Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

den 9 november 2022 *

”Konkurrens – Konkurrensbegränsande samverkan – Marknaden för armeringsjärn – Beslut i vilket en överträdelse av artikel 65 KS konstateras, efter det att EKSG-fördraget har upphört att gälla, på grundval av förordning (EG) nr 1/2003 – Fastställande av priser – Begränsning och kontroll av tillverkning och försäljning – Beslut som fattas efter ogiltigförklaring av tidigare beslut – Nytt muntligt hörande i närvaro av medlemsstaternas konkurrensmyndigheter – Rätten till försvar – Principen om god förvaltningssed – Rimlig tidsfrist – Motiveringsskyldighet – Proportionalitet – Principen *ne bis in idem* – Invändning om rättsstridighet – Bevis för deltagande i den konkurrensbegränsande samverkan – Försvårande omständigheter – Upprepning av överträdelse – Förmildrande omständigheter – Likabehandling – Obegränsad behörighet”

I mål T-667/19,

Ferriere Nord SpA, Osoppo (Italien), företrätt av advokaterna W. Viscardini, G. Donà och B. Comparini,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Rossi, G. Conte och C. Sjödin, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av advokaten M. Moretto,

svarande,

med stöd av

Europeiska unionens råd, företrätt av O. Segnana och E. Ambrosini, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om, i första hand, ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2019) 4969 final av den 4 juli 2019 om överträdelse av artikel 65 i EKSG-fördraget (ärende AT.37956 – Armeringsjärn) och, i andra hand, nedsättning av det bötesbelopp som sökanden ålades,

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning),

vid överläggningen sammansatt av ordföranden S. Gervasoni samt domarna L. Madise, P. Nihoul (referent), R. Frendo och J. Martín y Pérez de Nanclares,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 4 juni 2021,

följande

Dom[1]

I. Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Ferriere Nord SpA, är ett bolag bildat enligt italiensk rätt som bedriver verksamhet inom sektorn för armeringsjärn sedan april 1992.

A. Kommissionens första beslut (2002)

2 Från oktober till december 2000 genomförde Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med artikel 47 KS undersökningar hos italienska företag som producerade armeringsjärn, däribland sökandebolaget, och hos en företagssammanslutning, Federazione Imprese Siderurgiche Italiane (Förbundet för italienska stålföretag, nedan kallat Federacciai). Kommissionen begärde dessutom genom skrivelser in upplysningar från dem i enlighet med nämnda bestämmelse.

3 Den 26 mars 2002 inledde kommissionen ett förfarande enligt artikel 65 KS och framställde invändningar med stöd av artikel 36 KS (nedan kallat meddelandet om invändningar), som bland annat sökandebolaget delgavs. Sökandebolaget svarade på meddelandet om invändningar den 31 maj 2002.

4 Ett muntligt hörande av parterna i det administrativa förfarandet ägde rum den 13 juni 2002.

5 Den 12 augusti 2002 skickade kommissionen ytterligare invändningar till samma mottagare (nedan kallat det kompletterande meddelandet om invändningar), med stöd av artikel 19.1 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av artiklarna [81 EG] och [82 EG] (EGT 1962, 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8). I detta meddelande gav kommissionen sin syn på att förfarandet skulle fortsätta efter det att EKSG-fördraget upphört att gälla den 23 juli 2002. Sökandebolaget svarade på det kompletterande meddelandet om invändningar den 20 september 2002.

6 Ett nytt hörande av parterna i det administrativa förfarandet hölls i närvaro av medlemsstaternas konkurrensmyndigheter den 30 september 2002. Det rörde föremålet för det kompletterande meddelandet om invändningar, det vill säga de rättsliga följderna för det fortsatta förfarandet av att EKSG-fördraget hade upphört att gälla.

[1] Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

7 Det administrativa förfarandet utmynnade i att kommissionen antog beslut K(2002) 5087 slutlig av den 17 december 2002 om ett förfarande enligt artikel 65 i EKSG-fördraget (COMP/37.956 – Runda armeringsjärn) (nedan kallat 2002 års beslut), riktat till Federacciai och till åtta företag, däribland sökanden. I beslutet fann kommissionen att de sistnämnda, mellan december 1989 och juli 2000, hade genomfört en enda, komplex och fortlöpande konkurrensbegränsande samverkan på den italienska marknaden för armeringsjärn i stänger eller i rullar (nedan kallat armeringsjärn), med syfte eller resultat att fastställa priser och begränsa eller kontrollera tillverkningen eller försäljningen, i strid med artikel 65.1 KS.

8 Vad gäller sökandebolagets deltagande i överträdelsen, påpekade kommissionen att det sträckte sig från och med den 1 april 1993 till och med den 4 juli 2000. Kommissionen ålade sökandebolaget av det skälet böter på 3,57 miljoner euro. Detta belopp innefattade en nedsättning på 20 procent av böterna till förmån för sökandebolaget, med tillämpning av punkt 1 i avsnitt D i kommissionens meddelande om befrielse från eller nedsättning av böter i kartellärenden (EGT C 207, 1996, s. 4) (nedan kallat meddelandet om samarbete), där det föreskrivs en möjlighet för de företag som samarbetar med kommissionen, genom att förse kommissionen med upplysningar, dokument eller annat bevismaterial som bidrar till att fastställa att överträdelsen har begåtts innan ett meddelande om anmärkningar sänds ut, att beviljas en nedsättning av de böter som de skulle ha betalat.

9 Den 10 mars 2003 väckte sökandebolaget talan avseende 2002 års beslut vid tribunalen. Tribunalen ogiltigförklarade nämnda beslut i förhållande till sökandebolaget (dom av den 25 oktober 2007, Ferriere Nord/kommissionen, T-94/03, ej publicerad, EU:T:2007:320), och andra företag som beslutet var riktat till, med motiveringen att den rättsliga grund som hade använts, det vill säga artikel 65.4 och 65.5 KS, inte längre var i kraft när detta beslut antogs. Kommissionen hade därför inte befogenhet, på grundval av dessa bestämmelser, att konstatera och ålägga sanktioner för en överträdelse av artikel 65.1 KS efter det att EKSG-fördraget hade upphört att gälla. Tribunalen prövade inte de andra aspekterna av detta beslut.

10 2002 års beslut vann laga kraft i förhållande till Federacciai, som inte väckte talan vid tribunalen.

B. Kommissionens andra beslut (2009)

11 Kommissionen informerade sökandebolaget och övriga berörda företag i skrivelse av den 30 juni 2008 om att den avsåg att anta ett nytt beslut, genom att korrigera den rättsliga grund som användes. Den angav även att det nya beslutet skulle grunda sig på de bevis som lagts fram i meddelandet om invändningar och det kompletterande meddelandet om invändningar. På anmodan av kommissionen inkom sökandebolaget med ett skriftligt yttrande den 1 augusti 2008.

12 I telefax av den 24 juli och 25 september 2008 och därefter av den 13 mars, 30 juni och 27 augusti 2009 begärde kommissionen att sökandebolaget skulle lämna upplysningar om sina aktieägare och bolagets finansiella situation. Sökandebolaget svarade på respektive begäran om upplysningar genom e-postmeddelanden av den 1 augusti och 1 oktober 2008 och därefter av den 18 mars, 1 juli och 8 september 2009.

13 Den 30 september 2009 antog kommissionen beslut K(2009) 7492 slutlig om ett förfarande enligt artikel 65 i EKSG-fördraget (ärende COMP/37.956 – Runda armeringsjärn, förnyat antagande av beslut), vilket var riktat till samma företag som 2002 års beslut, däribland sökandebolaget. Beslutet antogs med stöd av förfaranderegleрna i EG-fördraget och rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 FEUF] och

[102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1). Det grundade sig på de omständigheter som avsågs i meddelandet om invändningar och det kompletterande meddelandet om invändningar och återgav i huvudsak lydelsen och slutsatserna i 2002 års beslut. I synnerhet var det bötesbelopp på 3,57 miljoner euro som sökandebolaget hade ålagts oförändrat.

14 Den 8 december 2009 antog kommissionen ett ändringsbeslut. I bilagan till detta beslut fanns de tabeller över prisvariationer som hade utelämnats i kommissionens beslut av den 30 september 2009 och de numrerade hänvisningarna till dessa tabeller i åtta fotnoter korrigerades.

15 Den 19 februari 2010 väckte sökandebolaget talan vid tribunalen avseende kommissionens beslut av den 30 september 2009, i dess ändrade lydelse (nedan kallat 2009 års beslut). Den 9 december 2014 satte tribunalen ned det bötesbelopp som sökandebolaget hade ålagts till 3,42144 miljoner euro, med motiveringen att bolaget under tre år inte hade deltagit i den del av den konkurrensbegränsande samverkan som avsåg begränsning eller kontroll av tillverkning eller försäljning och ogillade talan i övrigt (dom av den 9 december 2014, Ferriere Nord/kommissionen, T-90/10, ej publicerad, EU:T:2014:1035). Tribunalen ogiltigförklarade delvis 2009 års beslut i förhållande till ett av de andra företag som beslutet var riktat till, satte ned det bötesbelopp som hade ålagts ett annat av de företag som beslutet var riktat till och ogillade talan i de övriga målen.

16 Den 20 februari 2015 ingav sökandebolaget ett överklagande av domen av den 9 december 2014, Ferriere Nord/kommissionen (T-90/10, ej publicerad, EU:T:2014:1035). Genom dom av den 21 september 2017, Ferriere Nord/kommissionen (C-88/15 P, EU:C:2017:716), upphävde domstolen tribunalens dom och ogiltigförklarade 2009 års beslut i förhållande till bland annat sökandebolaget.

17 I domen av den 21 september 2017, Ferriere Nord/kommissionen (C-88/15 P, EU:C:2017:716), slog domstolen fast att ett förfarande som leder fram till att ett beslut antas med stöd av förordning nr 1/2003 ska följa handläggningsreglerna i den förordningen och i kommissionens förordning (EG) nr 773/2004 av den 7 april 2004 om kommissionens förfaranden enligt artiklarna [101 FEUF] och [102 FEUF] (EUT L 123, 2004, s. 18), även om förfarandet hade påbörjats innan förordningarna trädde i kraft.

18 Domstolen konstaterade att i detta fall kunde det muntliga hörandet den 13 juni 2002, som var det enda som rörde ärendet i sak, inte anses överensstämma med handläggningskraven för att anta ett beslut på grundval av förordning nr 1/2003, eftersom medlemsstaternas konkurrensmyndigheter inte hade deltagit.

19 Domstolen slog fast att det utgjorde felaktig rättstillämpning när tribunalen fann att kommissionen inte var skyldig att hålla ett nytt hörande innan den antog 2009 års beslut, med motiveringen att företagen redan hade haft möjlighet att yttra sig muntligt vid hörandena den 13 juni och 30 september 2002.

20 I domen av den 21 september 2017, Ferriere Nord/kommissionen (C-88/15 P, EU:C:2017:716), erinrade domstolen om betydelsen av att det, om berörda parter så begär, hålls ett hörande, till vilket medlemsstaternas konkurrensmyndigheter har kallats, och att det utgör ett väsentligt formfel att inte hålla ett sådant hörande.

21 Domstolen slog fast att eftersom denna rätt som uttrycks tydligt i förordning nr 773/2004 inte hade iakttagits, behövde det företag vars rättigheter därmed hade åsidosatts inte visa att detta åsidosättande hade kunnat påverka förfarandet liksom innehållet i det omtvistade beslutet till företagets nackdel.

22 Domstolen upphävde även andra domar som tribunalen hade meddelat den 9 december 2014 avseende lagenligheten av 2009 års beslut och ogiltigförklarade 2009 års beslut, i förhållande till fyra andra företag, av samma skäl. 2009 års beslut vann däremot laga kraft för de företag som beslutet var riktat till men som inte överklagade nämnda domar.

C. Kommissionens tredje beslut (2019)

23 Kommissionen informerade sökandebolaget i skrivelse av den 15 december 2017 om att den avsåg att återuppta det administrativa förfarandet och inom ramen för detta anordna ett nytt hörande av parterna i ärendet i närvaro av medlemsstaternas konkurrensmyndigheter.

24 Genom skrivelse av den 1 februari 2018 inkom sökandebolaget med ett yttrande i vilket det bestred kommissionens behörighet att återuppta det administrativa förfarandet och anmodade därför kommissionen att inte göra det.

25 Den 23 april 2018 höll kommissionen ett nytt muntligt hörande rörande ärendet i sak, vid vilket sökandebolaget och tre andra företag som 2009 års beslut var riktat till deltog, i närvaro av medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och förhörsombudet.

26 Genom tre skrivelser av den 19 november 2018, den 17 januari 2019 respektive den 6 maj 2019 begärde kommissionen upplysningar från sökandebolaget om dess aktieägare och bolagets finansiella situation. Sökandebolaget besvarade begäran om upplysningar genom skrivelser av den 10 december 2018, den 31 januari 2019 respektive den 9 maj 2019.

27 Den 21 juni 2019 deltog sökandebolaget i ett möte med kommissionens tjänstemän under vilket tjänstemännen uppgav att de hade beslutat att föreslå kommissionsledamöternas kollegium att det skulle antas ett nytt beslut om sanktioner, men att de, med hänsyn till den objektivt sett utdragna handläggningstiden, skulle föreslå att en extraordinär förmildrande omständighet skulle tillämpas.

28 Den 4 juli 2019 antog kommissionen beslut C(2019) 4969 final om ett förfarande enligt artikel 65 i EKSG-fördraget (ärende AT.37956 – Armeringsjärn) (nedan kallat det angripna beslutet), vilket var riktat till de fem företag i förhållande till vilka 2009 års beslut hade ogiltigförklarats, det vill säga – förutom sökandebolaget – Alfa Acciai SpA, Feralpi Holding SpA (tidigare Feralpi Siderurgica SpA och Federalpi Siderurgica SRL), Partecipazioni Industriali SpA (tidigare Riva Acciaio SpA, därefter Riva Fire SpA, nedan kallat Riva), Valsabbia Investimenti SpA och Ferriera Valsabbia SpA.

29 I det angripna beslutet konstaterade kommissionen samma överträdelse som den som hade varit föremål för 2009 års beslut, samtidigt som de böter som hade ålagts de företag som beslutet var riktat till sattes ned med 50 procent på grund av förfarandets varaktighet. Sökandebolaget beviljades dessutom en ytterligare nedsättning av bötesbeloppet med 6 procent på grund av att bolaget inte hade deltagit i den del av den konkurrensbegränsande samverkan som avsåg

begränsningen eller kontrollen av tillverkning eller försäljning under en viss period. Kommissionen ålade således sökandebolaget ett bötesbelopp på 2,237 miljoner euro i artikel 2 i det angripna beslutet.

30 Den 8 juli 2019 delgavs sökandebolaget en ofullständig kopia av det angripna beslutet, som endast innehöll sidorna med udda nummer, vilket bolaget påtalade för kommissionen genom skrivelse av den 9 juli 2019.

31 Den 18 juli 2019 delgavs sökandebolaget en fullständig version av det angripna beslutet.

II. Förfarandet och parternas yrkanden

32 Sökandebolaget väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 september 2019.

33 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 13 januari 2020, ansökte Europeiska unionens råd om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Genom beslut av den 11 februari 2020 biföll ordföranden på tribunalens fjärde avdelning interventionsansökan. Rådet inkom med interventionsinlagan och sökanden inkom med sitt yttrande över denna inlaga inom utsatt frist. Kommissionen inkom inte med något yttrande över interventionsinlagan.

34 På förslag av fjärde avdelningen beslutade tribunalen, med tillämpning av artikel 28 i tribunalens rättegångsregler, att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.

35 På förslag av referenten beslutade tribunalen (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) att inleda den muntliga delen av förfarandet och ställde, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, skriftliga frågor till parterna och bad dem att inge handlingar. Parterna besvarade dessa frågor och efterkom begäran om ingivande av handlingar inom utsatt frist.

36 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens skriftliga och muntliga frågor vid förhandlingen den 4 juni 2021. Under förhandlingen godtog sökandebolaget, till följd av en fråga från tribunalen, att de grunder som åberopades i ansökan till stöd för denna talan skulle omnumreras vid avfattningen av domen, vilket noterades i förhandlingsprotokollet.

37 Sökandebolaget har yrkat att tribunalen ska

– i första hand, ogiltigförklara det angripna beslutet i den del som avser bolaget,

– i andra hand, delvis ogiltigförklara det angripna beslutet och sätta ned det bötesbelopp som bolaget har ålagts, och

– förplikta kommissionen och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

38 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandebolaget att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Rådet har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan i den del den grundar sig på en invändning om att artikel 25 i förordning nr 1/2003 är rättsstridig, och

– förplikta sökandebolaget att ersätta rättegångskostnaderna.

III. Rättslig bedömning

40 Sökandebolaget har åberopat nio grunder till stöd för sin talan, vilka kan dela upp i två grupper.

41 I den första gruppen har följande sex förstahandsgrunder åberopats i syfte att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras:

– Som första grund har det gjorts gällande att rätten till försvar och handläggningsreglerna åsidosattes vid det muntliga hörandet den 23 april 2018.

– Den andra grunden avser kommissionens rättsstridiga beslut att inte kontrollera, innan den antog det angripna beslutet, huruvida detta beslut var förenligt med principen om en rimlig handläggningstid.

– Sökandebolaget har som tredje grund gjort gällande att principen om en rimlig handläggningstid åsidosattes.

– Den fjärde grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten, överskridande av befogenheter och åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

– Som femte grund har det gjorts gällande att principen *ne bis in idem* åsidosattes.

– Den sjätte grunden avser att de preskriptionsregler som föreskrivs i artikel 25 i förordning nr 1/2003 är rättsstridiga.

42 I den andra gruppen har följande tre sista grunder åberopats i andra hand, vilka syftar till en delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet och en därav följande nedsättning av det bötesbelopp som sökandebolaget ålades:

– Som sjunde grund har det gjorts gällande att bevisbördan och principen *in dubio pro reo* åsidosattes vad beträffar de beteenden som lades sökandebolaget till last.

– Den åttonde grunden avser att höjningen av bötesbeloppet på grund av en upprepning av överträdelsen är rättsstridig.

– Sökandebolaget har som nionde grund gjort gällande att principen om likabehandling åsidosättes vad gäller beaktandet av förmildrande omständigheter och att grunderna åberopades för sent, vilket motiverar en nedsättning av böterna.

A. Yrkandena om ogiltigförklaring

[*utelämnas*]

1. Den andra grunden: Kommissionens rättsstridiga beslut att inte kontrollera, innan den antog det angripna beslutet, huruvida detta beslut var förenligt med principen om en rimlig handläggningstid

[*utelämnas*]

a) Den första anmärkningen: Felaktig rättstillämpning

199 Sökandebolaget har hävdat att kommissionen åsidosatte artikel 41 i stadgan genom att den vägrade att bedöma, innan den antog det angripna beslutet, huruvida antagandet av detta beslut var förenligt med principen om en rimlig handläggningstid.

200 Det ska i det avseendet påpekas att kommissionen, såsom sökandebolaget har anfört, är skyldig att iaktta principen om en rimlig handläggningstid som fastslås i artikel 41 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 179, och dom av den 5 juni 2012, Imperial Chemical Industries/kommissionen, T-214/06, EU:T:2012:275, punkt 285).

201 Det ska således beaktas att denna tidsfrist har löpt ut när kommissionen, med utövande av det utrymme för skönsmässig bedömning som den har tillerkänts enligt unionsrätten, ska bedöma huruvida rättsliga åtgärder ska vidtas och ett beslut ska antas vid tillämpningen av konkurrensreglerna.

202 Det framgår av det angripna beslutet att kommissionen, i motsats till vad sökandebolaget har hävdat, inte åsidosatte skyldigheten att beakta att tidsfristen har löpt ut när den bedömer huruvida rättsliga åtgärder ska vidtas och ett beslut om sanktioner ska antas. I det angripna beslutet anges nämligen att denna institution, innan den tog ställning, bedömde huruvida förfarandet i förevarande fall kunde återupptas och huruvida det kunde leda till antagandet av ett sådant beslut om åläggande av böter.

[*utelämnas*]

213 Det framgår således av det angripna beslutet att kommissionen, i motsats till vad sökandebolaget har hävdat, innan den antog detta beslut kontrollerade huruvida principen om rimlig handläggningstid hade iakttagits, genom att analysera längden på det administrativa förfarandet, inbegripet de administrativa faserna och avbrotten till följd av domstolsprövningen, de orsaker som kunde förklara förfarandets varaktighet och de följder som detta kunde få.

214 Denna slutsats har bestritts av sökandebolaget, som anser att kommissionen i det angripna beslutet vägrade att ta ställning till förfarandets orimliga längd på grund av att denna bedömning skulle förbehållas unionsdomstolen utan att kommissionen kan ta ställning i frågan.

215 Tribunalen påpekar att frågor avseende förfarandenas varaktighet kan underställas unionsdomstolens prövning. I skadeståndsmål ska unionsdomstolen hålla unionens institutioner, organ eller byråer ansvariga när dessa har orsakat skada genom att åsidosätta principen om en rimlig handläggningstid (dom av den 26 november 2013, Kendrion/kommissionen, C-50/12 P, EU:C:2013:771, punkt 94, och dom av den 11 juli 2019, Italmobiliare m.fl./kommissionen, T-523/15, ej publicerad, EU:T:2019:499, punkt 159). I mål som rör talan om ogiltigförklaring kan varaktigheten av ett förfarande medföra att ett angripet beslut ogiltigförklaras om två kumulativa

villkor är uppfyllda. Det första villkoret är att förfarandets längd framstår som orimlig och det andra villkoret är att överskridandet av en rimlig handläggningstid har hindrat utövandet av rätten till försvar (dom av den 21 september 2006, Technische Unie/kommissionen, C-113/04 P, EU:C:2006:593, punkterna 47 och 48, dom av den 8 maj 2014, Bolloré/kommissionen, C-414/12 P, ej publicerad, EU:C:2014:301, punkterna 84 och 85, och dom av den 9 juni 2016, PROAS/kommissionen, C-616/13 P, EU:C:2016:415, punkterna 74–76).

216 Som sökandebolaget har framhållit kan den befogenhet som unionsdomstolen på så sätt har getts inte befria kommissionen från den bedömning som den ska göra när den bestämmer följderna av en dom om ogiltigförklaring enligt artikel 266 FEUF.

217 Såsom har angetts ska kommissionen, när den gör en sådan bedömning, beakta samtliga omständigheter i ärendet, bland annat möjligheten att anta ett nytt beslut, möjligheten att ålägga en sanktion och, i förekommande fall, sätta ned den planerade sanktionen, särskilt om det visar sig att förfarandets varaktighet, genom att det omfattade administrativa faser, men även eventuella avbrott till följd av domstolsprövningen, utan att i sig utgöra ett vårdslöst åsidosättande kan ha påverkat de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av bötesbeloppet och särskilt dess eventuellt avskräckande verkan när böterna åläggs långt efter de faktiska omständigheter som utgör överträdelsen.

218 Denna bedömning, som avser bland annat förfarandets sammanlagda varaktighet, inbegripet domstolsfaserna, gjordes huvudsakligen i skäl 528 i det angripna beslutet.

219 Härav följer att kommissionen, i motsats till vad sökandebolaget har hävdat, kontrollerade i det angripna beslutet huruvida förfarandets varaktighet kunde utgöra hinder för att återuppta förfarandet, samtidigt som den medgav att en sådan bedömning var underställd unionsdomstolens prövning av lagenligheten och ett eventuellt skadeståndsansvar.

[*utelämnas*]

223 Anmärkningen kan således inte godtas.

[*utelämnas*]

2. Den tredje grunden: Åsidosättande av principen om en rimlig handläggningstid

229 Sökandebolaget har hävdat att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras, eftersom det antogs efter ett förfarande som överskred en rimlig handläggningstid. Enligt bolaget har den orimligt långa handläggningstiden fått till följd att kommissionen inte längre hade rätt att ålägga sanktioner och att beslutet därför också är rättsstridigt på grund av överskridande av befogenheter. Sökandebolaget har i huvudsak framfört tre anmärkningar som avser de administrativa fasernas varaktighet, förfarandets sammanlagda varaktighet och inverkan av förfarandets längd på rätten till försvar. Kommissionen har bestritt alla dessa anmärkningar.

230 Innan tribunalen prövar dessa anmärkningar ska det erinras om att varaktigheten av ett förfarande kan, enligt domstolen, medföra att ett angripet beslut ogiltigförklaras om två kumulativa villkor är uppfyllda. Det första villkoret är att förfarandets längd framstår som orimlig och det andra villkoret är att överskridandet av en rimlig handläggningstid har hindrat utövandet av rätten till försvar (se punkt 215 ovan).

231 Härav följer att ett beslut av kommissionen inte skulle kunna ogiltigförklaras enbart på grund av att en rimlig handläggningstid har överskridits om sökandens rätt till försvar inte har påverkats av detta överskridande. Sökandebolagets argument om att enbart den omständigheten att en rimlig handläggningstid har överskridits borde ha föranlett kommissionen att avstå från att anta det angripna beslutet ska följaktligen utan vidare underkännas.

[*utelämnas*]

a) Den första anmärkningen: De administrativa fasernas varaktighet

233 Sökandebolaget har hävdat att de administrativa fasernas varaktighet, vilka sträcker sig över mer än sex år, strider mot principen om en rimlig handläggningstid. Bolaget har särskilt kritiserat kommissionens långsamma reaktion på de domar om ogiltigförklaring som tribunalen och domstolen meddelade i följd, på grund av följande:

– Från avkunnandet av domen av den 25 oktober 2007, Ferriere Nord/kommissionen (T-94/03, ej publicerad, EU:T:2007:320), till antagandet av 2009 års beslut, det vill säga i mer än två år, begränsade sig kommissionen till att skicka den skrivelse av den 30 juni 2008 som har nämnts i punkt 11 ovan, i vilken det tillkännagavs att förfarandet skulle återupptas, samt skrivelserna med begäran om upplysningar. Under denna period skickades det inte något nytt meddelande om invändningar och det hölls inte heller något nytt hörande, trots att det var enkelt för kommissionen att rätta till den brist som hade gjort det ogiltigförklarade beslutet ogiltigt, eftersom tribunalen klart hade identifierat denna brist.

– Från domen av den 21 september 2017, Ferriere Nord/kommissionen (C-88/15 P, EU:C:2017:716), till antagandet av det angripna beslutet, det vill säga i ett år och nio månader, begränsade sig kommissionens aktivitet på samma sätt till skickandet av skrivelsen av den 15 december 2017, i vilken det tillkännagavs att förfarandet skulle återupptas, och skrivelser i vilka hörandet av 23 april 2018 tillkännagavs och förklarades samt skrivelserna med den begränsade begäran om upplysningar om sökandebolagets finansiella situation.

234 Sökandebolaget har även gjort gällande att förfarandets administrativa faser är behäftade med många administrativa fel som kommissionen gjorde sig skyldig till, vilka bidrog till att på ett oberättigat sätt förlänga handläggningstiderna.

235 I det avseendet påpekar tribunalen att unionsrätten kräver att institutionerna ska handlägga ärendena inom skälig tid i de administrativa förfaranden som de inleder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2012, Imperial Chemical Industries/kommissionen, T-214/06, EU:T:2012:275, punkt 284).

236 Skyldigheten att iaktta skäliga tidsfrister i handläggningen av administrativa förfaranden utgör en allmän rättsprincip som återges bland annat i artikel 41.1 i stadgan (dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 167, dom av den 11 april 2006, Angeletti/kommissionen, T-394/03, EU:T:2006:111, punkt 162, och dom av den 7 juni 2013, Italien/kommissionen, T-267/07, EU:T:2013:305, punkt 61).

237 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att följande fyra faser, som varade i sammanlagt sex år och en månad, följde på varandra vid kommissionen under handläggningen av ärendet:

– En första fas på ett år och fem månader skilde de första utredningsåtgärderna från skickandet av meddelandet om invändningar till Federacciai och till de berörda företagen.

– De tre efterföljande faserna ledde till antagandet av 2002 års beslut, 2009 års beslut respektive det angripna beslutet och varade i nio månader, två år och en månad respektive ett år och nio månader.

238 Enligt rättspraxis ska frågan huruvida tidsfristen är skälig bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall och i synnerhet med hänsyn till tvistens betydelse för den berörde, ärendets komplexitet samt sökandens och de behöriga myndigheternas uppträdande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkterna 187 och 188).

239 Vad, för det första, beträffar tvistens betydelse för den berörde ska det erinras om att när det föreligger en tvist avseende en överträdelse av konkurrensreglerna är det grundläggande kravet på rättssäkerhet för de ekonomiska aktörerna samt målsättningen att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids på den inre marknaden av avsevärt intresse, inte enbart för sökanden och för dess konkurrenter, utan även för utomstående, på grund av det stora antalet berörda personer och de ekonomiska intressen som står på spel (se dom av den 1 februari 2017, Aalberts Industries/Europeiska unionen, T-725/14, EU:T:2017:47, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

240 I förevarande fall konstaterade kommissionen i det angripna beslutet att sökandebolaget hade överträtt artikel 65.1 KS genom att från och med den 1 april 1993 till och med den 4 juli 2000 delta i en fortlöpande överenskommelse eller samordnade förfaranden avseende armeringsjärn, vilka hade till syfte eller resultat att fastställa priser och begränsa eller kontrollera tillverkningen eller försäljningen på den inre marknaden.

241 På grundval av detta konstaterande ålade kommissionen sökandebolaget böter på 2,237 miljoner euro.

242 Med beaktande av dessa omständigheter kan det anses att ärendet hade stor betydelse för sökandebolaget.

243 Vad, för det andra, beträffar ärendets komplexitet, påpekar tribunalen att de fel som kommissionen begick avser vilka följder det skulle få för förfarandet att EKSG-fördraget hade upphört att gälla.

244 Det ska påpekas att frågorna avseende vilka regler som var tillämpliga på de faktiska omständigheterna i ärendet, både i sak och vad gäller förfarandet, på grund av att EKSG-fördraget hade upphört att gälla, hade en viss komplexitet, såsom kommissionen angav.

245 Den konkurrensbegränsande samverkan sträckte sig dessutom över en relativt lång period (10 år och 7 månader), rörde ett betydande antal aktörer (8 företag, som omfattade totalt 11 bolag, och en branschsammanslutning) och involverade ett stort antal handlingar som tillhandahölls eller samlades in under inspektioner (cirka 20 000 sidor).

246 Med hänsyn till dessa omständigheter ska ärendet anses vara komplext.

247 Vad, för det tredje, beträffar parternas uppträdande, påpekar tribunalen att kommissionen utövade en kontinuerlig verksamhet på grund av de många förfrågningar som den fick av parterna i det administrativa förfarandet.

248 I samband med antagandet av det angripna beslutet var kommissionen således tvungen att behandla många skrivelser, samtidigt som den skulle förbereda det muntliga hörandet den 23 april 2018 och granska ett förslag till förlikning som hade lagts fram av vissa parter i det administrativa förfarandet den 4 december 2018.

249 Sökandebolaget har hävdat att kommissionen begick två administrativa fel som på ett oberättigat sätt förlängde förfarandets varaktighet, nämligen följande:

– Ett fel vid utarbetandet av de cd-rommer som bifogades meddelandet om invändningar.

– Felaktig delgivning av 2009 års beslut och av det angripna beslutet.

250 Även om sökandebolaget inte har preciserat den ytterligare tidsåtgång som kommissionens två ovannämnda fel orsakade, framgår det av punkterna 13 och 14 ovan att det andra felet under alla omständigheter ledde till en förlängning av förfarandet med endast två månader och en vecka.

251 Sökandebolaget har således inte lagt fram uppgifter som gör det möjligt att dra slutsatsen att de påtalade felen har haft en stor inverkan på förfarandets längd.

252 Av dessa omständigheter betraktade som en helhet framgår att varaktigheten av förfarandets administrativa faser inte framstår som orimlig med hänsyn till omständigheterna i ärendet och särskilt dess komplexitet, i ett sammanhang där kommissionen inte kan klandras för någon oförklarlig passivitet under de steg som avgränsade dessa administrativa faser.

253 Anmärkningen kan således inte godtas.

b) Den andra anmärkningen: Förfarandets sammanlagda varaktighet

254 Sökandebolaget har ifrågasatt den sammanlagda varaktighet som krävdes för att handlägga ärendet, från de första undersökningsåtgärderna fram till antagandet av det angripna beslutet. Sökandebolaget anser att den omständigheten att denna varaktighet, vid antagandet av detta beslut, uppgick till nästan 19 år och avsåg beteenden av vilka en del ägde rum för mer än 30 år sedan, gör att denna varaktighet strider mot principen om en rimlig handläggningstid.

255 Tribunalen påpekar att skyldigheten att iaktta en rimlig handläggningstid gäller i varje steg av ett förfarande och i den helhet som detta förfarande utgör (se, för ett liknade resonemang, dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P,

C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkterna 230 och 231, och förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Solvay/kommissionen, C-109/10 P, EU:C:2011:256, punkt 239).

256 I förevarande fall ska det konstateras att den period under vilken det administrativa förfarandet som helhet ägde rum var exceptionellt lång, vilket för övrigt föranledde kommissionen att sätta ned de böter som sökandena slutligen ålades (se punkt 212 ovan).

257 Det administrativa förfarandets sammanlagda längd kan i förevarande fall dock förklaras av ärendets komplexitet, eftersom den, i fråga om vissa aspekter, berodde på omständigheter som är hänförliga till själva ärendet, medan den i fråga om andra aspekter hängde samman med det sammanhang som ärendet ingick i, nämligen att EKSG-fördraget hade upphört att gälla (se punkterna 243–246 ovan).

258 Kommissionen begick visserligen fel vid bedömningen av följderna av att EKSG-fördraget hade upphört att gälla och dessa fel gav upphov till tribunalens, och senare domstolens, dom om ogiltigförklaring.

259 Dessa fel och den inverkan som de kan ha haft på det administrativa förfarandets varaktighet ska emellertid bedömas med beaktande av komplexiteten hos de frågeställningar som uppkom.

260 Det administrativa förfarandets sammanlagda varaktighet kan dessutom delvis tillskrivas avbrotten till följd av domstolsprövningen och hänger således samman med antalet mål som anhängiggjorts vid unionsdomstolen beträffande olika aspekter av ärendet.

261 Det ska i det avseendet påpekas att möjligheten för företag, i en sådan situation som den som sökandebolaget befann sig i, att få sina ärenden prövade mer än en gång av unionens administrativa myndigheter och, i förekommande fall, av unionsdomstolarna utgör en del av det system som har inrättats av fördragens upphovsmän med avseende på kontrollen av beteenden och transaktioner på konkurrensrättens område.

262 Skyldigheten för den administrativa myndigheten att uppfylla vissa formaliteter och vidta vissa åtgärder innan den kan ta anta ett slutligt beslut på konkurrensrättens område och möjligheten att dessa formaliteter eller åtgärder kan föranleda att talan väcks kan inte användas av ett företag som argument i slutet av förfarandet för att göra gällande att en rimlig handläggningstid har överskridits (se, för ett liknade resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målen Feralpi m.fl./kommissionen, C-85/15 P, C-86/15 P och C-87/15 P, C-88/15 P och C-89/15 P, EU:C:2016:940, punkt 70).

263 Under dessa omständigheter kan det inte anses att det administrativa förfarandet, betraktat i sin helhet, var orimligt långt och att det därför kunde utgöra hinder för att kommissionen antog ett nytt beslut om åläggande av böter.

264 Anmärkningen kan således inte godtas.

c) Den tredje anmärkningen: Inverkan av förfarandets längd på rätten till försvar

265 Sökandebolaget har hävdat att det administrativa förfarandets längd påverkade dess rätt till försvar. Bolaget anser att det muntliga hörandet den 23 april 2018, på grund av denna längd, inte gjorde det möjligt för medlemsstaternas konkurrensmyndigheter att höra alla aktörer vilkas

åsikter kunde påverka bolagets förmåga att försvara sig. Om det muntliga hörandet hade ägt rum i enlighet med gällande regler före antagandet av 2002 års beslut eller till och med 2009 års beslut, så skulle tribunalen inte ha tagit ställning i sak till de påtalade beteendena och medlemsstaternas företrädare skulle följaktligen ha sluppit all påverkan eller alla förutfattade meningar.

266 Tribunalen erinrar om att, såsom har angetts i punkt 230 ovan, två villkor ska vara uppfyllda för att domstolen ska ogiltigförklara det beslut som kommissionen har antagit på grund av åsidosättande av principen om en rimlig handläggningstid. Eftersom det första villkoret (förfarandets orimliga längd) inte är uppfyllt, är det i princip inte nödvändigt att, som svar på den tredje anmärkningen, kontrollera huruvida det administrativa förfarandets längd hindrade utövandet av rätten till försvar. För fullständighetens skull ska dock denna prövning göras, för att till fullo bemöta de farhågor som sökandebolaget har gett utryck för.

267 Under förfarandet som helhet betraktat fick sökandebolaget vid minst sju tillfällen möjlighet att uttrycka sin ståndpunkt och framföra sina argument (se punkterna 3–6, 11, 24 och 25 ovan).

268 I synnerhet kunde sökandebolaget, under den tredje administrativa fasen, uttrycka sin ståndpunkt i sitt yttrande av den 1 februari 2018 och vid det muntliga hörandet den 23 april 2018 (se punkterna 24 och 25 ovan).

269 Vidare har prövningen av den första grunden gjort det möjligt att fastställa att sökandebolagets rätt till försvar inte hade påverkats vare sig av den omständigheten att alla aktörer som hade deltagit vid de föregående hörandena inte var närvarande vid det muntliga hörandet den 23 april 2018, eller den omständigheten att företrädare för medlemsstaternas konkurrensmyndigheter visste, när de yttrade sig i den rådgivande kommittén, att det tidigare hade antagits två beslut, varav det ena hade fastställts av tribunalen, i förhållande till de berörda företagen, eller den omständigheten att kommissionen vid två tillfällen redan hade uttalat sig om de faktiska omständigheterna i ärendet och att dess ståndpunkt i det avseendet hade bekräftats av tribunalen (se punkterna 59–162 ovan).

270 Det följer av dessa uppgifter att även om det antas att det administrativa förfarandets varaktighet kan anses strida mot principen om en rimlig handläggningstid, är de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en ogiltigförklaring av det angripna beslutet inte uppfyllda, eftersom sökandebolaget inte har kunnat styrka att rätten till försvar åsidosattes till följd av denna varaktighet.

271 Under dessa omständigheter ska det slås fast att inget av kraven för att tribunalen ska kunna ogiltigförklara det angripna beslutet på grund av åsidosättande av principen om en rimlig handläggningstid är uppfyllt.

272 Anmärkningen kan således inte godtas och talan kan därmed inte bifallas såvitt avser någon del av den tredje grunden.

3. Den fjärde grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten, överskridande av befogenheter och åsidosättande av proportionalitetsprincipen

[*utelämnas*]

a) Den första anmärkningen: Avsaknaden av en tillräcklig förklaring av skälen till att kommissionen antog ett nytt beslut om åläggande av böter

274 Sökandebolaget har hävdat att kommissionen inte i tillräcklig omfattning förklarade de skäl som kunde ha föranlett den att återuppta förfarandet, och att den därigenom på ett godtyckligt sätt utövade sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området. Bolaget har i det sammanhanget även gjort gällande att kommissionen ansåg att antagandet av det angripna beslutet säkrade en betydande avskräckande verkan, utan att förklara varför denna avskräckande verkan borde gälla nu och för framtiden, och utan att klart och tydligt ange i det angripna beslutet skälen till att den avskräckande verkan var, såsom den hävdade, ”särskilt önskvärd på en sådan marknad som den italienska marknaden för armeringsjärn”.

275 Tribunalen påpekar att kommissionen genom artikel 105.1 FEUF har fått i uppdrag att säkerställa tillämpningen av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF.

276 Enligt rättspraxis ska kommissionen av den anledningen definiera och genomföra unionens konkurrenspolitik (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 oktober 2013, Vivendi/kommissionen, T-432/10, ej publicerad, EU:T:2013:538, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

277 I detta sammanhang har kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som bekräftas av förordning nr 1/2003, där det anges att om kommissionen konstaterar en överträdelse, ”får” den dels ålägga de berörda företagen att upphöra med överträdelsen (artikel 7.1), dels ålägga de företag som begår överträdelsen böter (artikel 23.2).

278 På konkurrensområdet har således kommissionen – oavsett hur ärendet har kommit till dess kännedom, det vill säga antingen i samband med ett klagomål eller på kommissionens eget initiativ – getts behörighet att avgöra huruvida beteenden ska bli föremål för en utredning, ett beslut och böter, med hänsyn till de prioriteringar som den fastställer inom ramen för konkurrenspolitiken.

279 Att det föreligger en sådan behörighet befriar emellertid inte kommissionen från dess motiveringsskyldighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2020, LL-Carpenter/kommissionen, T-531/18, ej publicerad, EU:T:2020:91, punkt 90 och där angiven rättspraxis).

280 I ett sammanhang där, såsom i förevarande fall, ett beslut fattat av kommissionen har ogiltigförklarats två gånger och där den tid som har förflutit från de första undersökningsåtgärderna till antagandet av beslutet har varit exceptionellt lång, ankommer det på denna institution, enligt principen om god förvaltningssed, att beakta förfarandets varaktighet och de konsekvenser som denna varaktighet kan ha haft för dess beslut att vidta rättsliga åtgärder mot de berörda företagen, och denna bedömning ska således framgå av beslutets motivering.

281 Det var just detta som kommissionen gjorde genom att detaljerat ange dels i skälen 526–529 i det angripna beslutet, dels i skälen 536–573 i nämnda beslut, varför den ansåg att det skulle antas ett nytt beslut i vilket överträdelsen fastställs och de berörda företagen åläggs böter.

282 Kommissionen angav först att förfarandets varaktighet, enligt dess uppfattning, inte innebar något åsidosättande av principen om en rimlig handläggningstid (skälen 528 och 555 i det angripna beslutet) och att företagens rätt till försvar inte hade åsidosatts, eftersom företagen hade kunnat

framföra sina synpunkter på att förfarandet återupptogs och de även hade redogjort för sina argument under det muntliga hörandet den 23 april 2018. I det avseendet angav kommissionen att sökandebolaget inte hade lagt fram någon konkret uppgift till stöd för sitt påstående om att bolaget inte hade kunnat utöva sin rätt till försvar fullt ut (skälen 556 och 557 i det angripna beslutet).

283 Kommissionen medgav dock att den hade begått förfarandefel och att dessa fel kunde ha bidragit till att förlänga förfarandets varaktighet.

284 Det var då kommissionen gjorde en avvägning, i det angripna beslutet, mellan allmänintresset av att säkerställa en effektiv tillämpning av konkurrensreglerna och strävan att mildra de eventuella konsekvenserna av de förfarandefel som begåtts (skäl 559 i det angripna beslutet).

285 I det avseendet påpekade kommissionen att de berörda företagen, under elva år, hade deltagit i en överträdelse som ansågs vara en av de allvarligaste begränsningarna på konkurrensområdet, Den angav att det i ett sådant sammanhang skulle strida mot allmänintreset av att säkerställa en effektiv tillämpning av unionens konkurrensrätt att inte anta ett nytt beslut i vilket företagens deltagande i denna överträdelse konstateras, och att detta skulle gå utöver intresset av att mildra konsekvenserna av ett eventuellt åsidosättande av de grundläggande rättigheterna som de företag som beslutet är riktat till har utsatts för (skälen 560 och 561 i det angripna beslutet).

286 Efter denna avvägning drog kommissionen slutsatsen att eftersom en överträdelse hade begåtts var det endast genom att anta det angripna beslutet som den kunde förvissa sig om att de som hade begått överträdelsen inte förblev ostraffade och faktiskt blev avskräckta från att anta ett liknande beteende i framtiden (skälen 563–569 i det angripna beslutet).

287 Efter denna bedömning angav kommissionen att den, för att mildra de negativa konsekvenser som skulle ha kunnat orsakas av förfarandets längd, vilket syftade till att rätta till de förfarandefel som hade skett under utredningen och som inte kan hänföras till de berörda företagen, hade beslutat att sätta ned det ålagda bötesbeloppet med 50 procent (skälen 570–573 i det angripna beslutet).

288 Det framgår således att kommissionen i det angripna beslutet gav en ingående motivering av vilken det klart och tydligt framgår hur kommissionen hade resonerat för att motivera antagandet av ett nytt beslut trots de två tidigare domarna om ogiltigförklaring.

[*utelämnas*]

296 Av dessa uppgifter kan slutsatsen dras att av den motivering som kommissionen gav i det angripna beslutet framgår klart och tydligt hur kommissionen resonerade för att motivera antagandet av ett nytt beslut om åläggande av böter, och att anmärkningen följaktligen inte kan godtas.

[*utelämnas*]

b) Den femte anmärkningen: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

316 Sökandebolaget har hävdat att kommissionen åsidosatte proportionalitetsprincipen, eftersom det inte kan anses proportionerligt att vidta rättsliga åtgärder och ålägga sanktioner med anledning av de beteenden som är i fråga i tvisten, med hänsyn till den tid som har förflutit och den numera vaga eller rentav obefintliga skada som konkurrensen påstås ha orsakats.

317 Tribunalen erinrar om att proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 1990, Fedesa m.fl., C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 13, och dom av den 14 juli 2005, Nederländerna/kommissionen, C-180/00, EU:C:2005:451, punkt 103).

318 I förevarande fall ska det tas hänsyn till följande omständigheter i syfte att ta ställning till huruvida kommissionen åsidosatte proportionalitetsprincipen.

319 För det första, när en rättsakt har ogiltigförklarats, såsom var fallet med 2009 års beslut, får den institution som har antagit rättsakten återuppta förfarandet i det skede då rättstridigheten uppstod (se punkterna 53 och 54 ovan).

320 För det andra medför inte själva varaktigheten av ett förfarande att kommissionens konstaterande att det föreligger en överträdelse eller det bötesbelopp som har ålagts blir rättsstridiga. Ett sådant ifrågasättande kan endast ske om förfarandets varaktighet strider mot principen om en rimlig handläggningstid och om överskridandet av en rimlig handläggningstid hindrar utövandet av rätten till försvar (se punkt 230 ovan). I förevarande fall framgår det av bedömningen av den första och den tredje grunden att sökandebolaget inte med framgång kan göra gällande sådana åsidosättanden.

321 För det tredje framstår följande skäl som relevanta och välgrundade, vilka kommissionen åberopade för att motivera antagandet av det angripna beslutet trots den tid som hade förflutit:

– Säkerställa en effektiv tillämpning av konkurrensrätten och förhindra att de berörda företagen förblir ostraffade.

– Avskräcka de inblandade företagen från att begå en ny överträdelse av konkurrensrätten.

– Underlätta skadeståndstalan som väcks av de som eventuellt har lidit skada av den konkurrensbegränsande samverkan.

322 För det fjärde såg kommissionen till att mildra konsekvenserna av förfarandets längd för de berörda företagen, genom att bevilja dem en nedsättning av bötesbeloppet med 50 procent.

323 Anmärkningen kan således inte godtas och talan kan därmed inte bifallas såvitt avser någon del av den fjärde grunden.

4. Den femte grunden: Åsidosättande av principen ne bis in idem

324 Sökandebolaget har hävdat att principen *ne bis in idem* utgjorde hinder för att anta det angripna beslutet.

325 Kommissionen har bestritt sökandebolagets argumentation.

326 Tribunalen påpekar inledningsvis att sökandebolaget har medgett att det inte var föremål för en kumulering av sanktioner, utan endast en kumulering av förfaranden, genom att hävda att en sådan kumulering också är förbjuden enligt principen *ne bis in idem*.

327 Det ska i det avseendet påpekas att principen *ne bis in idem* har kommit till uttryck

– dels i artikel 50 i stadgan, enligt vilken ”[i]ngen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen”,

– dels i artikel 4.1 protokoll nr 7 till Europakonventionen.

328 Principen *ne bis in idem* har ett nära samband med principen om *res judicata* och garanterar rättssäkerhet och rättvisa genom att säkerställa att när ett förfarande har inletts mot den berörda personen och denne, i förekommande fall, har ålagts en påföljd, så kan den personen vara säker på att denne inte kommer att blir föremål för ett nytt förfarande för samma lagöverträdelse (se dom av den 3 april 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, punkt 33).

329 Särskilt på konkurrensrättens område innebär principen *ne bis in idem* i princip ett förbud mot att ett företag på nytt hålls ansvarigt eller att ett förfarande på nytt inleds mot företaget avseende ett konkurrensbegränsande beteende som företaget redan har ålagts böter för eller som företaget har förklarats inte vara ansvarigt för genom ett tidigare beslut som inte längre kan överklagas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 59, och dom av den 1 juli 2009, ThyssenKrupp Stainless/kommissionen, T-24/07, EU:T:2009:236, punkt 178).

330 Tillämpningen av principen *ne bis in idem* förutsätter bland annat att det har fastslagits att överträdelsen faktiskt föreligger eller att lagenligheten av bedömningen av denna har kontrollerats (dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 60).

331 Om detta krav är uppfyllt utgör principen *ne bis in idem* hinder för att överträdelsen på nytt prövas i sak om denna nya prövning skulle medföra

– att en ny sanktion vidtas utöver den som redan har vidtagits, för det fall företaget på nytt hålls ansvarigt, eller

– att en första sanktion vidtas för det fall företaget inte hölls ansvarigt i det första beslutet men hålls ansvarigt i det andra beslutet (dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 61).

332 Principen *ne bis in idem* utgör däremot inte hinder för att på nytt vidta åtgärder som avser samma konkurrensbegränsande beteende, när ett första beslut har ogiltigförklarats på formella grunder, utan att de påtalade omständigheterna har prövats i sak. Ogiltigförklaringen utgör således inte ett ”frikännande” i den mening som detta begrepp har i straffrättsliga sammanhang (dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P,

C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 62, och dom av den 1 juli 2009, ThyssenKrupp Stainless/kommissionen, T-24/07, EU:T:2009:236, punkt 190).

333 I ett sådant fall läggs inte de sanktioner som vidtas genom det nya beslutet till de sanktioner som vidtogs genom det ogiltigförklarade beslutet, utan de ersätter dessa (dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 62, och dom av den 1 juli 2009, ThyssenKrupp Stainless/kommissionen, T-24/07, EU:T:2009:236, punkt 190).

334 I förevarande fall ska det konstateras att det hittills inte har fattats något slutligt avgörande avseende målet i sak vad beträffar sökandebolagets deltagande i de överträdelser som läggs det till last. 2002 års beslut ogiltigförklarades av tribunalen på grund av den rättsliga grund som kommissionen hade använt och 2009 års beslut ogiltigförklarades på grund av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, utan att det i något av dessa båda fall slutgiltigt togs ställning till de materiella grunder som sökandebolaget hade åberopat beträffande sitt deltagande i de faktiska omständigheter som läggs bolaget till last. Endast i domen av den 9 december 2014, Ferriere Nord/kommissionen (T-90/10, ej publicerad, EU:T:2014:1035), har det tagits ställning till sådana grunder, men den domen upphävdes i sin helhet av EU-domstolen. Under dessa omständigheter kan det inte anses att kommissionen, genom att anta det angripna beslutet, har ålagt sökandebolaget sanktioner eller inlett ett förfarande mot bolaget två gånger för samma gärningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 63).

335 När det gäller den sanktion som sökandebolaget ålades i det angripna beslutet, ersatte denna den sanktion som ålades i 2009 års beslut, vilken i sig hade ersatt den sanktion som ålades i 2002 års beslut. De belopp som sökandebolaget hade betalat för de böter som ålades i 2002 års beslut, och senare i 2009 års beslut, har återbetalats till bolaget efter ogiltigförklaringen av dessa två beslut.

336 Under dessa omständigheter kan det inte anses att principen *ne bis in idem* åsidosattes.

[*utelämnas*]

342 Det följer av det ovan anförda att principen *ne bis in idem* inte utgjorde hinder för att anta det angripna beslutet. Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den femte grunden.

5. Den sjätte grunden: De preskriptionsregler som föreskrivs i artikel 25 i förordning nr 1/2003 är rättsstridiga

343 Sökandebolaget har yrkat att den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 25 i förordning nr 1/2003 inte ska tillämpas på grund av att den, enligt bolagets mening, strider dels mot principen om en rimlig handläggningstid, dels mot proportionalitetsprincipen.

344 Grunden har bestritts vad beträffar såväl upptagandet till prövning som prövningen i sak.

345 När det gäller upptagandet till prövning har kommissionen, med stöd av rådet, hävdat att det inte finns tillräckligt stöd för invändningen om rättsstridighet och att den har framställt på ett otydligt sätt.

346 Tribunalen påpekar i det avseendet att sökandebolaget i sina inlagor klart och tydligt har formulerat de anmärkningar som bolaget har åberopat med avseende på artikel 25 i förordning nr 1/2003, genom att ange, för det första, deras rättsliga grund, det vill säga ett åsidosättande av principen om en rimlig handläggningstid och proportionalitetsprincipen, och, för det andra, de argument som har lagts fram till stöd för denna ståndpunkt, vilka i huvudsak avser att artikel 25 i förordning nr 1/2003 är rättsstridig i den del den gör det möjligt för kommissionen att anta ett beslut om sanktioner i strid med dessa principer.

347 Vidare framgår det av kommissionens och rådets inlagor att dessa institutioner har kunnat förstå de anmärkningar som sökandebolaget har framfört.

348 Talan kan således prövas såvitt avser denna grund.

349 Vad beträffar prövningen i sak har sökandebolaget anfört två argument.

350 För det första har bolaget hävdat att unionslagstiftaren åsidosatte principen om en rimlig handläggningstid genom att inte i artikel 25 i förordning nr 1/2003 inkludera tanken om att kommissionen, efter utgången av en rimlig tidsfrist, har förverkat sin rätt att anta ett beslut i vilket en överträdelse konstateras och under alla omständigheter att ålägga böter, oberoende av preskriptionstiden på fem eller tio år och oberoende av de preskriptionsavbrott som kan ske under rättsliga förfaranden.

351 Tribunalen påpekar att preskriptionstiden på det konkurrensrättsliga området regleras av artikel 25 i förordning nr 1/2003 på följande sätt:

– Preskriptionstiden är fem år (artikel 25.1 b jämförd med artikel 23.2 a i nämnda förordning).

– Preskriptionstiden kan avbrytas av åtgärder som vidtas av kommissionen i syfte att undersöka eller ingripa mot överträdelsen (artikel 25.3). I ett sådant fall medför preskriptionsavbrottet att den preskriptionstid som redan har löpt undanröjs med retroaktiv verkan och utgör startpunkten för en ny preskriptionstid. Vid preskriptionsavbrott löper preskriptionstiden ut senast den dag då en period på tio år har förflutit utan att kommissionen har ålagt böter eller förelagt viten (artikel 25.5).

– Preskriptionstiden ska tillfälligt upphöra att löpa så länge som kommissionens beslut är föremål för prövning vid EU-domstolen, och i så fall ska denna period förlängas med den tid under vilken preskriptionstiden tillfälligt har upphört att löpa (artikel 25.6).

352 Vad beträffar principen om en rimlig handläggningstid, fastställs eller bestäms inte denna tid på förhand och abstrakt för samtliga förfaranden som kan påverkas därav, utan ska bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt ärende, i synnerhet tvistens betydelse, ärendets komplexitet samt sökandens och de behöriga myndigheternas uppträdande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkterna 187 och 188).

353 Sökandebolaget har kritiserat unionslagstiftaren för att den inte, i artikel 25 i förordning nr 1/2003, har föreskrivit en längsta tidsfrist efter vars utgång varje ingripande av kommissionen är uteslutet, även om preskriptionstiden tillfälligt har upphört att löpa.

354 Tribunalen påpekar att artikel 25 i förordning nr 1/2003, såsom den har avfattats, är resultatet av att unionslagstiftaren, vid utövandet av de befogenheter som den har tilldelats, har förenat två mål som kan kräva åtgärder som går i motsatta riktningar, nämligen, å ena sidan, behovet av att garantera rättssäkerheten genom att förhindra att situationer vilka har befästs med tiden kan ifrågasättas i det oändliga, och, å andra sidan, kravet att säkerställa att lagstiftningen iakttas, genom att överträdelser av unionsrätten beivras, konstateras och medför sanktioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2005, Sumitomo Chemical och Sumika Fine Chemicals/kommissionen, T-22/02 och T-23/02, EU:T:2005:349, punkt 82).

355 Sökandebolaget har i förevarande fall inte visat att unionslagstiftaren, genom att förena dessa olika mål, överskred det handlingsutrymme som den ska ges i detta sammanhang. Befogenheten att utföra undersökningar och ålägga sanktioner omgärdas nämligen med strikta begränsningar. Preskriptionstiden upphör visserligen tillfälligt att löpa om talan väcks vid unionsdomstolen. Denna möjlighet kräver dock, för att den ska kunna genomföras, att företagen själva vidtar åtgärder. Unionslagstiftaren kan inte klandras för den omständigheten att det avgörande som meddelas i slutet av förfarandet, när talan i flera mål har väckts, och varje talan har väckts av de berörda företagen, antas efter en viss tid.

356 Det förenande av olika mål som på så sätt har gjorts av unionslagstiftaren framstår som än mer lämpligt, eftersom enskilda som klagar på ett orimligt långt förfarande kan angripa denna varaktighet genom att väcka talan om ogiltigförklaring av det beslut som antagits efter detta förfarande, då en sådan ogiltigförklaring är förbehållen situationer där överskridandet av en rimlig handläggningstid har hindrat utövandet av rätten till försvar, eller genom att väcka skadeståndstalan vid unionsdomstolen, när överskridandet av den rimliga handläggningstiden inte har lett till ett åsidosättande av rätten till försvar (se punkt 215 ovan).

357 Argumentet kan således inte godtas.

358 Sökandebolaget har, för det andra, hävdat att artikel 25 i förordning nr 1/2003 strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom den tillåter att företag svävar i ovisshet under alltför lång tid genom att göra det möjligt för kommissionen att vidta rättsliga åtgärder mot företagen efter utgången av en tidsfrist som eventuellt tillfälligt har upphört att löpa eller har avbrutits.

359 Det ska i det avseendet erinras om att proportionalitetsprincipen, såsom har angetts i punkt 317 ovan, innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 1990, Fedesa m.fl., C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 13, och dom av den 14 juli 2005, Nederländerna/kommissionen, C-180/00, EU:C:2005:451, punkt 103).

360 Såsom har angetts i punkt 351 ovan är preskriptionstiden fem år.

361 Preskriptionstiden ska avbrytas av åtgärder som vidtas av kommissionen i syfte att undersöka eller ingripa mot överträdelsen, och preskription inträder senast efter tio år. Genom att fastställa en sådan tidsfrist, har det således uppställts en strikt tidsbegränsning för kommissionens agerande.

362 Såsom också har angetts i punkt 351 ovan, ska preskriptionstiden förlängas med den tid under vilken preskriptionstiden tillfälligt har upphört att löpa under förfaranden för prövning av kommissionens beslut. Det följer av rättspraxis att den omständigheten att preskriptionstiden tillfälligt upphör att löpa förhindrar att ingripandet mot överträdelser hindras genom inledandet av förfaranden som kommissionen inte har kontroll över (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 144).

363 Artikel 25.6 i förordning nr 1/2003 avser således de fall där kommissionens passivitet inte är en följd av att några ansträngningar inte har gjorts från dess sida (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 144).

364 För att avgöra huruvida artikel 25 i förordning nr 1/2003 är behäftad med den rättsstridighet som sökandebolaget har gjort gällande, påpekar tribunalen att preskriptionen syftar till att stärka rättssäkerheten genom att hindra att situationer vilka har befästs med tiden ifrågasätts i det oändliga, men kan också leda till att situationer vilka, åtminstone ursprungligen, var olagliga befästs (dom av den 6 oktober 2005, Sumitomo Chemical och Sumika Fine Chemicals/kommissionen, T-22/02 och T-23/02, EU:T:2005:349, punkt 82).

365 För att komplettera denna bedömning ska det erinras om att enskilda som klagar på ett orimligt långt förfarande kan angripa denna varaktighet genom att väcka talan om ogiltigförklaring av det beslut som antagits efter detta förfarande, då en sådan ogiltigförklaring är förbehållen situationer där överskridandet av en rimlig handläggningstid har hindrat utövandet av rätten till försvar, eller genom att väcka skadeståndstalan vid unionsdomstolen, när överskridandet av den rimliga handläggningstiden inte har lett till ett åsidosättande av rätten till försvar.

366 Mot denna bakgrund kan det inte anses att unionslagstiftaren, genom att bedöma de mål som ska uppnås inom ramen för preskriptionsreglerna, har inrättat ett system med åtgärder som har visat sig inte vara nödvändiga eller ens ändamålsenliga, eller åtgärder som skulle kunna ersättas med andra lika effektiva åtgärder för att skydda de företag som kan komma att beröras, utan att effektiviteten i utredningarna eller de rättsliga åtgärderna hindras i en omfattning som inte kan godtas.

367 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den sjätte grunden, och det första yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet ska följaktligen ogillas.

B. Andrahandsyrkandet om nedsättning av det ålagda bötesbeloppet

[*utelämnas*]

1. Den åttonde grunden: Höjningen av bötesbeloppet på grund av en upprepning av överträdelsen är rättsstridig

[*utelämnas*]

a) Den första anmärkningen: Åsidosättande av rätten till försvar vid beaktandet av en upprepning av överträdelsen

535 Sökandebolaget har hävdat att höjningen av böternas grundbelopp med 50 procent, som kommissionen tillämpade på grund av en upprepning av överträdelsen, är rättsstridig på grund av att bolaget inte gavs möjlighet att inkomma med synpunkter på detta under det administrativa förfarandet, i strid med dess rätt till försvar.

536 Närmare bestämt angav inte kommissionen sin avsikt att beakta denna försvårande omständighet i meddelandet om invändningar, då meddelandet endast innehöll följande:

– En generell förklaring, som gällde samtliga företag, om att kommissionen skulle beakta alla försvårande omständigheter.

– Ett omnämnande av ett tidigare beslut om sanktioner, nämligen kommissionens beslut 89/515/EEG av den 2 augusti 1989 om ett förfarande enligt artikel 85 i EEG-fördraget (IV/31.553 – Svetsat armeringsnät) (EGT L 260, 1989, s. 1), utan samband med ett eventuellt beaktande av en upprepning av överträdelsen, eftersom omnämnandet skedde i en fotnot i syfte att fastställa de berörda produkterna i detta ärende.

537 Sökandebolaget har gjort gällande att det därefter inte lämnades någon ytterligare uppgift, trots att kommissionen hade flera tillfällen att informera de berörda företagen, däribland sökanden, om detta, bland annat i det kompletterande meddelandet om invändningar, i skrivelsen av den 15 december 2017 vari det tillkännagavs att förfarandet skulle återupptas, i de efterföljande skrivelserna med begäran om upplysningar, vid det muntliga hörandet den 23 april 2018 eller också under mötet den 21 juni 2019 med kommissionens tjänstemän, som har omnämnts i punkt 27 ovan.

538 Tribunalen påpekar att när kommissionen har för avsikt att tillskriva en juridisk person ansvar för en överträdelse av konkurrensrätten och avser att i samband med detta göra gällande, som en försvårande omständighet, att personen gjort sig skyldig till en upprepning av överträdelsen, ska meddelandet om invändningar som kommissionen skickar till denna person innehålla samtliga omständigheter som ger nämnda person möjlighet att försvara sig, särskilt de omständigheter som kan motivera att villkoren för en upprepning av överträdelsen är uppfyllda i det aktuella fallet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2015, kommissionen m.fl./Versalis m.fl., C-93/13 P och C-123/13 P, EU:C:2015:150, punkt 96).

539 Kommissionen har, i punkt 84 i sitt tillkännagivande om bästa praxis för förfaranden som rör artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF (EUT C 308, 2011, s. 6), åtagit sig att i meddelandet om invändningar ”tillräckligt exakt” nämna de sakförhållanden som kan ge upphov till försvårande omständigheter.

540 Enligt fast rättspraxis ska en upprepning av överträdelsen anses utgöra en omständighet som kan vara försvårande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 mars 1999, Thyssen Stahl/kommissionen, T-141/94, EU:T:1999:48, punkt 618, och dom av den 11 mars 1999, Unimétal/kommissionen, T-145/94, EU:T:1999:49, punkt 585).

541 Den skyldighet som har beskrivits i punkterna 538–540 ovan följer av skyldigheten att iaktta rätten till försvar, vilken skyldighet är föremål för en allmän princip om att i varje förfarande som kan leda till sanktioner, särskilt böter eller viten, ska de berörda företagen och

företagssammanslutningarna redan under det administrativa förfarandet ha getts tillfälle att framföra sina synpunkter på huruvida de omständigheter, anmärkningar och förhållanden som görs gällande mot dem verkligen föreligger och är relevanta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2002, LR AF 1998/kommissionen, T-23/99, EU:T:2002:75, punkt 189 och där angiven rättspraxis).

542 När unionsdomstolen kontrollerar huruvida principen om rätten till försvar har iakttagits, ska den beakta alla omständigheter i målet för att säkerställa att kommissionen avsikt att fastställa en överträdelse eller en viss omständighet var tillräckligt förutsebar för det berörda företaget, för att det ska kunna anses att företaget fått möjlighet att framföra sina synpunkter i den aktuella frågan.

543 I förevarande fall angavs det i fotnot nr 2 i meddelandet om invändningar, som var daterat den 26 mars 2002, att sökandebolaget tidigare hade varit föremål för ett beslut i vilket det slogs fast att bolaget hade begått en allvarlig överträdelse av konkurrensreglerna och därför ålades en viss sanktion.

544 I meddelandet om anmärkningar påpekades dessutom att kommissionen hade för avsikt ålägga de företag som meddelandet var riktat till, däribland sökanden, böter med beaktande av olika omständigheter.

545 I skäl 314 i meddelandet om anmärkningar angavs således att kommissionen, för att fastställa bötesbeloppet, skulle bedöma omständigheterna i det aktuella fallet, och särskilt överträdelsens allvar och varaktighet, och erinrade om att ett avtal eller ett samordnat förfarande, såsom en kartell rörande priser och uppdelning av marknader, utgjorde en mycket allvarlig överträdelse av unionsrätten.

546 I skäl 314 i meddelandet om invändningar tillkännagav kommissionen även att den hade för avsikt att låta det bötesbelopp som varje företag skulle åläggas återspegla de försvårande eller förmildrande omständigheter som kunde göras gällande gentemot företagen, och beloppet skulle fastställas till en nivå som säkerställde en tillräcklig avskräckande verkan.

547 Kommissionen meddelade därefter sökandebolaget, i sin skrivelse av den 15 december 2017 i vilken det tillkännagavs att det administrativa förfarandet skulle återupptas, att den i det beslut som den skulle fatta efter förfarandet skulle stödja sig på de invändningar som framgick av det meddelande om invändningar som hade föranlett antagandet av 2002 års beslut och 2009 års beslut.

548 I de nyssnämnda besluten hade upprepningen av överträdelsen beaktats som försvårande omständigheter vid beräkningen av sökandebolagets bötesbelopp.

549 I den mån det är nödvändigt ska det tilläggas att kommissionen, i skrivelsen av den 15 december 2017, insisterade på att de berörda företagen under det muntliga hörandet skulle, i detalj och utan några begränsningar, kunna diskutera samtliga aspekter av ärendet, vilket således gav sökandebolaget möjlighet att, i egenskap av berört företag, eventuellt ange varför den ansåg att en upprepning av överträdelsen inte kunde göras gällande mot bolaget som försvårande omständigheter.

550 Mot denna bakgrund ska det, efter en prövning av samtliga omständigheter kring ärendet, påpekas att i förevarande fall var villkoren uppfyllda för att det skulle anses, för det första, att kommissionens avsikt att som en upprepning av överträdelsen beakta det beslut om åläggande av sanktioner som tidigare hade riktats till sökandebolaget var tillräckligt förutsebar och, för det andra, att sökandebolaget hade haft möjlighet att framföra sina synpunkter i denna fråga.

551 Anmärkningen kan således inte godtas.

b) Den andra anmärkningen: Tidsrummet mellan de två överträdelser som beaktades

552 Sökandebolaget har hävdat att det lämpliga tidsrummet vid bedömningen av en upprepning av överträdelsen, det vill säga den tid som har förflutit från konstaterandet av den första överträdelsen till den tidpunkt då det berörda företaget påbörjar det nya rättsstridiga beteendet, i förevarande fall var nio år, eftersom bolagets deltagande i den konkurrensbegränsande samverkan daterade sig till år 1998, och inte till år 1993 som kommissionen slog fast i det angripna beslutet. Ett sådant tidsrum är orimligt långt för att det ska anses föreligga en upprepning av överträdelsen.

553 Tribunalen erinrar om att ur ett avskräckningsperspektiv är en upprepad överträdelse, enligt rättspraxis, en omständighet som motiverar en betydande höjning av grundbeloppet för böterna. Den upprepade överträdelsen visar nämligen att den tidigare ålagda sanktionen inte var tillräckligt avskräckande (se dom av den 8 juli 2008, BPB/kommissionen, T-53/03, EU:T:2008:254, punkt 398 och där angiven rättspraxis).

554 När det gäller den tid som har förflutit mellan de båda överträdelserna, föreskrivs det varken i förordning nr 1/2003 eller i riktlinjerna för beräkning av böter som döms ut enligt artikel 15.2 i förordning nr 17 och artikel 65.5 [KS] (EGT C 9, 1998, s. 3) (nedan kallade 1998 års riktlinjer) någon längsta tidsfrist för att beakta en upprepning av överträdelsen, och det har slagits fast att avsaknaden av en sådan tidsfrist inte i sig innebär ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen (dom av den 17 juni 2010, Lafarge/kommissionen, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punkterna 66 och 67).

555 Även om det inte finns någon preskriptionstid som utgör hinder för att fastställa att det har förekommit upprepade överträdelser, är det likväl så, att kommissionen, för att iaktta proportionalitetsprincipen, inte får utan någon tidsbegränsning beakta ett eller flera tidigare beslut varigenom ett företag har ålagts sanktioner (dom av den 17 juni 2010, Lafarge/kommissionen, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punkt 70).

556 Det ankommer således på unionsdomstolen att kontrollera huruvida höjningen av bötesbeloppet på grund av en upprepning av överträdelsen är motiverad, med hänsyn till de faktiska omständigheterna i målet, särskilt i den mån det tyder på det berörda företagets benägenhet att undandra sig tillämpningen av konkurrensreglerna, med beaktande av bland annat den korta tid som har förflutit mellan det tidigare åsidosättandet av konkurrensreglerna och den aktuella överträdelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 2010, Lafarge/kommissionen, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punkt 70).

557 Med hänsyn till att talan inte kan bifallas såvitt avser den sjunde grunden, inom ramen för vilken sökandebolaget har bestritt de bevis som kommissionen samlade in för att visa att bolaget hade deltagit i överträdelsen sedan den 1 april 1993, var tidsrummet mellan de båda överträdelserna i förevarande fall tre år och åtta månader, och inte nio år, vilket bolaget har hävdat.

558 Det ska i det avseendet påpekas att enligt rättspraxis kan en tidsrymd på lite mindre än tio år som skiljer två överträdelser åt anses vara relativt kort och visar således på en benägenhet från ett företags sida att inte dra lämpliga slutsatser av att företaget har befunnits vara skyldigt till en överträdelse av konkurrensreglerna (dom av den 8 februari 2007, Groupe Danone/kommissionen, C-3/06 P, EU:C:2007:88, punkt 40).

559 I det sammanhanget hade kommissionen fog för att anse att en höjning av grundbeloppet för böterna på grund av en upprepning av överträdelsen var motiverad i förevarande fall, med hänsyn till sökandebolagets benägenhet att överträda konkurrensreglerna, vilket den korta tid som förflöt mellan de båda aktuella överträdelserna, det vill säga tre år och åtta månader, visar.

[*utelämnas*]

564 Anmärkningen kan således inte godtas.

c) Den tredje anmärkningen: Den tid som förflöt från de överträdelser som beaktades till antagandet av det angripna beslutet

565 Det ska inledningsvis påpekas att tribunalen, i samband med prövningen av den föregående anmärkningen, har funnit anledning att bedöma den tid som förflöt mellan de två överträdelser som beaktades av kommissionen såsom en upprepning av överträdelsen.

566 Genom den tredje anmärkningen har sökandebolaget anmodat unionsdomstolen att med hänsyn till proportionalitetsprincipen bedöma ett annat tidsrum, nämligen den tid som förflöt från de överträdelser som slogs fast för att beakta upprepningen av överträdelsen till kommissionens antagande av det angripna beslutet, i vilket den höjde grundbeloppet för böterna på grund av en upprepning av överträdelsen.

567 Sökandebolaget anser att eftersom detta tidsrum är alltför långt, kan kriteriet upprepning av överträdelsen inte ha en avskräckande verkan och på så sätt fylla sitt syfte, vilket gör att kommissionen åsidosatte proportionalitetsprincipen genom att i detta fall slå fast att det hade skett en upprepning av överträdelsen.

568 Till stöd för sin ståndpunkt har sökandebolaget framhållit de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet, där kommissionen, på grund av att 2002 års beslut och 2009 års beslut ogiltigförklarades, såsom en upprepning av överträdelsen beaktade de beteenden som hade börjat år 1985, det vill säga 34 år tidigare, och som konstaterades år 1989, det vill säga 30 år tidigare, när det gäller den första överträdelsen, i syfte att ålägga sanktioner för ett beteende som hade upphört år 2000, det vill säga 19 år före antagandet av det angripna beslutet.

569 Tribunalen erinrar om att proportionalitetsprincipen innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 1990, Fedesa m.fl., C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 13, och dom av den 14 juli 2005, Nederländerna/kommissionen, C-180/00, EU:C:2005:451, punkt 103).

570 När det gäller en upprepning av överträdelsen krävs det enligt rättspraxis att kommissionen vid fastställelse av bötesbeloppet ska säkerställa att dess åtgärd har en avskräckande verkan. Ett sätt att garantera denna avskräckande verkan är att beakta förekomsten av upprepade överträdelser genom att höja bötesbeloppet. Beaktandet av förekomsten av upprepade överträdelser syftar således till att förmå de företag som redan visat en benägenhet att undandra sig tillämpningen av konkurrensreglerna att förändra sitt beteende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2011, Shell Petroleum m.fl./kommissionen, T-38/07, EU:T:2011:355, punkt 98 och där angiven rättspraxis).

571 Enligt den rättspraxis som har nämnts i punkt 553 ovan är en upprepad överträdelse en omständighet som motiverar en betydande höjning av grundbeloppet för böterna, eftersom den visar att den tidigare ålagda sanktionen inte var tillräckligt avskräckande.

572 Såsom har angetts i punkt 555 ovan är kommissionen inte bunden av någon eventuell preskriptionstid för att konstatera att det har förekommit en upprepad överträdelse. Kommissionen får emellertid inte utan någon tidsbegränsning beakta ett eller flera tidigare beslut varigenom ett företag har ålagts sanktioner.

573 Konstaterandet av huruvida det föreligger en upprepning av överträdelser samt bedömningen av vad som särskilt kännetecknar en sådan upprepning ingår i kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning, och kommissionen får i varje enskilt fall, när den fastställer en höjning på grund av en upprepning av överträdelser, beakta uppgifter som är ägnade att bekräfta ett företags benägenhet att undandra sig tillämpningen av bortse från konkurrensreglerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2011, Shell Petroleum m.fl./kommissionen, T-38/07, EU:T:2011:355, punkt 98).

574 Kommissionen kan följaktligen inte klandras för att den i förevarande fall fastställde att det förelåg upprepade överträdelser med hänsyn till den tid som förflutit från den eller de första konstaterade överträdelserna till den överträdelse för vilken det ålades sanktioner i det angripna beslutet. Det är nämligen denna omständighet som visar företagets benägenhet att undandra sig tillämpningen av konkurrensreglerna och som följaktligen motiverar viljan att styra företagets beteende i riktning mot att iaktta konkurrensreglerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2005, Groupe Danone/kommissionen, T-38/02, EU:T:2005:367, punkt 354, och dom av den 13 december 2012, Versalis och Eni/kommissionen, T-103/08, ej publicerad, EU:T:2012:686, punkt 266).

575 Såsom har angetts i punkt 557 ovan var det lämpliga tidsrummet kort, eftersom det var tre år och åtta månader. Eftersom sökandebolagets benägenhet att undandra sig tillämpningen av konkurrensreglerna hade fastställts, kan kommissionen inte med framgång kritiseras för att den gav det angripna beslutet en avskräckande verkan, trots det faktum att utredningen varade en viss tid på grund av den osäkerhet som rådde kring utgången av en domstolsprövning.

576 Sökandebolaget har dock hävdat att det angripna beslutet, på grund av att överträdelserna ligger långt tillbaka i tiden, inte längre kunde ha någon avskräckande verkan när det antogs. Bolaget har vidare gjort gällande att det inte har begått någon överträdelse sedan år 2000.

577 Tribunalen påpekar att även om det, såsom har angetts i punkterna 298–300 ovan, inte kan uteslutas att det hot om en sanktion som sökandebolaget utsattes för under hela utredningen och åläggandet av en sanktion vid två tillfällen kan ha haft en viss avskräckande verkan, hindrar detta

inte att det är sanktionen – det vill säga den omständigheten att de böter som kommissionen har ålagt bolaget, med höjning på grund av en upprepning av överträdelsen, ska betalas – som faktiskt avskräcker ett företag från att på nytt göra sig skyldigt till en överträdelse av konkurrensreglerna.

578 Mot denna bakgrund åsidosatte inte kommissionen proportionalitetsprincipen då den, genom att beakta upprepningen av överträdelsen, garanterade att de böter som sökandebolaget ålades i det angripna beslutet var tillräckligt avskräckande.

579 Av samtliga angivna skäl kan anmärkningen inte godtas.

[*utelämnas*]

2. Slutsats beträffande yrkandet om nedsättning av böterna

645 I och med att det angripna beslutet varken är rättsstridigt eller felaktigt (se punkterna 530, 606 och 643 ovan), kan inte yrkandet om nedsättning av bötesbeloppet bifallas, i den mån det har yrkats att tribunalen ska vidta åtgärder vad gäller bötesbeloppet på grund av dessa rättsstridigheter och felaktigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2015, Orange Polska/kommissionen, T-486/11, EU:T:2015:1002, punkt 226).

646 När unionsdomstolen utövar sin obegränsade behörighet som föreskrivs i artikel 261 FEUF och i artikel 31 i förordning nr 1/2003 får den – till skillnad från i samband med en ren lagenlighetsprövning, då den endast kan ogilla talan om ogiltigförklaring eller ogiltigförklara (hela eller delar av) den angripna rättsakten – emellertid beakta samtliga faktiska omständigheter för att i förekommande fall ändra sanktionens storlek (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2009, Prym och Prym Consumer/kommissionen, C-534/07 P, EU:C:2009:505, punkt 86 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 november 2021, Google och Alphabet/kommissionen (Google Shopping), T-612/17, överklagad, EU:T:2021:763, punkt 605).

647 Vid utövandet av sin obegränsade behörighet får unionsdomstolen upphäva, sätta ned eller till och med höja de böter som ålagts (se dom av den 19 december 2013, Siemens m.fl./kommissionen, C-239/11 P, C-489/11 P och C-498/11 P, ej publicerad, EU:C:2013:866, punkt 334 och där angiven rättspraxis).

648 Under dessa omständigheter får unionsdomstolen även, i förekommande fall, göra andra bedömningar än den som kommissionen lade till grund för fastställandet av det ålagda bötesbeloppet (se dom av den 21 januari 2016, Galp Energía España m.fl./kommissionen, C-603/13 P, EU:C:2016:38, punkt 75).

649 Det ska således mot bakgrund av samtliga omständigheter i målet, särskilt de som sökandebolaget har framhållit, prövas om det finns skäl för tribunalen att, inom ramen för dess obegränsade behörighet, ersätta det bötesbelopp som kommissionen tillämpade med ett annat, med anledning av att kommissionens bötesbelopp inte är lämpligt (dom av den 17 december 2015, Orange Polska/kommissionen, T-486/11, EU:T:2015:1002, punkt 227).

650 Sökandebolaget har ifrågasatt att det angripna beslutet är proportionerligt och har uppgett att kommissionen, enligt bolagets mening, med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet borde ha avskrivit ärendet eller, om den avsåg att anta ett beslut, i vart inte ha ålagt bolaget några böter.

651 I det avseendet påpekar tribunalen att kommissionen i det angripna beslutet, utan att konstatera att det skett ett åsidosättande av en rimlig handläggningstid eller ett åsidosättande av rätten till försvar, beviljade sökandebolaget en nedsättning av bötesbeloppet, vilket den motiverade på följande sätt:

– ”[M]ed hänsyn till … den osäkerhet som uppstod på grund av övergången mellan de två fördragen, vilket var en exceptionell omständighet som vid den tidpunkten inte uttryckligen reglerades i rättspraxis, … anser kommissionen att det är lämpligt att de parter som förevarande beslut är riktat till beviljas en nedsättning av böterna” (skäl 570).

– Denna nedsättning beviljas ”för att minska de negativa konsekvenserna för dessa parter som skulle ha kunnat orsakas av förfarandets långa varaktighet, vilken [var] nödvändig för att avhjälpa vissa förfarandefel som uppstod under förfarandet och som inte kan tillskrivas de parter som detta beslut är riktat till” (skäl 570).

– ”[K]ommissionens spontana beviljande av en nedsättning av bötesbeloppet … ska anses vara tillräckligt … för att minska de eventuella skadliga effekter som har drabbat de parter som beslutet är riktat till på grund av förfarandets långa varaktighet” (skäl 572).

– ”De parter som beslutet är riktat till skulle kunna … beviljas en lämplig nedsättning av böterna … för att minska de eventuella skadliga effekter som uppstått genom de förfarandefel som kommissionen har begått” (skäl 573).

– ”[K]ommissionen anser … att de förfarandefel som den har begått i samband med övergången från EKSG-fördraget till EG-fördraget och den längre varaktighet som kan ha orsakats av dessa fel kan motivera en lämplig ersättning till dem som förevarande beslut är riktat till” (skäl 991).

– ”[M]ed hänsyn till kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av böterna får den … [bevilja] de som förevarande beslut är riktat till en nedsättning av böterna, vilken bör anpassas så att den inte bestraffar de företag som beslutet är riktat till för förfarandefel som de inte har begått, men som samtidigt inte är så allvarliga att de påverkar principen om att karteller utgör mycket allvarliga överträdelser av konkurrensrätten” (skäl 992).

– ”För att ta vederbörlig hänsyn till dessa faktorer finner kommissionen att alla dem som förevarande beslut är riktat till ska beviljas en nedsättning av böterna med 50 procent på grund av en extraordinär förmildrande omständighet” (skäl 994).

652 Av detta följer att kommissionen i huvudsak stödde sig på följande omständigheter för att bevilja en nedsättning av det bötesbelopp som sökandebolaget ålades:

– Ärendet handlades när EKSG-fördraget upphörde att gälla.

– Denna situation orsakade svårigheter att identifiera de gällande bestämmelserna.

– Dessa svårigheter medförde att unionsdomstolarna ogiltigförklarade 2002 års beslut och 2009 års beslut.

– Ogiltigförklaringarna medförde en förlängning av förfarandet, i en omfattning som kan ha haft en negativ inverkan på de berörda företagens situation.

– Dessa omständigheter kunde beaktas för att fastställa bötesbeloppet.

653 Det ska i det avseendet påpekas att kommissionen i de skäl som har citerats i punkt 651 ovan flera gånger använder uttryck som ger intryck av att den, genom att bevilja den aktuella nedsättningen av bötesbeloppet, avsåg att ”minska” eller ”gottgöra” de ”skadliga effekterna”, det vill säga en skada som kan ha orsakats av de ”fel” som kan tillskrivas kommissionen.

654 Även om sådana uttryck vanligtvis förknippas med förfaranden som avser skadestånd, framgår det inte av det angripna beslutet att kommissionen, genom att bevilja den aktuella nedsättningen av bötesbeloppet, hade för avsikt att bevilja ersättning för en skada som orsakats av ett rättsstridigt beteende. Kommissionen har inte någonstans i nämnda beslut erkänt att den uppvisade ett rättsstridigt beteende, till exempel genom att överskrida en rimlig handläggningstid eller genom att åsidosätta sökandebolagets rätt till försvar. På flera ställen i beslutet hänvisar kommissionen tvärtom till rättspraxis, enligt vilken avhjälpande bör ske inom ramen för en skadeståndstalan, när det gäller anmärkningar om förfarandets varaktighet (skälen 568 och 578).

655 Det ska således, med beaktande av dessa olika omständigheter, anses att den aktuella nedsättningen av bötesbeloppet som kommissionen beviljade inte syftade till att utge ersättning för ett rättsstridigt beteende, utan endast till att beakta omständigheterna i det aktuella fallet inom ramen för det stora utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har tillerkänts vid åläggandet av sanktioner genom bland annat domen av den 19 mars 2009, Archer Daniels Midland/kommissionen (C-510/06 P, EU:C:2009:166, punkt 82) (se punkt 651 ovan).

656 Inom ramen för utövandet av sin obegränsade behörighet anser tribunalen att böterna i förevarande fall inte ska upphävas särskilt på grund av behovet av att säkerställa att konkurrensrätten tillämpas fullt ut på den särskilt allvarliga och mycket långvariga överträdelse som lades sökandebolaget till last.

657 Det ska emellertid tas hänsyn till den omständigheten att sökandebolaget inte ålades böterna några år efter det att de sista konkurrensbegränsande beteenden som kommissionen hade konstaterat inträffade, utan det skedde nästan 20 år senare.

658 I det avseendet ska böternas avskräckande verkan beaktas i förevarande fall bland samtliga relevanta omständigheter vid fastställandet av bötesbeloppet.

659 Beaktandet av den avskräckande verkan syftar nämligen till att säkerställa att bötesbeloppet, i tillräcklig grad, kommer att förmå det berörda företaget och generellt samtliga ekonomiska aktörer att iaktta unionens konkurrensregler (se dom av den 17 juni 2010, Lafarge/kommissionen, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punkt 102).

660 I förevarande fall har det avskräckande syftet redan uppnåtts i förhållande till sökandebolaget, i vart fall delvis, dels genom den sanktion som bolaget ålades i 2002 års beslut och därefter i 2009 års beslut, dels genom utsikten att denna sanktion kan komma att bibehållas efter förfarandet, om talan i de mål som sökandebolaget har väckt avseende dessa beslut ogillas eller, för det fall nämnda beslut ogiltigförklaras, om ett nytt beslut antas i vilket en ny sanktion fastställs (se punkt 299 ovan).

661 Mot denna bakgrund ska det vid utövandet av den obegränsade behörigheten anses att fastställandet av bötesbeloppet till en lägre nivå än det grundbelopp för böter på 2,975 miljoner euro som kommissionen fastställde i det angripna beslutet med tillämpning av

1998 års riktlinjer, vilka kan tjäna som ledning för unionsdomstolarna vid utövandet av nämnda behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 december 2012, kommissionen/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, punkt 80), framstår i förevarande fall – med hänsyn till den tid som förflöt från de sista konkurrensbegränsande beteendena till antagandet av det angripna beslutet – vara tillräckligt för att skapa den önskade avskräckande verkan.

662 Mot bakgrund av det ovan anförda är en nedsättning av bötesbeloppet med 50 procent på grund av den tid som förflöt från de sista konkurrensbegränsande beteendena till antagandet av det angripna beslutet lämplig.

663 Sammanfattningsvis ska

– talan ogillas i den del den syftar till att det angripna beslutet helt eller delvis ska ogiltigförklaras, och

– sökandebolagets yrkande om nedsättning av bötesbeloppet ska ogillas, med hänsyn till att den nedsättning av bötesbeloppet med 50 procent som kommissionen beviljade i det angripna beslutet var lämplig med hänsyn till att sanktionens nödvändiga avskräckande verkan mildrades till följd av den tid som förflöt från överträdelsens slut till åläggandet av böterna.

[*utelämnas*]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Ferriere Nord SpA ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

3) Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.

Gervasoni Madise Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 november 2022.

Underskrifter