Lafarge/Comisia, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punctul 70).

557 În speță, ținând seama de respingerea celui de al șaptelea motiv, prin care reclamanta a contestat probele strânse de Comisie pentru a demonstra că reclamanta participase la încălcare începând de la 1 aprilie 1993, intervalul de timp dintre cele două încălcări era de trei ani și opt luni, iar nu de nouă ani, după cum pretinde aceasta.

558 În această privință, trebuie arătat că, potrivit jurisprudenței, un interval de timp puțin mai scurt de zece ani între două încălcări poate fi considerat relativ scurt și dovedește astfel tendința unei întreprinderi de a nu acționa în conformitate cu o constatare în privința sa a unei încălcări a normelor de concurență (Hotărârea din 8 februarie 2007, Groupe Danone/Comisia, C-3/06 P, EU:C:2007:88, punctul 40).

559 În acest context, Comisia a putut aprecia în mod întemeiat că o majorare a cuantumului de bază al amenzii pentru încălcări repetate era justificată în speță, având în vedere tendința reclamantei de a încălca normele de concurență, astfel cum dovedește scurta perioadă care s-a scurs între cele două încălcări în discuție, și anume cea de trei ani și opt luni.

[*omissis*]

564 Prin urmare, critica trebuie respinsă.

c) Cu privire la a treia critică, referitoare la termenul care s-a scurs între încălcările luate în considerare și adoptarea deciziei atacate

565 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că, în cadrul examinării criticii anterioare, Tribunalul a fost chemat să aprecieze termenul care a curs între cele două încălcări care au fost luate în considerare de Comisie în temeiul încălcărilor repetate.

566 În cadrul celei de a treia critici, reclamanta invită instanța Uniunii să aprecieze, în raport cu principiul proporționalității, un alt termen, și anume pe cel care a curs între, pe de o parte, încălcările reținute pentru luarea în considerare a încălcărilor repetate și, pe de altă parte, adoptarea de către Comisie a deciziei atacate, în care aceasta a majorat cuantumul de bază al amenzii în temeiul încălcărilor repetate.

567 Potrivit reclamantei, întrucât acest termen este excesiv de lung, încălcările repetate nu ar fi de natură să producă un efect disuasiv și să își îndeplinească, astfel, finalitatea, așa încât Comisia ar încălca principiul proporționalității prin reținerea, în această situație, a unor încălcări repetate.

568 În susținerea poziției sale, reclamanta subliniază circumstanțele speciale ale speței, în care, ca urmare a anulării Deciziilor din 2002 și din 2009, Comisia a ținut seama, în temeiul încălcărilor repetate, de comportamente care au început în anul 1985, respectiv cu 34 de ani înainte, și care au fost constatate în anul 1989, respectiv cu 30 de ani înainte, pentru prima încălcare, pentru a sancționa un comportament care a încetat în anul 2000, respectiv cu 19 ani înainte de adoptarea deciziei atacate.

569 În această privință, trebuie amintit că, potrivit principiului proporționalității, actele instituțiilor nu depășesc limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru atingerea scopului urmărit, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții, C-331/88, EU:C:1990:391, punctul 13, și Hotărârea din 14 iulie 2005, Țările de Jos/Comisia, C-180/00, EU:C:2005:451, punctul 103).

570 În ceea ce privește încălcările repetate, jurisprudența impune Comisiei să asigure, în vederea stabilirii cuantumului amenzii, caracterul descurajator al acțiunii sale. Or, un mijloc de a garanta acest efect descurajator este de a reține încălcările repetate majorând cuantumul amenzii. Luarea în considerare a unor încălcări repetate urmărește astfel să încurajeze întreprinderile care au manifestat o tendință de a încălca normele de concurență să își modifice comportamentul (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iulie 2011, Shell Petroleum și alții/Comisia, T-38/07, EU:T:2011:355, punctul 98 și jurisprudența citată).

571 Potrivit jurisprudenței menționate la punctul 553 de mai sus, încălcările repetate reprezintă o circumstanță care justifică o majorare considerabilă a cuantumului de bază al amenzii, întrucât constituie proba faptului că sancțiunea aplicată anterior nu a fost suficient de descurajatoare.

572 După cum s-a arătat la punctul 555 de mai sus, Comisia nu este ținută de un eventual termen de prescripție pentru a constata încălcările repetate. Totuși, ea nu poate lua în considerare una sau mai multe decizii anterioare prin care o întreprindere este sancționată fără limitare în timp.

573 Constatarea și aprecierea caracteristicilor specifice ale unor încălcări repetate fac parte din puterea de apreciere a Comisiei și, atunci când stabilește un nivel al majorării în temeiul încălcărilor repetate, aceasta poate lua în considerare, în fiecare caz, indiciile care confirmă tendința unei întreprinderi de a încălca normele de concurență (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iulie 2011, Shell Petroleum și alții/Comisia, T-38/07, EU:T:2011:355, punctul 98).

574 În consecință, nu se poate reproșa Comisiei că a reținut în speță încălcările repetate, având în vedere termenul care a curs între prima sau primele încălcări constatate și cea care este sancționată în decizia atacată. Astfel, acest element este cel care dovedește tendința întreprinderii de a încălca normele de concurență și care justifică, așadar, intenția de a orienta comportamentul acestei întreprinderi către respectarea normelor de concurență (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2005, Groupe Danone/Comisia, T-38/02, EU:T:2005:367, punctul 354, și Hotărârea din 13 decembrie 2012, Versalis și Eni/Comisia, T-103/08, nepublicată, EU:T:2012:686, punctul 266).

575 Or, astfel cum s-a arătat la punctul 557 de mai sus, termenul util era scurt, întrucât era de trei ani și opt luni. Din moment ce tendința reclamantei de a încălca normele dreptului concurenței a fost stabilită, nu se poate reproșa în mod valabil Comisiei că a atribuit deciziei atacate un efect disuasiv, în pofida faptului că investigația a durat un anumit timp, ca urmare a incertitudinilor juridice pe care le-a cunoscut.

576 Cu toate acestea, reclamanta susține că, dată fiind vechimea încălcărilor, decizia atacată nu mai putea avea niciun efect disuasiv în momentul adoptării sale. Pe de altă parte, aceasta arată că s-a abținut de la orice încălcare începând din anul 2000.

577 În această privință, trebuie amintit că, după cum s-a arătat la punctele 298-300 de mai sus, deși nu se poate exclude că amenințarea cu sancțiunea la adresa reclamantei pe toată perioada anchetei și aplicarea unei sancțiuni în două rânduri au putut avea un anumit efect disuasiv, acest lucru nu se opune ca sancțiunea, cu alte cuvinte plata amenzii aplicate de Comisie, astfel cum a fost majorată în temeiul încălcărilor repetate, să fie cea care descurajează efectiv o întreprindere să se facă vinovată din nou de o încălcare a normelor de concurență.

578 În aceste condiții, Comisia nu a încălcat principiul proporționalității prin faptul că s-a asigurat, prin luarea în considerare a încălcărilor repetate, că amenda aplicată reclamantei în decizia atacată este suficient de disuasivă.

579 Pentru toate motivele prezentate, critica trebuie respinsă.

[*omissis*]

2. Concluzie cu privire la cererea de reducere a amenzii

645 Întrucât decizia atacată nu este viciată de nicio nelegalitate și de nicio neregularitate (a se vedea punctele 530, 606 și 643 de mai sus), concluziile privind reducerea cuantumului amenzii nu pot fi admise, în măsura în care prin intermediul acestora se solicită Tribunalului să deducă efectele, în privința cuantumului amenzii, rezultate din aceste nelegalități sau neregularități (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2015, Orange Polska/Comisia, T-486/11, EU:T:2015:1002, punctul 226).

646 Cu toate acestea, din moment ce își exercită competența de fond prevăzută la articolul 261 TFUE și la articolul 31 din Regulamentul nr. 1/2003, instanța Uniunii este abilitată, dincolo de simplul control de legalitate, care nu permite decât respingerea acțiunii în anulare sau anularea (în tot sau în parte) a actului atacat, să țină seama de toate împrejurările de fapt în scopul modificării, dacă este cazul, a cuantumului sancțiunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 septembrie 2009, Prym și Prym Consumer/Comisia, C-534/07 P, EU:C:2009:505, punctul 86 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 10 noiembrie 2021, Google și Alphabet/Comisia (Google Shopping), T-612/17, în prezent în recurs, EU:T:2021:763, punctul 605].

647 În cadrul exercitării competenței sale de fond, instanța Uniunii poate elimina, reduce sau chiar majora amenda aplicată (a se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2013, Siemens și alții/Comisia, C-239/11 P, C-489/11 P și C-498/11 P, nepublicată, EU:C:2013:866, punctul 334 și jurisprudența citată).

648 În aceste condiții, instanța Uniunii poate de asemenea să facă, după caz, aprecieri diferite de cele reținute de Comisie pentru stabilirea cuantumului amenzii aplicate (a se vedea Hotărârea din 21 ianuarie 2016, Galp Energía España și alții/Comisia, C-603/13 P, EU:C:2016:38, punctul 75).

649 Astfel, trebuie să se examineze, în raport cu toate elementele din dosar, în special cu cele evidențiate de reclamantă, dacă Tribunalul trebuie să substituie, pe baza competenței sale de fond, cuantumul amenzii reținut de Comisie cu un alt cuantum al amenzii, întrucât cuantumul amenzii reținut de Comisie nu ar fi adecvat (Hotărârea din 17 decembrie 2015, Orange Polska/Comisia, T-486/11, EU:T:2015:1002, punctul 227).

650 Or, contestând proporționalitatea deciziei atacate, reclamanta a arătat că, în opinia sa, având în vedere împrejurările speței, Comisia ar fi trebuit să închidă procedura sau, cel puțin, dacă intenționa să adopte o decizie, să nu îi aplice nicio amendă.

651 În această privință, trebuie arătat că, în decizia atacată, fără a constata vreo încălcare a termenului rezonabil sau vreo încălcare a dreptului la apărare, Comisia a acordat reclamantei o reducere a cuantumului amenzii, pe care a justificat-o după cum urmează:

– „ținând seama de […] insecuritatea creată de tranziția dintre cele două tratate, împrejurare excepțională care, la momentul respectiv, nu era reglementată în mod expres de jurisprudență, […] Comisia consideră oportun ca părțile destinatare ale prezentei decizii să beneficieze de o reducere a amenzii” [considerentul (570)];

– această reducere este acordată „în vederea atenuării consecințelor negative pentru aceste părți, care ar fi putut fi cauzate de durata lungă a procedurii, care [a fost] necesară pentru a remedia anumite vicii de procedură apărute în cursul acesteia și care nu sunt imputabile părților destinatare ale prezentei decizii” [considerentul (570)];

– „acordarea spontană de către Comisie a unei reduceri a cuantumului amenzii […] trebuie considerată suficientă […] pentru a atenua eventualele efecte prejudiciabile suferite de destinatari ca urmare a duratei lungi a procedurii” [considerentul (572)];

– „[d]estinatarii vor putea […] beneficia de o reducere adecvată a amenzilor […] pentru a atenua eventualele efecte prejudiciabile cauzate de erorile procedurale săvârșite de Comisie” [considerentul (573)];

– „Comisia consideră […] că erorile de procedură pe care le-a săvârșit în cadrul tranziției dintre Tratatul CECO și Tratatul CE și durata mai lungă care poate să fi rezultat din aceste erori pot justifica o reparare adecvată pentru destinatarii prezentei decizii” [considerentul (991)];

– „având în vedere puterea de apreciere de care dispune Comisia în ceea ce privește stabilirea amenzilor, ea poate […] [acorda] destinatarilor prezentei decizii o reducere a amenzii care ar trebui măsurată astfel încât să nu penalizeze întreprinderile destinatare pentru erori de procedură care nu au fost săvârșite de ele, dar care, în același timp, nu sunt atât de grave încât să aducă atingere principiului în temeiul căruia cartelurile reprezintă încălcări foarte grave ale dreptului concurenței” [considerentul (992)];

– „[p]entru a ține seama în mod corespunzător de acești factori, Comisia concluzionează că o reducere a amenzii de 50 % pentru o circumstanță atenuantă extraordinară trebuie recunoscută tuturor destinatarilor prezentei decizii” [considerentul (994)].

652 Rezultă că, pentru a acorda reducerea cuantumului amenzii aplicate reclamantei, Comisia s-a întemeiat în esență pe următoarele elemente:

– cazul a fost examinat la expirarea Tratatului CECO;

– această situație a dat naștere unor dificultăți în ceea ce privește identificarea normelor aplicabile;

– aceste dificultăți au condus la anularea Deciziilor din 2002 și din 2009 de către instanțele Uniunii;

– aceste anulări au determinat o prelungire a procedurii, într-o măsură care a putut afecta negativ situația întreprinderilor în cauză;

– aceste împrejurări puteau fi luate în considerare pentru stabilirea cuantumului amenzii.

653 În această privință, trebuie arătat că Comisia utilizează, în mai multe rânduri, în considerentele citate la punctul 651 de mai sus, termeni care sugerează că, prin acordarea reducerii cuantumului amenzii în discuție, ea intenționa „să atenueze” sau „să repare” „efectele prejudiciabile”, cu alte cuvinte un prejudiciu care a putut fi cauzat de „erori" care i-ar fi imputabile.

654 Deși astfel de termeni sunt asociați în general cu proceduri referitoare la despăgubiri, din decizia atacată nu reiese că, prin acordarea reducerii cuantumului amenzii în discuție, intenția Comisiei era de a acorda o despăgubire pentru un prejudiciu cauzat de un comportament nelegal. Comisia nu recunoaște nicăieri în decizia menționată că a adoptat un comportament nelegal, de exemplu prin depășirea termenului rezonabil al procedurii sau prin încălcarea dreptului la apărare al reclamantei. Dimpotrivă, în mai multe pasaje ale acestei decizii, ea face trimitere la jurisprudența potrivit căreia remediul, în cazul unor motive privind durata procedurii, trebuie găsit în cadrul unei acțiuni în despăgubire [considerentele (568) și (578)].

655 Astfel, trebuie să se considere, ținând seama de aceste diferite elemente, că reducerea cuantumului amenzii în discuție acordată de Comisie nu urmărea ca aceasta din urmă să repare un comportament nelegal, ci doar să ia în considerare împrejurările speței în cadrul largii puteri de apreciere care îi este recunoscută pentru aplicarea sancțiunilor în special prin Hotărârea din 19 martie 2009, Archer Daniels Midland/Comisia (C-510/06 P, EU:C:2009:166, punctul 82) (a se vedea punctul 651 de mai sus).

656 În exercitarea competenței sale de fond, Tribunalul apreciază că în speță amenda nu poate fi eliminată, în special ca urmare a necesității de a asigura aplicarea deplină a dreptului concurenței în cazul încălcării deosebit de grave și cu o durată semnificativ de lungă reținute împotriva reclamantei.

657 În aceste condiții, trebuie să se țină seama de faptul că amenda nu a fost aplicată reclamantei în cei câțiva ani de la săvârșirea ultimelor comportamente anticoncurențiale constatate de Comisie, ci a fost aplicată aproape 20 de ani mai târziu.

658 În această privință, la stabilirea cuantumului amenzii trebuie să se țină seama în speță, dintre toate împrejurările relevante, de caracterul său disuasiv.

659 Astfel, luarea în considerare a caracterului disuasiv urmărește să asigure că cuantumul amenzii va încuraja într-o măsură suficientă întreprinderea în cauză și, în general, toți operatorii economici să respecte normele de concurență ale Uniunii (a se vedea Hotărârea din 17 iunie 2010, Lafarge/Comisia, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punctul 102).

660 În speță, obiectivul de descurajare a fost deja atins în ceea ce o privește pe reclamantă, cel puțin în parte, pe de o parte, prin sancțiunea care i-a fost aplicată prin Decizia din 2002 și, ulterior, prin Decizia din 2009, precum și, pe de altă parte, prin perspectiva ca această sancțiune să poată fi menținută la finalul procedurii, dacă ar fi respinse căile de atac jurisdicționale introduse de reclamantă împotriva acestor decizii sau dacă, în cazul anulării deciziilor menționate, ar fi adoptată o nouă decizie prin care să fie pronunțată din nou o sancțiune (a se vedea punctul 299 de mai sus).

661 În aceste condiții, trebuie să se considere, în exercitarea competenței de fond, că, ținând seama de timpul care s-a scurs între ultimele comportamente anticoncurențiale și adoptarea deciziei atacate, stabilirea cuantumului amenzii la un nivel inferior cuantumului de bază de 2,975 milioane de euro stabilit de Comisie, în decizia menționată, în temeiul Liniilor directoare din 1998, care pot să orienteze instanțele Uniunii în exercitarea competenței menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 decembrie 2012, Comisia/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, punctul 80), se dovedește suficientă în speță pentru a produce efectul disuasiv urmărit.

662 Având în vedere ceea ce precedă, o reducere de 50 % a cuantumului amenzii ca urmare a timpului care s-a scurs între ultimele comportamente anticoncurențiale și adoptarea deciziei atacate este adecvată.

663 În concluzie, trebuie:

– să se respingă acțiunea în măsura în care prin aceasta se solicită anularea, în tot sau în parte, a deciziei atacate;

– să se respingă cererea de reducere a cuantumului amenzii formulată de reclamantă, considerând că reducerea de 50 % a cuantumului amenzii, acordată de Comisie în decizia atacată, este adecvată, având în vedere atenuarea efectului disuasiv necesar al sancțiunii, ca urmare a timpului care s-a scurs între încetarea încălcării și pronunțarea amenzii.

[*omissis*]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra extinsă)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Ferriere Nord SpA să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană.

3) Consiliul Uniunii Europene va suporta propriile cheltuieli de judecată.

Gervasoni Madise Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 9 noiembrie 2022.

Semnături