Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANDREA BIONDI
föredraget den 26 mars 2026 [1]

Mål C-855/24 P

Crown Holdings, Inc.,
Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH
mot

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Konkurrens – Konkurrensbegränsande samverkan – Marknaden för metallförpackningar – Kommissionen inleder ett granskningsförfarande på begäran av en nationell konkurrensmyndighet – Förordning (EG) nr 1/2003 – Kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter – Principen om skydd för berättigade förväntningar”

I. Inledning

1. I förevarande mål om överklagande har Crown Holdings, Inc., och Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH (nedan gemensamt kallade ”Crown”) yrkat upphävande av tribunalens dom av den 2 oktober 2024, Crown Holdings och Crown Cork & Seal Deutschland/kommissionen (T-587/22, EU:T:2024:661) (nedan kallad den överklagade domen). Genom den domen ogillade tribunalen deras talan mot kommissionens beslut C(2022) 4761 final av den 12 juli 2022 [2] (nedan kallat det omtvistade beslutet) [3] avseende ett förfarande enligt artikel 101 FEUF (Ärende AT.40522 – Metallförpackningar). För att sammanfatta det hela inledde kommissionen, på begäran av Bundeskartellamt (Federala konkurrensmyndigheten, Tyskland) (nedan kallad den nationella konkurrensmyndigheten), ett förfarande mot bland annat Crown. Att den nationella konkurrensmyndigheten begärde att kommissionen skulle inleda förfarandet berodde på att luckor i då gällande tysk rätt innebar att de berörda företagen inte kunde bötfällas på ett effektivt sätt, eftersom det, till följd av den omstrukturering som bolagen i Crown-koncernen hade genomgått, inte gick att peka ut alla de företag som hade gjort sig skyldiga till överträdelsen. [4]

[1] Originalspråk: italienska.

[2] Kommissionens beslut C(2022) 4761 final av den 12 juli 2022, i ärende AT.40522, finns tillgängligt på https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases1/202307/AT_40522_8986595_2868_7.pdf

[3] För en mer detaljerad redogörelse för de faktiska omständigheterna i förevarande mål, hänvisar jag till punkterna 2–11 i den överklagade domen.

[4] Den tyska lagstiftaren åtgärdade sedan dessa luckor genom att införa artikel 81 genom Neuntes Gesetz zur Änderung des Gezetses gegen Wettbewerbsbeschränkungen (nionde lagen om ändring av lagen om förbud mot konkurrensbegränsningar) av den 1 juni 2017 (Bundesgesetzblatt 2017, del I, nr 33, offentliggjord i Bonn den 8 juni 2017).

Efter att ha slutfört förfarandet konstaterade kommissionen [5] att det hade förelegat en enda och fortlöpande överträdelse av artikel 101 FEUF inom metallförpackningssektorn i Tyskland från och med den 11 mars 2011 till och med den 18 september 2014. Kommissionen ålade Crown att betala böter på 7 670 000 euro, med en nedsättning på 50 procent i enlighet med kommissionens tillkännagivande om immunitet mot böter och nedsättning av böter i kartellärenden [6] och en nedsättning på 10 procent i enlighet med kommissionens tillkännagivande om förlikningsförfaranden [7].

2. I den överklagade domen ogillade tribunalen talan såvitt avser alla de grunder som hade åberopats till stöd för talan mot det omtvistade beslutet.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Förordning nr 1/2003

3. Artikel 11.3 och 11.6 i förordning nr 1/2003 [8] om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 och 102 FEUF] är relevant i förevarande mål om överklagande.

4. I artikel 11, med rubriken ”Samarbete mellan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter”, föreskrivs följande i punkterna 3 och 6:

”3. Medlemsstaternas konkurrensmyndigheter skall, när de tillämpar [artiklarna 101 och 102 FEUF], skriftligen meddela kommissionen före eller utan dröjsmål efter påbörjandet av den första formella utredningsåtgärden. Denna information får göras tillgänglig för konkurrensmyndigheterna i de andra medlemsstaterna.

…

6. Om kommissionen inleder ett förfarande i syfte att fatta ett beslut enligt kapitel III, fråntas medlemsstaternas konkurrensmyndigheter sin behörighet att tillämpa artiklarna [101 och 102 FEUF]. Om konkurrensmyndigheten i en medlemsstat redan handlägger ett ärende, skall kommissionen inleda ett förfarande endast efter att ha samrått med den nationella konkurrensmyndigheten.”

[5] I samma beslut konstaterade kommissionen att överträdelsen även hade begåtts av Silgan Holdings, Inc., Silgan Holdings Austria GmbH, Silgan International Holdings BV, Silgan Metal Packaging Distribution GmbH och Silgan White Cap Manufacturing GmbH (gemensamt kallade Silgan) och ålade även de företagen böter. Även Silgan väckte en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut vid tribunalen, som dock ogillade talan genom dom av den 2 oktober 2024, Silgan Holdings m.fl./kommissionen (T-589/22, EU:T:2024:662). EU-domstolen har för närvarande att pröva ett överklagande från Silgan, genom vilket Silgan har yrkat upphävande av tribunalens dom, i mål C-845/24 P, Silgan Holdings m.fl./kommissionen (nedan kallat målet Silgan), och med avseende på vilket jag föredrog mitt förslag till avgörande den 12 mars 2026. I förevarande förslag till avgörande kommer jag enbart att behandla de argument som Crown har anfört.

[6] EUT C 298, 2006, s. 17.

[7] Kommissionens tillkännagivande om förlikningsförfaranden i samband med beslut enligt artikel 7 och artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 i kartellärenden (EUT C 167, 2008, s. 1)

[8] Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, 2003, s. 1), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 487/2009 av den 25 maj 2009 (EUT L 148, 2009, s. 1).

B. Kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter

5. I tillkännagivandet om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter [9] (nedan kallat tillkännagivandet om samarbete) beskrivs hur förordning nr 1/2003 fungerar. Kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter har tillsammans bildat ett nätverk av offentliga myndigheter, med namnet ”European Competition Network” (ECN) [10]. Vad gäller förevarande mål om överklagande föreskrivs i synnerhet följande i punkt 6 [11]:

”I de flesta fall kommer den myndighet som mottar ett klagomål eller inleder ett förfarande på eget initiativ att förbli ansvarig för ärendet. Det kommer endast att bli aktuellt att flytta över ett ärende i början av förfarandet (se punkt 18 nedan) i fall där antingen den myndigheten ansåg att den inte var väl lämpad att handlägga det eller där andra myndigheter ansåg att de också var väl lämpade (se punkterna 8 och 15 nedan).”

6. I punkt 7 föreskrivs följande:

”Om en överflyttning anses nödvändig för ett effektivt skydd av konkurrensen och gemenskapsintresset kommer medlemmarna i nätverket att sträva efter att så ofta som möjligt flytta över ärenden till en enda väl lämpad konkurrensmyndighet. Under alla omständigheter bör överflyttning gå snabbt och effektivt och det kommer inte att fördröja handläggningen av pågående ärenden.”

7. Punkt 16 har följande lydelse:

”I syfte att upptäcka om flera förfaranden pågår och att se till att ärenden handläggs av den konkurrensmyndighet som är bäst lämpad måste medlemmarna i nätverket på ett tidigt stadium informeras om de olika konkurrensmyndigheternas pågående ärenden. Om ett ärende skall överföras, ligger det både i nätverkets och i de berörda företagens intresse att ärendet överförs snabbt.”

8. I punkt 18 i tillkännagivandet om samarbete föreskrivs följande.

”Om frågor om överföring av ärenden uppkommer, bör de lösas snabbt, normalt inom två månader från och med den dag som den första informationen skickades till nätverket i enlighet med artikel 11 i [förordning nr 1/2003]. Under denna tid kommer konkurrensmyndigheterna att försöka komma överens om en eventuell överföring och, vid behov, om förutsättningarna för parallell handläggning.”

9. I punkt 19 i ovannämnda tillkännagivande föreskrivs följande.

”Som regel bör den eller de konkurrensmyndigheter som handlägger ett ärende vid överföringsfristens utgång fortsätta att handlägga ärendet till dess att förfarandet har avslutats. Överföring av ett ärende efter överföringsfristens två månader bör endast ske om sakförhållandena i ärendet ändras väsentligt under förfarandets gång.”

[9] Se punkt 3 i kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter (EUT C 101, 2004, s. 43).

[10] Se punkt 1 i tillkännagivandet om samarbete.

[11] För tydlighets skull vill jag påpeka att, med undantag för den italienska språkversionen, hänvisar samtliga de andra språkversionerna av punkt 6 i tillkännagivandet om samarbete till punkterna 8–15.

10. Punkt 31 har följande lydelse:

”Alla medlemmar i nätverket kommer att sträva efter att göra en snabb och effektiv ärendefördelning. Eftersom [förordning nr 1/2003] skapar ett system med parallell behörighet, är ärendefördelningen mellan nätverkets medlemmar helt enkelt en fråga om arbetsfördelning, där några myndigheter avstår från att handlägga ett ärende. Ärendefördelningen skapar alltså inte någon individuell rätt för företag som har begått eller som berörs av en överträdelse att få ärendet handlagt av en viss myndighet.”

11. I avsnitt 3.2 i tillkännagivandet, med rubriken ”Kommissionens inledande av förfaranden enligt artikel 11.6 i [förordning nr 1/2003]”, anges hur ett förfarande ska inledas. I det avsnittet anges i synnerhet att två situationer är tänkbara, varav den andra är om en eller flera nationella konkurrensmyndigheter har informerat nätverket om att den eller de handlägger ett visst ärende. Denna andra situation, som är relevant i förevarande mål om överklagande, regleras i punkt 54. I denna punkt 54 föreskrivs närmare bestämt följande:

”För det andra, om en eller flera nationella konkurrensmyndigheter har informerat nätverket enligt artikel 11.3 i [förordning nr 1/2003] om att den eller de handlägger ett visst ärende, får kommissionen inom den inledande fördelningsfristen (vanligtvis två månader, se punkt 18 ovan) inleda ett förfarande efter att ha rådgjort med den eller de berörda myndigheterna. Denna åtgärd får då de rättsverkningar som anges i artikel 11.6 i [förordning nr 1/2003]. Efter fördelningsfristens utgång kommer kommissionen i princip bara att tillämpa artikel 11.6 i [förordning nr 1/2003] i följande fall:

…

d) Det finns behov av ett kommissionsbeslut för att utveckla gemenskapens konkurrenspolitik, i synnerhet när en liknande konkurrensfråga uppkommer i flera medlemsstater, eller för att säkra en effektiv tillämpning.

…”

III. Överklagandet

12. Förevarande mål om överklagande rör, såsom målet Silgan, i vilket jag föredrog mitt förslag till avgörande den 12 mars 2026, frågan hur systemet för samarbete mellan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter, såsom detta beskrivs i tillkännagivandet om samarbete, fungerar i det särskilda fallet när en begäran om överföring framställs efter den inledande fördelningsfasen. Även om det finns vissa likheter mellan Silgans och Crowns argument, har Crown dessutom framfört ytterligare argument som i synnerhet rör kommissionens utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning och principen om skydd för berättigade förväntningar.

13. Crown har närmare bestämt yrkat att EU-domstolen ska upphäva den överklagande domen, ogiltigförklara det omtvistade beslutet, förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanser, eller, i andra hand, återförvisa målet till tribunalen för en förnyad prövning, samt besluta att frågan om de rättegångskostnader som uppkommit i målet om överklagande ska anstå.

14. Kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland, som var intervenient i första instans, har yrkat att EU-domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta Crown att ersätta rättegångskostnaderna.

15. Till stöd för sitt överklagande har Crown anfört fyra grunder, som alla har bestritts av kommissionen. Den första grunden – som förevarande förslag till avgörande kommer att inriktas på, såsom EU-domstolen har begärt – avser en felaktig tolkning av tillkännagivandet om samarbete från tribunalens sida, särskilt av punkterna 18 och 19 i detta. Den andra grunden avser en felaktig rättstillämpning vid tolkningen av kommissionens motiveringsskyldighet. Den tredje grunden avser en felaktig rättstillämpning som tribunalen påstås ha gjort sig skyldig till vid tolkningen av subsidiaritetsprincipen. Genom den fjärde grunden har klaganden slutligen kritiserat tribunalen för att inte ha gjort någon bedömning av alla de relevanta rättsliga omständigheter som Crown har lagt fram vid den, vilket följaktligen har påverkat Crowns rätt till försvar.

16. Crowns argument inom ramen för den första grunden består av två delar.

17. Den första delen avser en felaktig rättstillämpning vid tolkningen av punkterna 18 och 19 i tillkännagivandet om samarbete. Den andra delen avser en felaktig rättstillämpning från tribunalens sida genom att anse att det omtvistade beslutet var förenligt med tillkännagivandet om samarbete.

A. Den första grundens första del

18. Crown har bestritt punkt 63 i den överklagade domen där tribunalen konstaterade att, även om kommissionen är bunden av tillkännagivandet om samarbete, har det tillkännagivandet inte gett upphov till berättigade förväntningar på att överföringen i vilket fall som helst ska ske inom den tvåmånadersfrist som föreskrivs i tillkännagivandet. Crown har dessutom bestritt tribunalens slutsats att ändringen av sakförhållandena i ärendet motiverade överföringen från den nationella konkurrensmyndigheten till kommissionen. Crown har för övrigt hävdat att Crown, i motsats till vad tribunalen har konstaterat, rimligen kunde förvänta sig att kommissionen inte godtog överföringen av förfarandet efter det att den nationella konkurrensmyndighetens utredning hade pågått i mer än tre år.[12] Crown har framställt två invändningar inom ramen för den första grundens första del.

19. Genom den första invändningen har Crown bestritt punkterna 47 och 48 i den överklagade domen, där tribunalen ansåg att tillkännagivandet om samarbete inte ger någon tydlig försäkran om att överföringsfristen inte kan överstiga en period på två månader och att punkt 18 inte är relevant i förevarande fall. Crown har dessutom invänt mot att tribunalen anser att tvåmånadersfristen i punkt 18 inte är tvingande.

20. Genom den andra invändningen har Crown bestritt punkterna 49 och 51 i den överklagade domen, där tribunalen avfärdade den restriktiva tolkning som enligt Crown skulle göras av punkt 19 andra meningen i tillkännagivandet om samarbete, i synnerhet av uttrycket

[12] Jag vill påpeka att Crown inte har utvecklat det argumentet inom ramen för den första grunden för överklagandet. Crowns argument grundar sig i stället på den omständigheten att tillkännagivandet om samarbete har gett upphov till berättigade förväntningar på att förfarandet skulle överföras inom tvåmånadersfristen.

”sakförhållandena i ärendet”. Enligt Crown omfattar uttrycket ”sakförhållandena i ärendet” i punkt 19 andra meningen inte händelser som har inträffat under förfarandet men som inte har något samband med överträdelsen av konkurrensreglerna, såsom bolagsomstruktureringen.

1. Den första invändningen om en felaktig tolkning av punkt 18 i tillkännagivandet om samarbete

a) Crowns argument

21. Vad gäller den första invändningen har Crown gjort gällande att punkt 18 i tillkännagivandet om samarbete är relevant i förevarande fall av två skäl. För det första har Crown hävdat att den nationella konkurrensmyndigheten och kommissionen, i motsats till vad tribunalen ansåg i punkt 48 i den överklagade domen, hade kommit överens för att lösa frågan om överföring. För det andra har Crown hävdat att punkt 18 är den enda i tillkännagivandet om samarbete där det tidsmässiga kravet klart anges. Crown anser således att den punkten är relevant när det gäller att bedöma huruvida kommissionens beslut att godta överföringen är förenligt med tillkännagivandet om samarbete.

22. Crown har vidare hävdat att det i tillkännagivandet om samarbete, i motsats till vad tribunalen har slagit fast, ges en tydlig försäkran som kan ge upphov till berättigade förväntningar hos de berörda företagen. Crown anser således att punkt 18 ska tolkas så, att frågor om överföring ska lösas inom en frist på två månader eller inom en frist som ligger rimligt nära två månader. Crown har i detta avseende gjort gällande att det av vissa punkter i tillkännagivandet om samarbete, nämligen punkterna 7, 16, 17, 18 och 31, går att härleda ett krav på skyndsamhet vid överföring av ett ärende. Crown har i själva verket inte vidareutvecklat de argumenten om överföringsförfarandet.

23. I sin replik, där Crown har hänvisat till punkt 72 i tillkännagivandet, i vilken det anges att konkurrensmyndigheterna i medlemsstaterna förbinder sig att godta principerna i tillkännagivandet, har Crown gjort gällande att det tillkännagivandet är bindande för medlemsstaterna, till skillnad från vad kommissionen har hävdat i sina inlagor.

b) Bedömning

24. Såsom jag har nämnt i punkterna 17 och 18 i mitt förslag till avgörande i målet Silgan, fungerar tillkännagivandet om samarbete, som saknar bindande verkan, som vägledning för kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter när dessa ska samordna sitt inbördes samarbete och fördela ärenden sinsemellan.

25. Det ska påpekas att tillkännagivandet om samarbete skiljer sig från andra icke-bindande instrument (*soft law*) som har antagits på konkurrensområdet[13] på grund av att det tillkännagivandet syftar till att reglera Europeiska konkurrensnätverkets verksamhet samt

[13] Kommissionens tillkännagivande om immunitet mot böter och nedsättning av böter i kartellärenden avser till exempel i stället ekonomiska aktörer. I domen av den 28 juni 2005, Dansk Rørindustri m.fl./kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P och C-213/02 P, EU:C:2005:408), bekräftade EU-domstolen emellertid att de ekonomiska aktörerna inte hade fog för att ha förväntningar på att en viss praxis skulle bestå, då kommissionen, på konkurrensområdet, ”förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt att vid vilken tidpunkt som helst höja den allmänna bötesnivån inom de gränser som anges i förordning nr 17 [första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT 1962, nr 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8)], om detta är nödvändigt för att säkerställa genomförandet av [unionens] konkurrenspolitik” (punkt 191).

ärendefördelningen.[14] I punkt 1 i tillkännagivandet om samarbete preciseras i själva verket att Europeiska konkurrensnätverket är ett diskussions- och samarbetsforum vid tillämpningen och genomförandet av konkurrenspolitiken. Tillkännagivandet om samarbete är således inte bindande för medlemsstaterna, såsom EU-domstolen har slagit fast.[15] EU-domstolen har för övrigt förklarat att den omständigheten att de nationella konkurrensmyndigheterna formellt har åtagit sig att iaktta de principer som anges i tillkännagivandet om samarbete, såsom anges i punkt 72, inte påverkar den rättsliga status som det tillkännagivandet har.[16] Crowns argument att tillkännagivandet om samarbete är bindande för medlemsstaterna ska således underkännas.

26. Det framgår visserligen av EU-domstolens fasta praxis att kommissionen själv, genom icke-bindande instrument (*soft law*), har begränsat utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och inte kan avvika från instrumentens innehåll utan att åsidosätta allmänna rättsprinciper, däribland likabehandlingsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.[17] Rätten att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar förutsätter emellertid att tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från behöriga och tillförlitliga källor har meddelats den berörda av de behöriga unionsinstitutionerna.[18]

27. I förevarande mål om överklagande har Crown gjort gällande att tillkännagivandet om samarbete har gett upphov till berättigade förväntningar på att ett ärende överförs skyndsamt. I sin replik har Crown förklarat att tillkännagivandet om samarbete ger upphov till berättigade förväntningar hos företag på att kommissionen handlar i linje med tillkännagivandet.

28. I punkt 4 i tillkännagivandet om samarbete anges att förfrågningar och diskussioner inom nätverket endast sker myndigheter emellan och att de inte påverkar företags rättigheter eller skyldigheter.

29. Härav följer, enligt min mening, att kravet på ”tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från behöriga och tillförlitliga källor” ska anpassas, särskilt med beaktande av det sammanhang i vilket det icke-bindande instrumentet ingår.[19] I förevarande fall syftar tillkännagivandet om samarbete till att reglera samarbetsmekanismen inom Europeiska konkurrensnätverket, såsom har angetts i punkt 25 i förevarande förslag till avgörande. Jag vill emellertid påpeka att det inte framgår av den överklagade domen att Crown har visat att Crown fick försäkringar om att överföringsfristen skulle vara två månader.

30. Crown har däremot hävdat att det kan härledas från punkterna 7, 16, 17, 18 och 31 i tillkännagivandet om samarbete att en snabb och effektiv överföring måste säkerställas. Crown har hänvisat till domen av den 9 februari 2022, Sped-Pro/kommissionen (T-791/19, EU:T:2022:67), till stöd för sina argument.

[14] Se, särskilt, punkterna 1 och 3 i tillkännagivandet om samarbete.

[15] Se dom av den 20 januari 2016, DHL Express (Italy) och DHL Global Forwarding (Italy) (C-428/14, EU:C:2016:27, punkt 33).

[16] Ibidem, punkt 43.

[17] Se, analogt, dom av den 13 december 2012, Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, punkt 28).

[18] Se dom av den 12 januari 2017, Timab Industries och CFPR/kommissionen (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punkt 134), och dom av den 9 oktober 2025, On Air Media Professionals och Different Media (C-416/24 och C-417/24, EU:C:2025:765, punkt 60).

[19] Jag vill påpeka i detta avseende att kommissionen, i sina inlagor, anser att punkterna 42 och 43 i den överklagade domen bygger på en felaktig rättstillämpning. Enligt kommissionen ansåg tribunalen att tillkännagivandet om samarbete är bindande för kommissionen i förhållande till klagande och att punkterna 18 och 19 i tillkännagivandet inte ger upphov till berättigade förväntningar. Kommissionen har således begärt att EU-domstolen ska ändra den rättsliga motiveringen till punkterna 42 och 43. Mot bakgrund av den rättspraxis som har nämnts och de överväganden som har gjorts i punkterna 24–29 i förevarande förslag till avgörande, anser jag emellertid att kommissionens begäran ska avslås.

31. Den invändningen är ogrundad. I punkt 47 i den överklagade domen har tribunalen med rätta slagit fast att det i tillkännagivandet om samarbete inte ges några tydliga försäkringar om att överföringsfristen inte får överstiga två månader. Enligt min mening ska punkt 7 i själva verket läsas tillsammans med punkt 6 där det hänvisas till punkt 18 och närmare bestämt till det faktum att det endast är aktuellt att flytta över ett ärende i början av förfarandet. I punkterna 16 och 17 regleras villkoren för samarbetet mellan Europeiska konkurrensnätverkets medlemmar. Punkt 31 hänför sig däremot till ärendefördelningen och anger att denna ske snabbt och effektivt samt att den ”helt enkelt är en fråga om arbetsfördelning” mellan Europeiska konkurrensnätverkets medlemmar.

32. När det gäller punkt 18 vill jag påpeka att tribunalen med rätta slog fast, i punkt 48 i den överklagade domen, att det följer av uttrycket ”normalt” i punkt 18 att tvåmånadersfristen inte är tvingande och att punkt 18 i tillkännagivandet om samarbete i vart fall inte är relevant i förevarande fall. I detta avseende hänvisar jag till övervägandena i punkt 43 i mitt förslag till avgörande i målet Silgan.

33. Hänvisningen till domen av den 9 februari 2022, Sped-Pro/kommissionen (T-791/19, EU:T:2022:67), är enligt min mening irrelevant i förevarande fall. Denna rättspraxis avser nämligen en situation där kommissionen avslog ett klagomål med stöd av artikel 7.2 i förordning nr 773/2004,[20] eftersom den ansåg att den nationella konkurrensmyndigheten var bättre lämpad att pröva klagomålet. Efter att ha konstaterat att det hade förflutit ungefär två år och nio månader från det att klagomålet ingavs till det att det omtvistade beslutet antogs, påpekade tribunalen att motiveringen i det omtvistade beslutet var kortfattad. Tribunalen ansåg därför att det inte var nödvändigt att slutgiltigt ta ställning till frågan huruvida kommissionen hade åsidosatt sin skyldighet att behandla klagomålet inom rimlig tid. Tribunalen prövade däremot huruvida det påstådda åsidosättandet av den rimliga tidsfristen hade påverkat det berörda företagets rätt till försvar.[21] Härav följer att denna rättspraxis inte har någon betydelse för hur snabbt ärenden ska överföras enligt tillkännagivandet om samarbete och att det inte kan anses fastställas någon slutgiltig frist i det tillkännagivandet.

34. Vad slutligen gäller Crowns argument att Crown, på grundval av tillkännagivandet om samarbete, rimligen kunde förvänta sig att kommissionen inte godtog överföringen av ärendet efter det att den nationella konkurrensmyndighetens utredning hade pågått i mer än tre år, är det tillräckligt att påpeka att det i punkt 31 i tillkännagivandet om samarbete anges att ”[ä]rendefördelningen [inte] skapar … någon individuell rätt för företag som har begått eller som berörs av en överträdelse att få ärendet handlagt av en viss myndighet”.[22]

35. Jag anser följaktligen att överklagandet såvitt avser den första invändningen i den första grundens första del ska ogillas.

[20] Kommissionens förordning (EG) nr 773/2004 av den 7 april 2004 om kommissionens förfaranden enligt artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget (EUT L 123, 2004, s. 18).

[21] Punkt 29.

[22] Se dom av den 17 december 2014, Si.mobil/kommissionen (T-201/11, EU:T:2014:1096, punkt 39). Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2023, Amazon.com m.fl./kommissionen (C-815/21 P, EU:C:2023:308, punkt 35).

2. Den andra invändningen om en felaktig tolkning av punkt 19 i tillkännagivandet om samarbete

a) Crowns argument

36. Vad gäller den andra invändningen om en felaktig tolkning av punkt 19 i tillkännagivandet om samarbete, har Crown bestritt punkterna 49 och 51 i den överklagade domen, där tribunalen underkände den tolkning som Crown har förespråkat, nämligen att uttrycket ”sakförhållandena i ärendet” ska tolkas så, att det enbart avser överträdelser av konkurrensrättsliga bestämmelser och inte händelser som har inträffat under förfarandets gång, såsom bolagsomstruktureringen. Tribunalen anser däremot att det uttrycket ska tolkas så, att det hänvisar till alla relevanta omständigheter som framkommer under förfarandet. [23]

37. Crown anser att det följer av tribunalens tolkning att överföring enligt punkt 19 i tillkännagivandet om samarbete kan ske under samtliga omständigheter. Tribunalen borde i stället ha gjort en historisk, teleologisk och systematisk tolkning av punkt 19, utöver en kontextuell sådan.

38. När det gäller den kontextuella tolkningen har Crown bestritt punkt 51 i den överklagade domen, där tribunalen har påpekat att det följer av punkt 54 i tillkännagivandet om samarbete att kommissionen kan inleda ett förfarande med stöd av artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 av andra särskilda skäl än de faktiska omständigheter som är relevanta för att avgöra huruvida konkurrensrätten har åsidosatts. Enligt Crown talar tribunalens överväganden för en vid tolkning av punkt 19. Den punkten avser däremot en situation där de omständigheter som utreds av en nationell konkurrensmyndighet förändras, medan punkt 54 innehåller en uppräkning av de fall där det är motiverat att överföra ärendet till kommissionen av politiska skäl. Crown anser följaktligen att de fall som avses i punkt 54 ska särskiljas från de fall som avses i punkt 19, nämligen där sakförhållandena i ärendet ändras.

39. Vad gäller den historiska tolkningen har Crown gjort gällande att det framgår av förarbetena till förordning nr 1/2003, i synnerhet vad gäller artikel 11.6, att punkt 19 i tillkännagivandet om samarbete enbart har utformats för det fall överföringen sker på grund av omständigheter som inledningsvis har delats med Europeiska konkurrensnätverket i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1/2003.

40. Crown har dessutom hävdat att tillkännagivandet om samarbete ska tolkas mot bakgrund av unionens grundläggande principer, principen om rättssäkerhet och principen om processuell autonomi. Crown har i synnerhet hävdat att det strider mot de principerna att tolka punkt 19 så, att de nationella konkurrensmyndigheterna och kommissionen kan komma överens om att ett förfarande ska överföras, när de nationella bestämmelserna är olämpliga för att säkerställa att effektiva påföljder tillämpas.

b) Bedömning

41. Vad gäller Crowns argument att det kan härledas från en bokstavstolkning att en väsentlig ändring av sakförhållandena i ärendet enligt punkt 19 enbart hänför sig till överträdelser av konkurrensrätten och inte även till omständigheter som har uppstått under förfarandets gång, såsom bolagsomstruktureringen, hänvisar jag till punkt 36 i mitt förslag till avgörande i målet

[23] Punkt 51 i den överklagade domen.

Silgan. Sammanfattningsvis ansåg jag att bolagsomstruktureringen faktiskt kan anses utgöra en väsentlig ändring av sakförhållandena i ärendet. Jag anser i själva verket att omstruktureringen visserligen måste betraktas som ett möjligt sätt att förbättra ett företags kommersiella och strategiska ställning på marknaden, men att den i vilket fall som helst medför väsentliga ändringar för företag som har gjort sig skyldiga till överträdelser.

42. Vad gäller argumenten rörande den kontextuella tolkningen, övertygas jag inte av argumentet att punkt 54 utgör ett undantag från punkt 19 i tillkännagivandet om samarbete. Jag hänvisar härvidlag till övervägandena i punkterna 19 och 45 i tillkännagivandet om samarbete respektive 27 och 45 i mitt förslag till avgörande i målet Silgan. I förevarande förslag till avgörande begränsar jag mig till att påpeka att det faktum att punkt 19 avser en väsentlig ändring av sakförhållandena i ärendet under förfarandets gång och i vilket fall som helst efter den inledande fördelningsfasen inte utesluter punkt 54. Denna punkt 54 är med andra ord tillämplig när en väsentlig ändring av förhållandena i ett visst förfarande är av en sådan art att den äventyrar en effektiv tillämpning av unionens konkurrensrätt.[24] Jag vill härvidlag påpeka att Crown har gjort gällande att de fall som räknas upp i punkt 54 inte innefattar det där kommissionen kan inleda ett förfarande enligt artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 för att åtgärda luckor i tillämplig nationell rätt. Det argumentet är, enligt min mening, ogrundat. Jag hänvisar i detta avseende till övervägandena i punkterna 30–32 i mitt förslag till avgörande i målet Silgan.

43. Vad gäller argumenten rörande den kontextuella tolkningen, vill jag påpeka att dessa inte visar på vilket sätt det kan härledas från den oro som medlemsstaterna har framfört när det gäller artikel 11.6 i förordning 1/2003 att syftet med punkt 19 är att tillåta överföring endast vid en ändring av de omständigheter som inledningsvis har delats med medlemmarna i Europeiska konkurrensnätverket, enligt artikel 11 i förordning 1/2003.

44. Vad gäller argumenten om den teleologiska tolkningen har Crown bestritt att tribunalens tolkning inte stöds av den teleologiska tolkningen. Crown har hävdat i detta hänseende att tribunalens tolkning strider mot syftet med tillkännagivandet om samarbete och även mot syftet med förordning nr 1/2003, som är att säkerställa en snabb och effektiv fördelning av ärenden inom det Europeiska konkurrensnätverket. Jag vill påpeka att Crowns argument inte visar på vilket sätt tribunalens tolkning strider mot såväl syftet med tillkännagivandet om samarbete som syftet med förordning 1/2003. Jag anser under alla omständigheter att även dessa argument från Crowns sida är ogrundade. Det anges nämligen i skäl 8 i förordning 1/2003 att syftet med den förordningen är garantera att *unionens konkurrensregler tillämpas effektivt och att samarbetsmekanismerna fungerar på ett riktigt sätt*.

45. Vad gäller invändningarna om åsidosättanden av principen om rättssäkerhet, principen om processuell autonomi och unionens grundläggande principer, ska det framför allt nämnas att de invändningarna är ogrundade. Jag anser dessutom, såsom även kommissionen har nämnt i sina inlagor, att Crown i sitt överklagande inte på något sätt har angett på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts eller hävdat att den överklagade domen strider mot de principerna. Crown har i sina argument endast gjort gällande att tillkännagivandet om samarbete ska tolkas i enlighet med de principerna. Bland annat finns det inget i den överklagade domen som tyder på att det har förts någon diskussion om ett åsidosättande av de principerna.

[24] Se det andra alternativet i punkt 54 led d i tillkännagivandet om samarbete.

46. I synnerhet är de argument som Crown har grundat sina egna invändningar på vad rättssäkerhetsprincipen beträffar ogrundade. Crown har hänvisat till förarbetena till förordning nr 1/2003 och till skäl 38 i samma förordning, där det anges att rättslig säkerhet bidrar till att främja innovation och investeringar, till stöd för sitt argument att punkt 19 i tillkännagivandet om samarbete ska tolkas restriktivt.

47. Jag vill påpeka att skäl 38 i förordning nr 1/2003 uttryckligen avser omständigheter där det finns osäkerhet beträffande nya eller olösta frågor som rör tillämpningen av de konkurrensrättsliga bestämmelserna.[25] I sådana fall kan företag söka informell vägledning hos kommissionen, såsom anges i skäl 38. Det övervägandet är emellertid inte relevant i förevarande mål om överklagande.

48. Det är uppenbart att argumenten om ett åsidosättande av principen om processuell autonomi saknar betydelse i detta sammanhang, redan enbart av det skälet att förevarande mål om överklagande inte rör den processuella autonomin. Det är också uppenbart att argumentet att bestämmelserna om tillämpningen av artikel 101 FEUF inte var harmoniserade fram till antagandet av direktiv 2019/1 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna[26] inte är relevant i förevarande mål om överklagande. Crown har gjort gällande att frågan om moderbolags och rättsliga efterträdares ansvar inte omfattades av unionsrätten vid den tidpunkt då förfarandet överfördes och att förfarandet således skulle ha reglerats inom ramen för det tyska nationella systemet. I sin replik har Crown förklarat att kommissionen gick utöver sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att inleda förfarandet för att åtgärda luckorna i tysk rätt.

49. Jag vill påpeka att det argumentet är uppenbart ogrundat, eftersom det inte bara strider mot den samarbetsmekanism som har inrättats genom förordning nr 1/2003,[27] utan även mot syftet med den förordningen, det vill säga att garantera att unionens konkurrensregler tillämpas effektivt. I domen av den 2 oktober 2024, Silgan Holdings m.fl./kommissionen (T-589/22, EU:T:2024:662), fann tribunalen bland annat, analogt, att kommissionen var väl lämpad att säkerställa uppnåendet av målet med förordning nr 1/2003.[28]

50. Crown har i sina argument hänvisat till punkt 67[29] i domen av den 9 februari 2022, Sped-Pro/kommissionen (T-791/19, EU:T:2022:67). Denna hänvisning grundar sig, enligt min mening på en felaktig tolkning. I den punkten betonade tribunalen vikten av att medlemsstaterna säkerställer ett effektivt domstolsskydd och att det inte ankommer på kommissionen att avhjälpa brister i domstolsskyddet på nationell nivå genom att inleda en utredning. Denna rättspraxis är inte relevant i en situation som den i förevarande mål om överklagande där luckor i påföljdslagstiftningen har gjort det omöjligt att påföra effektiva sanktioner på företag som har gjort sig skyldiga till överträdelser och kommissionen har beslutat att inleda förfarandet på begäran av den nationella konkurrensmyndigheten.

[25] Skäl 38 i förordning nr 1/2003 har följande lydelse: ”Rättslig säkerhet för företag som verkar enligt gemenskapens konkurrensregler bidrar till att främja innovation och investeringar. I fall som ger upphov till verklig osäkerhet därför att de för fram nya eller olösta frågor vid tillämpningen av dessa regler kan enskilda företag vilja söka informell vägledning hos kommissionen. Denna förordning påverkar inte kommissionens rätt att ge sådan informell vägledning.”

[26] Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad (EUT L 11, 2019, s. 3).

[27] Se dom av den 11 juni 2009, X BV (C-429/07, EU:C:2009:359), där EU-domstolen konstaterade följande: ”För att säkerställa en enhetlig tillämpning av konkurrensreglerna i medlemsstaterna infördes ett samarbete mellan kommissionen, nationella konkurrensmyndigheter och medlemsstaternas domstolar i kapitel IV i förordning nr 1/ 2003” (punkt 20).

[28] Se punkt 60.

[29] Jag vill påpeka att det i fotnot 50 i överklagandet hänvisas till punkt 27 i den domen. Det ska dock vara punkt 67.

51. Vad gäller argumenten att tillkännagivandet om samarbete ska tillämpas i enlighet med unionens grundläggande principer, vill jag påpeka att de argumenten grundar sig på en felaktig tolkning av den överklagade domen. Crown har gjort gällande att tribunalens tolkning i punkt 19 innebär att en medlemsstats lagstiftningsbeslut kringgås när kommissionen och den nationella konkurrensmyndigheten anser att de nationella bestämmelserna utgör hinder för att tillämpa de konkurrensrättsliga bestämmelserna. Jag vill påpeka, såsom har angetts ovan, att i förevarande mål om överklagande har luckorna i det tyska lagstiftningssystemet gjort det omöjligt att på ett effektivt sätt bötfälla de företag som har gjort sig skyldiga till överträdelsen på grund av den genomförda bolagsomstruktureringen.[30] Detta motverkar syftet att säkerställa en effektiv tillämpning av unionens konkurrensrätt.

52. Jag anser följaktligen att överklagandet såvitt avser den andra invändningen i den första grundens första del ska ogillas.

B. Den första grundens andra del

1. Crowns argument

53. Genom den första grundens andra del har Crown hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i den överklagade domen genom att anse att det omtvistade beslutet var förenligt med tillkännagivandet om samarbete. Crown har bestritt punkt 61 i den överklagade domen, där tribunalen ansåg att Crown inte kan kritisera kommissionen för att den nationella konkurrensmyndigheten utredde ärendet under en viss tid och därefter begärde att kommissionen skulle ta över ärendet. Crown har dessutom gjort gällande att enligt punkt 17 i tillkännagivandet om samarbete var den nationella konkurrensmyndigheten skyldig att utan dröjsmål underrätta kommissionen om all väsentlig ändring av sakförhållandena i ärendet. Crown anser följaktligen att kommissionen borde ha bedömt huruvida överföringen skulle godtas vid den tidpunkt då kommissionen mottog begäran om överföring av förfarandet, eftersom den redan hade underrättats om väsentliga ändringar. Crown har under alla omständigheter erinrat om att omständigheterna i ärendet inte hade utvecklats på ett sådant sätt att det var motiverat att överföra ärendet i efterhand och att tvåmånadersfristen inte hade iakttagits.

54. Crown har dessutom hänvisat till misstankar om att den konkurrensbegränsande samverkan kan ha berört även andra medlemsstater. Såsom Förbundsrepubliken Tyskland har angett i sina inlagor, framgick det av den nationella konkurrensmyndighetens utredning att konkurrensrätten kan ha åsidosatts i flera medlemsstater. Crown anser emellertid att de misstankarna inte kunde motivera begäran om överföring till kommissionen i ett senare skede.

55. Kommissionen har i sina inlagor hävdat att den inte kan kritiseras för att inte ha inlett förfarandet innan den mottog begäran från den nationella konkurrensmyndigheten i juni 2017. Enligt kommissionen är det inte tydligt på vilket sätt den omständigheten att den nationella konkurrensmyndigheten hade kännedom om vissa omständigheter redan i början av utredningen kan vara relevant för att kommissionen skulle ha inlett förfarandet i ett tidigare skede.

[30] Se dom av den 14 juni 2011, Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), där EU-domstolen slog fast att medlemsstaterna ska ”tillse att de bestämmelser som införs eller tillämpas inte innebär att en effektiv tillämpning av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF undergrävs” (punkt 24). Se, även, dom av den 30 januari 2025, Caronte & Tourist (C-511/23, EU:C:2025:42, punkt 62).

2. Bedömning

56. Jag vill framför allt påpeka att Crown, inom ramen för den första grundens andra del, enligt min mening har gjort en mycket otydlig hänvisning till den långa tidsutdräkten för den nationella konkurrensmyndighetens utredning och till kommissionens sena inledande av förfarandet.

57. Jag anser inte att argumenten rörande punkt 17 i tillkännagivandet om samarbete är övertygande när det gäller det sätt på vilket den omständigheten att kommissionen redan kunde ha kännedom om utvecklingen i förfarandet kunde påverka hur snabbt förfarandet överfördes till kommissionen. Såsom har nämnts i punkt 50 i förevarande förslag till avgörande, kunde en effektiv tillämpning av unionens konkurrensrätt inte säkerställas på grund av de luckor som fanns i nationell rätt.

58. Jag övertygas inte heller av argumentet att det finns misstankar om en konkurrensbegränsande samverkan som även har berört andra medlemsstater. Det är nämligen inte tydligt på vilket sätt detta skulle ha påverkat den långa tidsutdräkten för den nationella konkurrensmyndighetens utredning och tidpunkten för kommissionens inledande av förfarandet.

59. Jag anser därför att överklagandet ska ogillas såvitt avser den första grundens andra del.

IV. Förslag till avgörande

60. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att EU-domstolen ska ogilla överklagandet, såvitt avser den första grunden.