Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. BIONDI
fremsat den 26. marts 2026[1]

Sag C-855/24 P

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

Europa-Kommissionen

»Appel – konkurrence – karteller – markedet for metalemballage – Europa-Kommissionens indledning af undersøgelsesproceduren efter anmodning fra en national konkurrencemyndighed – forordning (EF) nr. 1/2003 – Kommissionens meddelelse om samarbejdet inden for netværket af konkurrencemyndigheder – princippet om beskyttelse af den berettigede forventning«

I. Indledning

1. Med den foreliggende appel har Crown Holdings, Inc., og Crown Cook & Seal Deutschland Holdings GmbH (herefter samlet »Crown«) nedlagt påstand om ophævelse af Rettens dom af 2. oktober 2024 Crown Holdings og Crown Cork & Seal Deutschland mod Kommissionen (T-587/22, EU:T:2024:661, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen i det af Crown anlagte søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2022) 4761 final af 12. juli 2022[2] (herefter »den anfægtede afgørelse«)[3] om en procedure i henhold til artikel 101 TEUF (sag AT.40522 – Metalemballage). Sammenfattende iværksatte Kommissionen efter anmodning fra Bundeskartellamt (forbundskonkurrencemyndigheden, Tyskland, herefter »den nationale myndighed«) en procedure mod bl.a. Crown. Den nationale myndighed anmodede Kommissionen om at indlede proceduren, fordi lakunerne i den dagældende tyske lovgivning forhindrede myndigheden i effektivt at sanktionere de pågældende selskaber, da det som følge af Crown-selskabernes omstrukturering ikke var muligt at udpege alle de selskaber, der havde begået overtrædelsen[4].

[1] – Originalsprog: italiensk.

[2] – Kommissionens afgørelse C(2022) 4761 final af 12.7.2022 i sag AT.40522, som kan findes på https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases1/202307/AT_40522_8986595_2868_7.pdf

[3] – For en mere detaljeret fremstilling af de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag henviser jeg til den appellerede doms præmis 2-11.

[4] – Den tyske lovgiver har efterfølgende afhjulpet disse lakuner, idet § 81 blev indført ved Neuntes Gesetz zur Änderung des Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (lov om konkurrencebegrænsninger) (*Bundesgesetzblatt* 2017, Teil I, Nr. 33, ausgegeben zu Bonn am 8.6.2017).

Kommissionen fastslog[5] ved afslutningen af proceduren, at der forelå en samlet og vedvarende overtrædelse af artikel 101 TEUF inden for sektoren for metalemballage i Tyskland fra den 11. marts 2011 til den 18. september 2014 og pålagde Crown en bøde på 7 670 000 EUR, som blev nedsat med 50% i medfør af Kommissionens meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager[6] tillige med 10% i medfør af Kommissionens meddelelse om forligsprocedurer[7].

2. I den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen i relation til alle de fremførte anbringender til støtte for søgsmålet med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.

II. Retsforskrifter

A. Forordning nr. 1/2003

3. Artikel 11, stk. 3 og 6, i forordning nr. 1/2003[8] om gennemførelse af konkurrencereglerne i […] artikel [101 TEUF og 102 TEUF] er relevant i forbindelse med den foreliggende appel.

4. Artikel 11, stk. 3 og 6, med overskriften »Samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder« bestemmer:

»3. Når medlemsstaternes konkurrencemyndigheder anvender [artikel 101 TEUF eller 102 TEUF], giver de Kommissionen skriftlig underretning derom, inden eller umiddelbart efter at de har foretaget det første formelle efterforskningsskridt. Denne information kan også stilles til rådighed for konkurrencemyndighederne i de øvrige medlemsstater.

[…]

6. Når Kommissionen indleder en procedure med henblik på vedtagelse af en beslutning i henhold til kapitel III, mister medlemsstaternes konkurrencemyndigheder deres kompetence til at anvende [artikel 101 TEUF og 102 TEUF]. Er en medlemsstats konkurrencemyndighed allerede ved at behandle en sag, indleder Kommissionen først en procedure efter at have rådført sig med den nationale konkurrencemyndighed.«

[5] – Kommissionen konstaterede i samme afgørelse, at Silgan Holdings, Inc., Silgan Holdings Austria GmbH, Silgan International Holdings BV, Silgan Metal Packaging Distribution GmbH og Silgan White Cap Manufacturing GmbH (herefter samlet »Silgan«) ligeledes havde begået samme overtrædelse, og pålagde også disse selskaber en bøde. Den anfægtede afgørelse blev genstand for et annullationssøgsmål for Retten anlagt af Silgan, men Retten frifandt Kommissionen ved dom af 2.10.2024, Silgan Holdings m.fl. mod Kommissionen (T-589/22, EU:T:2024:662). I øjeblikket verserer sag C-845/24 P, Silgan Holdings m.fl. mod Kommissionen, for Domstolen, hvor Silgan har iværksat appel med påstand om ophævelse af Rettens dom (herefter »Silgan-sagen«), og hvortil jeg har fremsat mit forslag til afgørelse af 12.3.2026. I dette forslag til afgørelse vil jeg begrænse mig til de af Crown fremførte argumenter.

[6] – EUT 2006, C 298, s. 17.

[7] – Kommissionens meddelelse om forligsprocedurer med henblik på vedtagelse af beslutninger i henhold til artikel 7 og artikel 23 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 i kartelsager (EUT 2008, C 167, s. 1).

[8] – Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16.12.2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT 2003, L 1, s. 1), senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 487/2009 af 25.5.2009 (EUT 2009, L 148, s. 1).

B. Kommissionens meddelelse om samarbejdet inden for netværket af konkurrencemyndigheder

5. Hvorledes forordning nr. 1/2003 fungerer, er beskrevet nærmere i meddelelsen om samarbejde inden for netværket af konkurrencemyndigheder [9] (herefter »meddelelsen om samarbejde«). Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder udgør tilsammen et netværk af offentlige myndigheder, der kaldes »European Competition Network« (Det Europæiske Konkurrencenetværk) (ECN) [10] (herefter »ECN«). Navnlig for så vidt angår den foreliggende appel har punkt 6 [11] følgende ordlyd:

»I de fleste tilfælde vil den myndighed, der modtager en klage eller indleder en procedure […] på eget initiativ, behandle hele sagen. Omfordeling af en sag vil kun komme på tale ved indledning af proceduren (jf. [punkt] 18 nedenfor), hvis enten denne myndighed finder, at den ikke har særlige forudsætninger for at behandle sagen, eller hvis andre myndigheder mener, at de også har særlige forudsætninger for at behandle den (jf. [punkt] 8-15 nedenfor).«

6. I punkt 7 er fastsat følgende:

»Når det konstateres, at en omfordeling er nødvendig af hensyn til en effektiv beskyttelse af konkurrencen og EU's interesser, bestræber netværksdeltagerne sig så ofte som muligt på at omfordele sagerne til en enkelt, bedst egnet konkurrencemyndighed [...]. Under alle omstændigheder bør omfordelingen ske hurtigt og effektivt, og den må ikke forsinke de igangværende undersøgelser.«

7. Punkt 16 lyder således:

»For at fastslå, om der er flere procedurer i gang, og for at sikre, at sagerne behandles af en konkurrencemyndighed, der har særlige forudsætninger derfor, skal netværkets deltagere underrettes på et tidligt tidspunkt om sager, der verserer for de forskellige konkurrencemyndigheder [...]. Hvis en sag skal omfordeles, er det netop i både netværkets og de berørte virksomheders interesse, at omfordelingen sker hurtigt.«

8. Følgende fremgår af punkt 18 i meddelelsen om samarbejde:

»Når der opstår spørgsmål om omfordeling af sager, bør der tages stilling dertil hurtigt, normalt inden for en periode på to måneder fra det tidspunkt, hvor der først blev sendt oplysninger til netværket i henhold til artikel 11 [i forordning nr. 1/2003]. I denne periode vil konkurrencemyndighederne søge at nå til enighed om en eventuel omfordeling og, hvor det er relevant, om betingelserne for parallel behandling.«

9. Følgende fremgår af punkt 19 i ovennævnte meddelelse:

»Generelt bør den eller de konkurrencemyndigheder, der behandler en sag ved udgangen af omfordelingsperioden, fortsat behandle sagen, indtil proceduren er afsluttet. Omfordeling af en sag efter den indledende tomånedersperiode bør kun ske, hvis de faktiske forhold omkring sagen ændrer sig grundlæggende under procedureforløbet.«

[9] – Se punkt 3 i Kommissionens meddelelse om samarbejde inden for netværket af konkurrencemyndigheder (EUT 2004, C 101, s. 43).

[10] – Se punkt 1 i meddelelsen om samarbejde.

[11] – For fuldstændighedens skyld noterer jeg, at de øvrige sprogudgaver af punkt 6 i meddelelse om samarbejde alle henviser til punkt 8-15, med undtagelse af den italienske version.

10. Punkt 31 lyder således:

»Alle deltagere i netværket vil bestræbe sig på at fordele sagerne hurtigt og effektivt. Da [forordning nr. 1/2003] har skabt et system med parallel kompetence, skal sagsfordelingen mellem deltagerne blot betragtes som en arbejdsdeling, hvor nogle myndigheder afstår fra at gribe ind. Sagsfordelingen betyder derfor ikke, at virksomheder, der er involveret i eller berørt af en overtrædelse, har ret til at få sagen behandlet af en bestemt myndighed.«

11. I samme meddelelses afsnit 3.2 med overskriften »Kommissionens indledning af procedurer efter artikel 11, stk. 6, i [forordning nr. 1/2003]« redegøres der for, hvordan proceduren skal indledes. I dette afsnit redegøres der navnlig for, at der kan opstå to situationer, hvoraf den anden opstår, når en eller flere nationale konkurrencemyndigheder har underrettet netværket om, at de har indledt en undersøgelse af en bestemt sag. Denne anden situation, som er relevant i den foreliggende appelsag, beskrives i punkt 54. Mere præcist bestemmer punkt 54 som følger:

»Den anden situation opstår, når en eller flere konkurrencemyndigheder har meddelt netværket i henhold til artikel 11, stk. 3, i [forordning nr. 1/2003], at de behandler en bestemt sag. I den indledende fordelingsperiode (vejledende periode på to måneder, se punkt 18 ovenfor) kan Kommissionen indlede en procedure med de virkninger, der er omhandlet i artikel 11, stk. 6, i [forordning nr. 1/2003], når den har rådført sig med de pågældende myndigheder. Efter fordelingsfasen vil Kommissionen principielt kun anvende artikel 11, stk. 6, i [forordning nr. 1/2003], hvis en af følgende situationer opstår:

[...]

d) Der er behov for at vedtage en kommissionsbeslutning for at udvikle EU's konkurrencepolitik, især når det samme konkurrencespørgsmål opstår i flere medlemsstater, eller for at sikre en effektiv håndhævelse.

[...]«

III. Appellen

12. Ligesom i Silgan-sagen, hvortil jeg fremsatte mit forslag til afgørelse den 12. marts 2026, er hovedformålet med den foreliggende appel at opnå en afklaring af spørgsmålet om, hvordan samarbejdsordningen mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder, som beskrevet i meddelelsen om samarbejde, fungerer, i forbindelse med den særlige omstændighed, at anmodningen om omfordeling fremsættes efter den indledende fordelingsperiode. Selv om de argumenter, som Silgan og Crown har fremført, har visse fællestræk, har Crown også fremført yderligere argumenter, navnlig vedrørende Kommissionens udøvelse af sin skønsbeføjelse og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

13. Crown har nærmere bestemt nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at den anfægtede afgørelse annulleres, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne ved begge instanser, eller subsidiært at sagen hjemvises til Retten til fornyet behandling, og at afgørelsen om sagsomkostningerne i appelsagen udsættes.

14. Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland, som intervenient i første instans, har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Crown tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

15. Til støtte for appellen har Crown fremsat fire appelanbringender, som alle er blevet bestridt af Kommissionen. Det første appelanbringende, hvorom dette forslag til afgørelse er koncentreret, således som Domstolen har anmodet om, vedrører Rettens fejlagtige fortolkning af meddelelsen om samarbejde, navnlig meddelelsens punkt 18 og 19. Det andet appelanbringende vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af Kommissionens begrundelsespligt. Det tredje appelanbringende vedrører Rettens retlige fejl ved fortolkningen af subsidiaritetsprincippet. Endelig har appellanten med det fjerde appelanbringende kritiseret Retten for ikke at have vurderet alle de relevante retlige forhold, som Crown har fremført for den, og dermed påvirket selskabets ret til kontradiktion.

16. I forbindelse med det første appelanbringende er Crowns argumentation opdelt i to led.

17. Det første led vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af punkt 18 og 19 i meddelelsen om samarbejde. Det andet led vedrører en retlig fejl, som Retten angiveligt begik ved at fastslå, at den anfægtede afgørelse var i overensstemmelse med meddelelsen om samarbejde.

A. Det første appelanbringendes første led

18. Crown har anfægtet den appellerede doms præmis 63, hvori Retten konkluderede, at selv om Kommissionen er bundet af meddelelsen om samarbejde, har denne meddelelse ikke affødt en berettiget forventning om, at omfordelingen under alle omstændigheder skal finde sted inden for den i meddelelsen fastsatte frist på to måneder. Crown har ligeledes anfægtet Rettens konklusion om, at ændringen af faktiske forhold omkring sagen kunne begrunde den nationale tilsynsmyndigheds omfordeling til Kommissionen. I øvrigt har Crown anført, at man – i modsætning til Rettens konklusion – med føje kunne have forventet, at Kommissionen ikke ville have accepteret omfordelingen, efter at den nationale myndigheds undersøgelse havde pågået i mere end tre år[12]. Af det første appelanbringendes første led kan udledes to særskilte anbringender.

19. Crown har med sit første anbringende anfægtet den appellerede doms præmis 47 og 48, hvori Retten fastslog, at meddelelsen om samarbejde ikke indeholder præcise garantier for, at fristen for omfordeling ikke kan overstige en periode på to måneder, og at punkt 18 ikke er relevant i den foreliggende sag. Crown har ligeledes kritiseret, at den frist på to måneder, der er nævnt i punkt 18, ifølge Retten ikke er bindende.

20. Med det andet anbringende har Crown anfægtet den appellerede doms præmis 49 og 51, hvori Retten afviste Crowns restriktive fortolkning af punkt 19, andet punktum, i meddelelsen om samarbejde, navnlig udtrykket »de faktiske forhold omkring sagen«. Ifølge Crown omfatter udtrykket »faktiske forhold omkring sagen« i punkt 19, andet punktum, ikke begivenheder, der er indtrådt under procedureforløbet, men begivenheder, som ikke har forbindelse til overtrædelsen af konkurrencereglerne, såsom omstruktureringen af selskabet.

[12] – Jeg gør opmærksom på, at Crown ikke har fremført dette argument i forbindelse med det første appelanbringende. Crowns argument understreger derimod, at meddelelsen om samarbejde har skabt en berettiget forventning om, at omfordelingen af proceduren ville have fundet sted inden for fristen på to måneder.

1. Det første anbringende vedrørende en fejlagtig fortolkning af punkt 18 i meddelelsen om samarbejde

a) Crowns argumentation

21. For så vidt angår det første anbringende har Crown gjort gældende, at punkt 18 i meddelelsen om samarbejde er relevant i den foreliggende sag af to grunde. For det første har Crown hævdet, at i modsætning til hvad Retten fastslog i præmis 48 i den appellerede dom, nåede den nationale konkurrencemyndighed og Kommissionen til enighed om at løse problemet med omfordelingen. For det andet har Crown gjort gældende, at punkt 18 er det eneste punkt i meddelelsen om samarbejde, som indeholder en præcis angivelse af tidsfristen. Ifølge Crown er dette punkt derfor relevant, hvis det skal vurderes, om Kommissionens beslutning om at acceptere omfordelingen er i overensstemmelse med meddelelsen om samarbejde.

22. Crown har ligeledes gjort gældende, at meddelelsen om samarbejde – i modsætning til hvad Retten fastslog – indeholder præcise garantier, der danner grundlag for en berettiget forventning hos de berørte virksomheder. Ifølge Crown bør punkt 18 fortolkes således, at problemer med omfordeling skal løses inden for en frist på to måneder eller inden for en frist, der ligger rimeligt tæt på to måneder. Crown har i denne forbindelse gjort gældende, at kravet om omfordelingen af en sag kan udledes af de specifikke punkter i meddelelsen om samarbejde, nemlig punkt 7, 16, 17, 18 og 31. Crown har imidlertid ikke yderligere uddybet sin argumentation for så vidt angår proceduren for omfordelingen.

23. I sin replik har Crown i øvrigt under henvisning til meddelelsens punkt 72, hvorefter medlemsstaternes konkurrencemyndigheder har forpligtet sig til at overholde principperne i nævnte meddelelse, bestridt, at meddelelsen – i modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende i sine skriftlige indlæg – er bindende for medlemsstaterne.

b) Bedømmelse

24. Som jeg anførte i punkt 17 og 18 i mit forslag til afgørelse af Silgan-sagen, fungerer meddelelsen om samarbejde, der er et soft law-instrument, som et vejledende instrument til samordningen af samarbejde og fordelingen af sagerne mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder.

25. Det må understreges, at meddelelsen om samarbejde adskiller sig fra andre soft law-instrumenter, der finder anvendelse på konkurrenceområdet[13], i og med at nævnte meddelelse har til formål at regulere ECN's aktiviteter samt omfordeling af sagerne[14]. Således præciserer punkt 1 i meddelelsen om samarbejde, at ECN er forum for drøftelse af og samarbejde om gennemførelsen og håndhævelsen af konkurrencepolitikken. Som fastslået af Domstolen følger det heraf, at meddelelsen om samarbejde ikke er bindende over for medlemsstaterne[15].

[13] – Derimod er eksempelvis Kommissionens meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager rettet mod erhvervsdrivende. I dom af 28.6.2005, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408), bekræftede Domstolen, at de erhvervsdrivende ikke kunne have en berettiget forventning om en given praksis, idet Kommissionen på det konkurrenceretlige område »[...] med hensyn til fastsættelsen af bødernes størrelse råder over et skøn, der giver den ret til når som helst at forhøje det generelle bødeniveau inden for de i forordning nr. 17 [(første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens [artikel] 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81))] angivne grænser, hvis det er nødvendigt for at sikre gennemførelsen af [Unionens] konkurrencepolitik [...]« (præmis 191).

[14] – Jf. navnlig punkt 1 og 3 i meddelelsen om samarbejde.

[15] – Jf. dom af 20.1.2016, DHL Express (Italy) og DHL Global Forwarding (Italy) (C-428/14, EU:C:2016:27, præmis 33).

Domstolen har desuden gjort det klart, at den omstændighed, at de nationale myndigheder formelt er forpligtede til at overholde principperne, der er indeholdt i meddelelsen om samarbejde, som det fremgår af punkt 72, ikke ændrer meddelelsens juridiske værdi [16]. Således bør Crowns argumentation, ifølge hvilken meddelelsen om samarbejde er bindende over for medlemsstaterne, ikke tiltrædes.

26. Det er sandt, at Kommissionen – ifølge Domstolens faste praksis – ved hjælp af soft law-instrumentet har pålagt sig selv en begrænsning for udøvelsen af sit skøn, og at den ikke kan fravige indholdet af meddelelsen uden at tilsidesætte almindelige retsgrundsætninger, navnlig ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning [17]. Retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forudsætter dog, at der er fremsat præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse [18], over for den pågældende fra Unionens kompetente myndigheder.

27. I den foreliggende appelsag har Crown gjort gældende, at meddelelsen om samarbejde har affødt en berettiget forventning om, at omfordelingen af en sag ville ske hurtigt. Crown har i replikken forklaret, at meddelelsen om samarbejde har affødt en berettiget forventning hos virksomhederne om, at Kommissionen handler i overensstemmelse med nævnte meddelelse.

28. Jeg henleder opmærksomheden på – som anført i punkt 4 i meddelelsen om samarbejde – at konsultationer og udvekslinger inden for netværket kun vedrører de ansvarlige offentlige myndigheder, og at de ikke berører virksomhedernes rettigheder eller forpligtelser.

29. Efter min opfattelse følger det heraf, at opfyldelsen af kravet om »præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer fra autoriserede og pålidelige kilder, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse«, bør tilpasses under særlig hensyntagen til den kontekst, hvori soft law-instrumentet indgår [19]. I den foreliggende sag har meddelelsen om samarbejde – som anført i punkt 25 i dette forslag til afgørelse – til formål at regulere samarbejdet internt i ECN. Jeg påpeger imidlertid, at det ikke fremgår af den appellerede dom, at Crown har godtgjort, at selskabet har modtaget forsikring om, at omfordelingen ville ske inden for to måneder.

30. Crown har derimod gjort gældende, at det af punkt 7, 16, 17, 18 og 31 i meddelelsen om samarbejde kan udledes, at det er nødvendigt at sikre en hurtig og effektiv omfordeling. Til støtte for sin argumentation har Crown henvist til dom af 9. februar 2022, Sped-Pro mod Kommissionen (T-791/19, EU:T:2022:67).

31. Det er min opfattelse, at dette anbringende er ugrundet. I den appellerede doms præmis 48 fastslog Retten med rette, at meddelelsen om samarbejde ikke gav præcise garantier for, at fristen for omfordeling ikke kan overstige to måneder. Efter min opfattelse skal punkt 7 sammenholdes

16 – Ibidem, præmis 43.

17 – Jf. analogt dom af 13.12.2012, Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, præmis 28).

18 – Jf. dom af 12.1.2017, Timab Industries og CFPR mod Kommissionen (C-411/15 P, EU:C:2017:11, præmis 134), og af 9.10.2025, On Air Media Professionals og Different Media (C-416/24 og C-417/24, EU:C:2025:765, præmis 60).

19 – Jeg noterer mig i denne henseende, at Kommissionen i sit skriftlige indlæg har gjort gældende, at den appellerede doms præmis 42 og 43 er behæftet med en retlig fejl. Ifølge Kommissionen fandt Retten, at meddelelsen om samarbejde var bindende for Kommissionen i forhold til appellanterne, og at den nævnte meddelelses punkt 18 og 19 ikke affødte en berettiget forventning. Kommissionen har derfor anmodet Domstolen om at erstatte den retlige begrundelse i præmis 42 og 43. I lyset af den nævnte retspraksis og de betragtninger, der er anført i punkt 24-29 i dette forslag til afgørelse, mener jeg, at Kommissionens anmodning bør forkastes.

med punkt 6, der med henvisning til punkt 18 specifikt henviser til muligheden for at omfordele sagen udelukkende i procedurens indledende fase. Punkt 16 og 17 omhandler de nærmere bestemmelser for samarbejdet mellem medlemmerne af ECN. Derimod henvises der i punkt 31 til fordelingen af sager, idet det fastslås, at denne skal ske hurtigt og effektivt, og at sagsfordelingen »blot betragtes som en arbejdsdeling« mellem ECN-medlemmerne.

32. Hvad angår punkt 18 vil jeg påpege, at Retten i den appellerede doms præmis 48 med rette fastslog, at det følger af anvendelsen af udtrykket »normalt« i punkt 18, at tomånedersfristen ikke er bindende, og at punkt 18 i meddelelsen om samarbejde under alle omstændigheder ikke er relevant i den foreliggende sag. I denne henseende henviser jeg til mine betragtninger i punkt 43 i mit forslag til afgørelse i Silgan-sagen.

33. Hvad angår dom af 9. februar 2022, Sped-Pro mod Kommissionen (T-791/19, EU:T:2022:67), er denne henvisning efter min opfattelse uden relevans i den foreliggende sag. Den nævnte retspraksis vedrører nemlig den omstændighed, at Kommissionen afviste klagen i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 773/2004[20], for så vidt som den fandt, at den nationale konkurrencemyndighed var bedre egnet til at behandle klagen. Efter bl.a. at have konstateret, at der var forløbet ca. to år og ni måneder mellem indgivelsen af klagen og vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, fastslog Retten, at begrundelsen i den anfægtede afgørelse var summarisk. Retten fandt i øvrigt, at det ikke var nødvendigt at tage endelig stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen havde tilsidesat sin forpligtelse til at behandle klagen inden for en rimelig frist. Retten undersøgte derimod, om den angivelige tilsidesættelse af en rimelig frist havde krænket den berørte virksomheds ret til forsvar[21]. Det følger heraf, at denne retspraksis ikke har nogen indvirkning på, hvor hurtigt sager skal omfordeles i henhold til meddelelsen om samarbejde, og at denne praksis ikke gør det muligt at fastslå, at meddelelsen fastsætter en bindende frist.

34. Hvad endelig angår Crowns argument om, at virksomheden på grundlag af meddelelsen om samarbejde med rette kunne forvente, at Kommissionen ikke ville acceptere omfordelingen af sagen, efter at den nationale tilsynsmyndigheds undersøgelse havde varet mere end tre år, er det tilstrækkeligt at notere, at meddelelsens punkt 31 bestemmer, at »[s]agsfordelingen […] [ikke betyder] […], at virksomheder, der er involveret i eller berørt af en overtrædelse, har ret til at få sagen behandlet af en bestemt myndighed«[22].

35. Jeg er derfor af den opfattelse, at det første anbringende i første led af det første appelanbringende skal forkastes.

[20] – Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7.4.2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til EF-traktatens artikel 81 og 82 (EUT 2004, L 123, s. 18).

[21] – Præmis 29.

[22] – Jf. dom af 17.12.2014, Si.mobil mod Kommissionen (T-201/11, EU:T:2014:1096, præmis 39). Jf. ligeledes i denne retning dom af 20.4.2023, Amazon.com m.fl. mod Kommissionen (C-815/21 P, EU:C:2023:308, præmis 35).

2. Det andet anbringende vedrørende en fejlagtig fortolkning af punkt 19 i meddelelsen om samarbejde

a) Crowns argumentation

36. For så vidt angår det andet anbringende om en fejlagtig fortolkning af punkt 19 i meddelelsen om samarbejde har Crown anfægtet den appellerede doms præmis 49 og 51, hvori Retten forkastede den af Crown foreslåede fortolkning, hvorefter udtrykket »faktiske forhold omkring sagen« bør forstås således, at det alene henviser til overtrædelser af konkurrenceretlige bestemmelser og ikke til begivenheder, der er indtrådt under procedureforløbet, såsom omstrukturering af selskabet. Ifølge Retten skal dette udtryk derimod forstås således, at det dækker al relevant fakta, som kommer frem i forbindelse med sagen [23].

37. Ifølge Crown følger det af Rettens fortolkning, at en omfordeling i medfør af punkt 19 i meddelelsen om samarbejde ville kunne finde sted under alle omstændigheder. Retten burde dog have foretaget en historisk, teleologisk, systematisk samt kontekstuel fortolkning af punkt 19.

38. For så vidt angår den kontekstuelle fortolkning har Crown anfægtet den appellerede doms præmis 51, hvori Retten fastslog, at det følger af punkt 54 i meddelelsen om samarbejde, at Kommissionen kan indlede en procedure i henhold til artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 af særlige grunde, der går ud over de faktiske omstændigheder, der er relevante for at kunne konstatere, hvorvidt en overtrædelse af konkurrenceretten har fundet sted. Ifølge Crown taler det, som Retten har anført, for en vid fortolkning af punkt 19. Dette punkt vedrører dog udviklingen i de faktiske omstændigheder, der er genstand for en undersøgelse foretaget af en national konkurrencemyndighed, mens punkt 54 opregner de tilfælde, der begrunder en omfordeling til Kommissionen af politiske grunde. Ifølge Crown bør der derfor sondres mellem de tilfælde, der er nævnt i punkt 54, og ændringen af de faktiske forhold omkring sagen, der er nævnt i punkt 19.

39. For så vidt angår den historiske fortolkning har Crown gjort gældende, at det følger af forarbejderne til forordning nr. 1/2003, navnlig af dens artikel 11, stk. 6, at punkt 19 i meddelelse om samarbejde kun var tiltænkt de tilfælde, hvor omfordelingen fandt sted på grund af forhold, der oprindeligt blev delt med ECN i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1/2003.

40. Crown har ligeledes gjort gældende, at meddelelsen om samarbejde bør fortolkes i lyset af Unionens grundlæggende principper, retssikkerhedsprincippet og princippet om procesautonomi. Crown har navnlig gjort gældende, at en fortolkning af punkt 19, hvorefter de nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen kan aftale at omfordele en procedure, når de nationale regler er utilstrækkelige til at sikre effektive og afskrækkende sanktioner, er i strid med disse principper.

b) Bedømmelse

41. For så vidt angår Crowns argument om, at det af en ordlydsfortolkning kan udledes, at en væsentlig ændring af de faktiske forhold omkring sagen i henhold til punkt 19 alene vedrører overtrædelser af konkurrenceretten og ikke også faktiske omstændigheder, der er indtrådt under procedureforløbet, såsom omstrukturering af virksomheden, henviser jeg til mine betragtninger i

[23] – Den appellerede doms præmis 51.

punkt 36 i mit forslag til afgørelse i Silgan-sagen. Sammenfattende fremgår det heraf, at omstrukturering af en virksomhed kan være omfattet af definitionen af en væsentlig ændring af de faktiske forhold omkring sagen. Jeg er nemlig af den opfattelse, at selv om omstrukturering skal betragtes som et muligt middel til at forbedre enhver virksomheds forretningsmæssige og strategiske stilling på markedet, indebærer den ikke desto mindre væsentlige ændringer i de virksomheder, der har begået overtrædelserne.

42. For så vidt angår argumentationen om en kontekstuel fortolkning er jeg ikke overbevist af argumentet om, at punkt 54 viger for punkt 19 i meddelelsen om samarbejde. I den forbindelse henviser jeg til betragtningerne om punkt 19 og 54 i meddelelsen om samarbejde i henholdsvis punkt 27 og 45 i mit forslag til afgørelse i Silgan-sagen. I forbindelse med dette forslag til afgørelse begrænser jeg mig til at notere, at det forhold, at punkt 19 henviser til den situation, hvor de faktiske forhold omkring sagen ændrer sig væsentligt i løbet af sagens forløb, og under alle omstændigheder efter den indledende fase, ikke udelukker punkt 54. Med andre ord finder punkt 54 anvendelse, når en væsentlig ændring af de faktiske forhold omkring sagen kan bringe den effektive anvendelse af EU-konkurrenceretten[24] i fare. I denne henseende henleder jeg opmærksomheden på, at Crown har gjort gældende, at de situationer, der er opregnet i punkt 54, ikke omfatter den situation, hvor Kommissionen kan indlede en procedure i henhold til artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 med henblik på at afhjælpe lakuner i gældende national lovgivning. Dette argument er efter min opfattelse ugrundet. Jeg henviser i denne henseende til mine betragtninger i punkt 30-32 i mit forslag til afgørelse i Silgan-sagen.

43. Hvad angår argumentationen om meddelelsens tilblivelse noterer jeg, at dette argument ikke påviser, hvordan det ud fra de betænkeligheder, som medlemsstaterne har givet udtryk for vedrørende artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, kan udledes, at formålet med punkt 19 kun er at tillade omfordeling i tilfælde af ændringer i de forhold, der oprindeligt blev udvekslet med medlemmerne af ECN, i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1/2003.

44. For så vidt angår argumentationen vedrørende den teleologiske fortolkning har Crown bestridt, at Rettens fortolkning ikke understøttes af en teleologisk fortolkning. Crown har i denne forbindelse gjort gældende, at Rettens fortolkning er i strid med formålet med meddelelsen om samarbejde og med formålet med forordning nr. 1/2003, som er at sikre en hurtig og effektiv sagsfordeling inden for ECN. Jeg understreger, at Crowns argumentation ikke godtgør, hvorledes Rettens fortolkning skulle være i strid med formålet med såvel meddelelsen om samarbejde som forordning nr. 1/2003. Under alle omstændigheder er Crowns argument efter min opfattelse ligeledes ugrundet. Som det fremgår af ottende betragtning til forordning nr. 1/2003, er formålet med denne forordning nemlig at sikre, »[...] at [Unionens] konkurrenceregler håndhæves effektivt, og at denne forordnings samarbejdsmekanismer fungerer tilfredsstillende [...]«.

45. Hvad angår anbringenderne om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om procesautonomi og Unionens grundlæggende principper skal det indledningsvis nævnes, at jeg er af den opfattelse, at de er ugrundede. Jeg understreger endvidere, således som Kommissionen ligeledes har anført i sine skriftlige indlæg, at Crown i forbindelse med sin appel på ingen måde har angivet, hvilke elementer der anfægtes i den appellerede dom, eller gjort gældende, at den appellerede dom tilsidesætter disse principper. Crown har i sin argumentation blot gjort gældende, at meddelelsen om samarbejde skal fortolkes i overensstemmelse med disse principper. Den appellerede dom indeholder bl.a. ingen henvisninger til drøftelse af overtrædelsen af disse principper.

[24] – Jf. punkt 54, litra d), sidste led, i meddelelsen om samarbejde.

46. Navnlig er de argumenter, som Crown har støttet sine anbringender på vedrørende retssikkerhedsprincippet, ugrundede. Crown har henvist til forarbejderne til forordning nr. 1/2003 og til 38. betragtning til denne forordning, hvoraf det fremgår, at retssikkerhed bidrager til at fremme innovation og investering, til støtte for, at punkt 19 i meddelelsen om samarbejde bør fortolkes restriktivt.

47. Jeg noterer mig, at 38. betragtning til forordning nr. 1/2003 udtrykkeligt henviser til tilfælde, hvor der er usikkerhed for så vidt angår nye eller uløste spørgsmål i forbindelse med anvendelsen af konkurrencereglerne [25]. I sådanne tilfælde kan virksomhederne, jf. 38. betragtning, få uformel vejledning hos Kommissionen. Denne betragtning er imidlertid ikke relevant i den foreliggende appelsag.

48. Argumenterne om tilsidesættelse af princippet om procesautonomi er åbenlyst ikke relevante i den foreliggende sammenhæng, allerede fordi den foreliggende appel ikke vedrører procesautonomi. Argumentet om, at det er åbenbart, at reglerne om anvendelsen af artikel 101 TEUF indtil vedtagelsen af direktiv 2019/1, der tillægger medlemsstaternes konkurrencemyndigheder mere effektive håndhævelsesbeføjelser [26], ikke var harmoniserede, er ikke relevant i forbindelse med den foreliggende appel. Crown har gjort gældende, at spørgsmålet om moderselskabers og retlige efterfølgeres ansvar på tidspunktet for omfordelingen af proceduren ikke var omfattet af EU-retten, hvorfor det tilkom den nationale tyske ordning at regulere proceduren. Crown har i replikken gjort gældende, at Kommissionen, ved at indlede proceduren for at afhjælpe lovgivningsmæssige lakuner i tysk ret, overskred sin skønsbeføjelse.

49. Jeg er af den opfattelse, at dette argument er åbenbart ugrundet, for så vidt som det ikke alene er i strid med den samarbejdsmekanisme, der er indført ved forordning nr. 1/2003 [27], men også med formålet med denne forordning, nemlig at sikre en effektiv anvendelse af EU-konkurrenceretten. I dom af 2. oktober 2024, Silgan Holdings m.fl. mod Kommissionen (T-589/22, EU:T:2024:662), fastslog Retten analogt hermed, at Kommissionen var i stand til at sikre forfølgelsen af formålet med forordning nr. 1/2003 [28].

50. I sin argumentation har Crown i øvrigt henvist til præmis 67 [29] i dom af 9. februar 2022, Sped-Pro mod Kommissionen (T-791/19, EU:T:2022:67). Denne henvisning hviler, efter min mening, på en urigtig læsning heraf. I denne præmis fremhævede Retten behovet for, at medlemsstaterne sikrer en effektiv retsbeskyttelse, og at det ikke påhviler Kommissionen at afhjælpe lakunerne i den nationale retsbeskyttelse ved at indlede en undersøgelse. Denne retspraksis er ikke relevant i en situation som den foreliggende, hvor, for det første, lovgivningsmæssige lakuner på sanktionsområdet betød, at det ikke var muligt at pålægge de virksomheder, der havde overtrådt reglerne, effektive sanktioner, og hvor, for det andet, Kommissionen efter anmodning fra den nationale tilsynsmyndighed havde besluttet at indlede proceduren.

[25] – 38. betragtning til forordning nr. 1/2003 har følgende ordlyd: »Retlig forudsigelighed for virksomheder, der opererer i henhold til Fællesskabets konkurrenceregler, bidrager til at fremme innovation og investering. I tilfælde, der giver anledning til alvorlig usikkerhed, fordi de rejser nye eller uløste spørgsmål i forbindelse med anvendelsen af disse regler, kan de enkelte virksomheder have behov for at søge uformel vejledning hos Kommissionen. Denne forordning berører ikke Kommissionens mulighed for at yde sådan uformel vejledning.«

[26] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1 af 11.12.2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked (EUT 2019, L 11, s. 3).

[27] – Jf. dom af 11.6.2009, X BV (C-429/07, EU:C:2009:359), hvori Domstolen fastslog, at »[m]ed henblik på at sikre en sammenhængende anvendelse af konkurrencereglerne i medlemsstaterne er der ved kapitel IV i forordning nr. 1/2003 blevet indført en mekanisme for samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og retter« (præmis 20).

[28] – Jf. præmis 60.

[29] – Jeg henviser til, at fodnote 50 i appellen henviser til præmis 27 i den nævnte dom. Den korrekte præmis er dog præmis 67.

51. Hvad angår argumentet om, at meddelelsen om samarbejde skal fortolkes i overensstemmelse med Unionens grundlæggende principper, understreger jeg, at dette argument hviler på en fejlagtig læsning af den appellerede dom. Crown har gjort gældende, at Rettens fortolkning i punkt 19 ville føre til omgåelse af en medlemsstats lovgivningsmæssige afgørelser, når Kommissionen og den nationale tilsynsmyndighed finder, at de nationale bestemmelser er til hinder for anvendelsen af konkurrencelovgivningen. Som anført ovenfor skal det noteres, at de lakuner, der fandtes i tysk lovgivning på det pågældende tidspunkt i forbindelse med den foreliggende appel, ikke gjorde det muligt at pålægge de virksomheder, der begik overtrædelser, en effektiv sanktion som følge af en gennemført omstrukturering [30]. Dette strider med formålet om at sikre en effektiv anvendelse af EU-konkurrenceretten.

52. Jeg er derfor af den opfattelse, at det andet anbringende i første led af det første appelanbringende bør forkastes.

B. Det første appelanbringendes andet led

1. Crowns argumentation

53. Med det første appelanbringendes andet led har Crown gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede dom ved at fastslå, at den anfægtede afgørelse var i overensstemmelse med meddelelsen om samarbejde. Crown har anfægtet den appellerede doms præmis 61, hvori Retten fastslog, at Crown ikke kan foreholde Kommissionen, at den nationale tilsynsmyndighed i en vis periode havde undersøgt sagen, inden den efterfølgende anmodede Kommissionen om at behandle sagen. Crown har endvidere gjort gældende, at den nationale konkurrencemyndighed i henhold til punkt 17 i meddelelsen om samarbejde straks skulle have underrettet Kommissionen om enhver væsentlig ændring i de faktiske forhold omkring sagen. Crown mener derfor, at Kommissionen burde have vurderet, om omfordelingen kunne godkendes på det tidspunkt, hvor Kommissionen modtog anmodningen om omfordelingen, da den allerede var blevet underrettet om væsentlige ændringer. Under alle omstændigheder har Crown gentaget, at de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag ikke har været genstand for en udvikling, der kunne begrunde en efterfølgende omfordeling, og at fristen på to måneder ikke er blevet overholdt.

54. Crown har ligeledes henvist til mistanken om, at det konkurrencebegrænsende samarbejde også kunne have berørt andre medlemsstater. Som Forbundsrepublikken Tyskland har anført i sine skriftlige indlæg, har den nationale tilsynsmyndigheds undersøgelse afsløret tegn på overtrædelser af konkurrenceretten i flere medlemsstater. Ifølge Crown kunne en sådan mistanke imidlertid ikke begrunde den forsinkede anmodning om omfordeling til Kommissionen.

55. Kommissionen har i sine skriftlige indlæg gjort gældende, at den ikke kan foreholdes ikke at have indledt proceduren, før den modtog anmodningen fra den nationale tilsynsmyndighed i juni 2017. Ifølge Kommissionen fremgår det desuden ikke klart, hvorledes den omstændighed, at den nationale tilsynsmyndighed havde kendskab til visse faktiske omstændigheder fra begyndelsen af undersøgelsen, var relevant for, at Kommissionen skulle have indledt proceduren på et tidligere tidspunkt.

[30] – Jf. dom af 14.6.2011 Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), hvor Domstolen fastslog, at medlemsstaterne skal »[...] sikre, at de bestemmelser, de fastsætter og anvender, ikke skader den effektive anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF [...]«. Jf. ligeledes dom af 30.1.2025, Caronte & Tourist (C-511/23, EU:C:2025:42, præmis 62).

2. Bedømmelse

56. Det skal indledningsvis nævnes, at Crown i forbindelse med det første appelanbringendes andet led efter min opfattelse på en uklar måde har henvist til såvel varigheden af den nationale tilsynsmyndigheds undersøgelse som til den sene indledning af Kommissionens procedure.

57. Hvad angår argumentationen vedrørende punkt 17 i meddelelsen om samarbejde er det ikke tydeligt, hvorledes den omstændighed, at Kommissionen allerede kunne have haft kendskab til procedurens udvikling, kunne have haft en indvirkning på, hvor hurtigt sagen blev omfordelt til Kommissionen. Som jeg har nævnt i punkt 50 i dette forslag til afgørelse, kunne de lovgivningsmæssige lakuner i national ret ikke have sikret en effektiv anvendelse af EU-konkurrenceretten.

58. Argumentet om en mistanke om et konkurrencebegrænsende samarbejde, som også kunne have berørt andre medlemsstater, er heller ikke overbevisende. Det er nemlig vanskeligt at se, hvordan dette skulle have påvirket varigheden af den nationale tilsynsmyndigheds undersøgelse og tidspunktet for Kommissionens indledning af proceduren.

59. Jeg er derfor af den opfattelse, at andet led af det første appelanbringende er ugrundet og bør forkastes.

IV. Forslag til afgørelse

60. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen forkaster det første appelanbringende.