Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори разширен състав)

2 октомври 2024 година*

„Конкуренция — Картели — Пазар на металните опаковки — Решение, с което се установява нарушение на член 101 ДФЕС — Сътрудничество между Комисията и националните органи по конкуренция — Започване на процедура по разследване от Комисията по искане на национален орган по конкуренция — Срок за преразпределяне — Задължение за мотивиране — Оправдани правни очаквания — Принцип на субсидиарност — Право на защита — Пропорционалност — Принцип на добра администрация — Насрещно искане за преизчисляване на размера на глобата след процедура за постигане на споразумение“

По дело T-587/22,

Crown Holdings, Inc., установено в Ярдли, Пенсилвания (Съединени щати),

Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, установено в Зезен (Германия),

представлявани от: A. Burnside, C. Graf York von Wartenburg, A. Kidane и D. Strohl, avocats,

жалбоподатели,

срещу

Европейска комисия, представлявана от B. Ernst, A. Keidel и L. Wildpanner,

ответник,

подпомагана от

Федерална република Германия, представлявана от J. Möller и R. Kanitz,

встъпила страна,

ОБЩИЯТ СЪД (втори разширен състав),

състоящ се от: A. Marcoulli, председател, J. Schwarcz, V. Tomljenović, R. Norkus (докладчик) и W. Valasidis, съдии,

секретар: I. Kurme, администратор,

* Език на производството: английски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид изложеното в съдебното заседание от 20 март 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателите, Crown Holdings, Inc. и Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, искат отмяна на Решение C(2022) 4761 окончателен на Комисията от 12 юли 2022 година относно производство по член 101 ДФЕС (дело AT.40522 — Метални опаковки) (наричано по-нататък „обжалваното решение“) в частта, която се отнася до тях. Европейската комисия прави насрещно искане за увеличаване на размера на наложената на жалбоподателите глоба.

I. Обстоятелствата по спора

2 Жалбоподателите са дружества, които осъществяват дейност в сектора на металните опаковки, включително метални кутийки и метални закопчалки.

3 През март 2015 г. Bundeskartellamt (Федерална служба за защита на конкуренцията, Германия) започва разследване по отношение на няколко дружества от сектора, включително жалбоподателите.

4 По искане на Федералната служба за защита на конкуренцията Комисията приема на 19 април 2018 г. Решение C(2018) 2466 окончателен за започване на процедура по преписка AT. 40522 — Pandora (наричано по-нататък „решението за започване на процедура“).

5 На 25 април 2018 г. Комисията получава от жалбоподателите искане за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер.

6 На 23 март 2021 г. Комисията кани последните и другата група, засегната от нарушението, да участват в разговори за постигане на споразумение.

7 С решение от 1 октомври 2021 г. процедурата е прекратена по отношение на всички територии от Европейското икономическо пространство (ЕИП), с изключение на Германия.

8 Жалбоподателите подават официално заявление за постигане на споразумение, в което, от една страна, признават отговорността си за нарушението, а от друга страна, посочват максималния размер на глобата, която очакват да им бъде наложена и която приемат в рамките на процедура за постигане на споразумение.

9 На 19 май 2022 г. Комисията изпраща изложение на възраженията на жалбоподателите, които отговарят, като потвърждават, че възприетите от Комисията факти и правна оценка на нарушението отразяват съдържанието на заявленията им за постигане на споразумение и че поддържат ангажимента си да следват процедурата за постигане на споразумение.

10 На 12 юли 2022 г. Комисията приема обжалваното решение. Тя по-специално приема, че жалбоподателите са участвали в единно продължено нарушение на член 101 ДФЕС в сектора на металните опаковки в Германия от 11 март 2011 г. до 18 септември 2014 г. и им налага глоба в размер на 7 670 000 EUR.

11 Този размер отчита намалението на глобата с 50 %, предоставено на жалбоподателите на основание Известието на Комисията относно освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели (ОВ C 298, 2006 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 5, стр. 3) и с 10 % на основание на Известието на Комисията относно воденето на производства за постигане на споразумение с оглед приемане на решения съгласно член 7 и член 23 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета при дела за картели (ОВ C 167, 2008 г., стр. 1, наричано по-нататък „Известието относно процедурата за постигане на споразумение“).

[…]

III. От правна страна

A. По искането за отмяна

15 В самото начало следва да се отбележи, първо, че член 105, параграф 1 ДФЕС възлага на Комисията задачата да следи за прилагането на членове 101 и 102 ДФЕС.

16 Поради това съгласно съдебната практика Комисията трябва да определя и провежда политиката на Европейския съюз в областта на конкуренцията (вж. решение от 16 октомври 2013 г., Vivendi/Комисия, T-432/10, непубликувано, EU:T:2013:538, т. 22 и цитираната съдебна практика).

17 В съответствие с тези принципи Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове [101 ДФЕС] и [102 ДФЕС] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167) поверява на Комисията — независимо от начина, по който се запознава с преписката, а именно по-специално дали е сезирана с жалба, или се сезира по своя инициатива — правомощието да реши дали определено поведение трябва да се преследва, да вземе решение, с което установява нарушение и налага принудителна мярка, включително глоба, в зависимост от приоритетите, които тя определя в рамките на политиката на Съюза в областта на конкуренцията. Същото се отнася и за хипотезата, при която, както в настоящия случай, Комисията е сезирана с преписката по искане на национален орган по конкуренция.

18 Второ, Регламент № 1/2003 слага край на предходния централизиран режим и предвижда, съобразно принципа на субсидиарност, по-широко обединяване на националните органи по конкуренция, като за тази цел ги овластява да прилагат правото на Съюза в областта на конкуренцията. Структурата на Регламента се основава на тясното сътрудничество, което следва да се развива между Комисията и органите по конкуренция на държавите членки, обединени в мрежа (решение от 16 юни 2015 г., FSL и др./Комисия, T-655/11, EU:T:2015:383, т. 75).

19 Трето, от член 11, параграф 6 от Регламент № 1/2003 следва, че Комисията запазва водещата роля за разкриването и констатирането на нарушенията на правилата на Съюза в областта на конкуренцията, която не се влияе от успоредната компетентност на националните органи по конкуренция съгласно посочения регламент (решение от 13 юли 2011 г., ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Комисия, T-144/07, T-147/07—T-150/07 и T-154/07, EU:T:2011:364, т. 76).

20 Всъщност, след като в съответствие с член 11, параграф 6 от Регламент № 1/2003 Комисията образува производство срещу едно или няколко предприятия заради предполагаемо нарушение на членове 101 или 102 ДФЕС, органите по конкуренция на държавите членки се освобождават от своите правомощия да преследват едни и същи предприятия за едни и същи действия, за които се твърди, че нарушават конкуренцията, извършени на същия или същите продуктови и географски пазари през същия или същите периоди (решения от 25 февруари 2021 г., Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, т. 30, и от 20 април 2023 г., Amazon.com и др./Комисия, C-815/21 P, EU:C:2023:308, т. 27). При условието за обикновено допитване до съответния национален орган Комисията запазва възможността да образува производство дори когато национален орган вече разглежда случая (решение от 8 март 2007 г., France Télécom/Комисия, T-339/04, EU:T:2007:80, т. 80).

21 Четвърто, следва да се припомни, че съгласно точка 4 от Известието на Комисията относно сътрудничеството в рамките на мрежата от органите по конкуренция (ОВ C 101, 2004 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 4, стр. 111, наричано по-нататък „Известието относно сътрудничеството“) консултациите и обменът в рамките на мрежата от органите по конкуренция са действия между органи, действащи в обществен интерес, а според точка 31 от него същото не предвижда индивидуално право за засегнатите предприятия да искат разглеждане на съответния случай от определен орган. По-общо казано, нито Регламент № 1/2003, нито посоченото известие създават права или очаквания за предприятие, че неговият случай ще бъде разгледан от определен орган по конкуренция (вж. решение от 17 декември 2014 г., Si.mobil/Комисия, T-201/11, EU:T:2014:1096, т. 39 и цитираната съдебна практика, и определение от 14 октомври 2021 г., Amazon.com и др./Комисия, T-19/21, EU:T:2021:730, т. 48 и цитираната съдебна практика).

22 Съгласно точка 5 от Известието относно сътрудничеството всеки член на мрежата има пълна оперативна самостоятелност да преценява дали да разследва даден казус или не, а точка 55 от него предвижда в съответствие с член 11, параграф 6 от Регламент № 1/2003, че Комисията информира националния орган, който разглежда даден случай, за причините, поради които решава да поеме случая.

23 Що се отнася до преразпределянето на случаите между органите по конкуренция, точка 18 от Известието относно сътрудничеството предвижда, че „[к]огато възникне въпрос за преразпределение на даден казус, той трябва да бъде разрешен бързо, обикновено в рамките на два месеца, считано от датата на изпращането до мрежата на първата информация в съответствие с член 11 от Регламент [№ 1/2003]“ и „[п]рез този период органите по конкуренция ще се опитат да постигнат съгласие за възможното преразпределение и, когато е уместно, при условията на паралелни действия“.

24 Точка 19 от Известието относно сътрудничеството гласи:

„[…] органът или органите по конкуренция, който/които разглеждат даден казус в края на периода за преразпределение, трябва да продължи/ат да се занимава/т с него до приключване на процедурата. Преразпределение на казус след изтичане на първоначалния срок за разпределение от два месеца може да се извърши само когато известните по казуса факти се променят съществено в течение на процедурата“.

25 Накрая, точка 54 от Известието относно сътрудничеството се отнася по-специално до положението, при което Комисията започва производство на основание член 11, параграф 6 от Регламент № 1/2003, след като „един или повече национални органи по конкуренция са информирали мрежата […], че са предприели действия по даден случай“. В тази точка се посочва, че „[п]о време на първоначалния период на разпределение“, а именно „периода от два месеца“, посочен в точка 18 от същото известие, Комисията може да започне процедура на основание на посочената разпоредба, след като се консултира със съответните власти. Освен това в тази точка се уточнява, че „[с]лед периода на разпределение“ Комисията по принцип прилага тази разпоредба само в определени случаи, а именно когато членовете на мрежата предвиждат противоречащи си решения по един и същи случай (т. 54, буква а); когато предвиждат решение, което очевидно ще е в противоречие с общата съдебна практика (т. 54, буква б); когато един или повече членове неоправдано проточват процедурата по случая (т. 54, буква в); когато е необходимо, за да се развие политиката на Съюза по отношение на конкуренцията, особено ако един и същ въпрос, свързан с конкуренцията възникне в няколко държави членки или да се осигури ефективното прилагане (т. 54, буква г); или дори когато съответният национален орган или органи по конкуренция не отправят възражения (т. 54, буква д).

26 Основанията на жалбоподателите следва да се преценят именно въз основа на тези обстоятелства.

27 В случая жалбоподателите подчертават, че не оспорват съдържанието на обжалваното решение, което са приели в рамките на процедурата за постигане на споразумение. Те уточняват, че жалбата се отнася единствено до процесуалните нарушения, довели до преразпределяне на случая на Комисията и в крайна сметка до приемането на посоченото решение.

28 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите излагат шест основания. С първото основание се твърди нарушение на принципите, прогласени в Известието относно сътрудничеството. Второто основание е нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания и непълнота на мотивите на обжалваното решение. Третото основание е нарушение на принципа на субсидиарност. Четвъртото основание е нарушение на правото на защита. Петото основание е нарушение на принципа на пропорционалност. Шестото основание е нарушение на принципа на добра администрация.

29 Първото и второто основание следва да се разгледат заедно, а след това и другите основания по реда, в който са изложени.

1. По първото и второто основание, а именно нарушение на Известието относно сътрудничеството и на принципа на защита на оправданите правни очаквания, както и нарушение на задължението за мотивиране

30 Жалбоподателите по същество поддържат, първо, че Комисията е обвързана от Известието относно сътрудничеството, което поражда оправдани правни очаквания, и второ, че Комисията не е мотивирала решението си да се отклони от първоначалния срок за преразпределение, предвиден в посоченото известие.

а) По доводите, че Комисията е обвързана от Известието относно сътрудничеството, което поражда оправдани правни очаквания

31 Доводите на жалбоподателите по същество се разделят на три части. Първата част се отнася до въпроса дали Комисията е обвързана от Известието относно сътрудничеството. Втората част цели да се определи дали точки 18 и 19 от посоченото известие са породили оправдани правни очаквания за преразпределяне на случая в срок от два месеца, и третата част цели да се определи дали в случая са налице основания за отклонение от този срок.

1) По първата част, според която Комисията е обвързана от Известието относно сътрудничеството

32 Жалбоподателите поддържат, че от съдебната практика следва, че като приема правила за поведение като изложените в Известието относно сътрудничеството, Комисията се самоограничава в правото си на преценка и не може да се отклони от своите правила, без да бъде евентуално санкционирана за нарушение на общите принципи на правото, сред които е защитата на оправданите правни очаквания.

33 Комисията и Федерална република Германия оспорват доводите на жалбоподателите.

34 В това отношение следва да се припомни, че според Съда, серия C на *Официален вестник на Европейския съюз*, за разлика от неговата серия L, има за цел да публикува не задължителни правни актове, а само информации, препоръки и становища относно Съюза (решения от 12 май 2011 г., Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, т. 35, и от 13 декември 2012 г., Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, т. 30). Известието относно сътрудничеството, прието в рамките на Европейската мрежа по конкуренция, е публикувано през 2004 г. в серия C на посочения Официален вестник (решение от 20 януари 2016 г., DHL Express (Italy) и DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, т. 34).

35 От съдебната практика обаче следва, че когато Комисията приема правила за поведение и обявява чрез публикуването им, че ще ги прилага занапред към съответните случаи, Комисията се самоограничава в упражняването на правото си на преценка и не може да се отклони от тези правила, за да не бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото като равното третиране или защитата на оправданите правни очаквания (решение от 16 февруари 2017 г., H&R ChemPharm/Комисия, C-95/15 P, непубликувано, EU:C:2017:125, т. 57).

36 Както отбелязват жалбоподателите, Общият съд неотдавна посочи, че тази съдебна практика се прилага към Известието относно сътрудничеството, с което Комисията се е самоограничила при упражняването на оперативната си самостоятелност при разглеждането на жалбите, като определя насоки, чиято цел е да изяснят по-специално при какви условия може да се приеме, че Комисията, само един национален орган по конкуренция или няколко национални органи по конкуренция се намират в най-добро положение да разгледат дадена жалба (решение от 9 февруари 2022 г., Sped-Pro/Комисия, T-791/19, EU:T:2022:67, т. 40).

37 Комисията обаче счита, че Известието относно сътрудничеството се различава от другите известия, тъй като се отнася единствено до отношенията между органите по конкуренция. Освен това решение от 9 февруари 2022 г., Sped-Pro/Комисия (T-791/19, EU:T:2022:67), не било релевантно в случая, тъй като се отнасяло до „разглеждането на жалби“ на основание член 7 от Регламент № 1/2003 и член 7 от Регламент (ЕО) № 773/2004 на Комисията от 7 април 2004 година относно водените от Комисията производства съгласно членове [101 ДФЕС] и [102 ДФЕС] (ОВ L 123, 2004 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 242), а не до преразпределянето на случаите или до решение за установяване на нарушение на правилата за конкуренция. Загрижеността, която стои в основата на делото, по което е постановено това решение, била да се избегне положение, при което жалбата няма да бъде разгледана, докато жалбоподателите изтъкват в случая, че именно Комисията е трябвало да бъде възпрепятствана да приложи член 101 ДФЕС, а не Федералната служба за защита на конкуренцията, само поради това че първоначалният срок за възлагане е изтекъл. Всъщност това би противоречало на преследваната с посоченото решение цел, а именно ефективното прилагане на правилата на конкуренцията. Освен това точки 20—25, 35 и 36 от Известието относно сътрудничеството се отнасят главно до разглеждането на жалбите, което в случая не се поставяло под въпрос.

38 В това отношение обаче следва да се отбележи, че изтъкнатото от Комисията разграничение между случая, в който дадена преписка е образувана след подадена жалба, и случая, когато е заведена служебно — и a fortiori, както в настоящия случай, вследствие на искането на Федералната служба за защита на конкуренцията — не е релевантно.

39 Всъщност решение от 9 февруари 2022 г., Sped-Pro/Комисия (T-791/19, EU:T:2022:67), се отнася до риска от нарушаване на правата на жалбоподателя при отхвърляне на жалба.

40 Известието относно сътрудничеството обаче разглежда съвместно случаите, когато преписката е образувана след подадена жалба, и тези, по които орган по конкуренция се е сезирал служебно.

41 По-специално точки 18 и 19 от Известието относно сътрудничеството, които се отнасят до въпросите за преразпределяне и които жалбоподателите твърдят, че са нарушени, не правят никакво разграничение в зависимост от това дали разглежданата преписка е образувана служебно или по жалба.

42 Ето защо следва да се приеме, че въпреки факта, че обменът в рамките на мрежата е въпрос между органите по конкуренция, действащи в обществен интерес, и по никакъв начин не изменя правата или задълженията на предприятията (т. 4 от Известието относно сътрудничеството), при приемането на това известие Комисията не се е ограничила само по отношение на жалбоподателите, а и по отношение на предприятията, чиято дейност е предмет на разследване.

43 Така в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 35 по-горе, неизпълнение от страна на Комисията на правилата, които сама си е наложила, би могло да доведе до нарушение на общите принципи като защитата на оправданите правни очаквания, които жалбоподателите изтъкват в случая и които са предмет на втората и третата част по-долу.

2) По втората част, според която точки 18 и 19 от Известието относно сътрудничеството са породили оправдани правни очаквания

44 Жалбоподателите считат, че правилата за преразпределяне на случаите, посочени в точки 18 и 19 от Известието относно сътрудничеството, са породили оправдани правни очаквания, че всяко преразпределяне на случая ще се извърши в рамките на първоначалния двумесечен срок.

45 Комисията и Федерална република Германия оспорват доводите на жалбоподателите.

46 В това отношение следва да се припомни, че за да се установи нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания, дадена институция на Съюза трябва, като предоставя на даден правен субект конкретни уверения, да е породила у него основателни надежди. Такива уверения, независимо от формата, в която са предадени, представляват конкретните, безусловните и непротиворечивите сведения (вж. решение от 16 септември 2021 г., FVE Holýšov I и др./Комисия, C-850/19 P, непубликувано, EU:C:2021:740, т. 34 и цитираната съдебна практика).

47 Известието относно сътрудничеството обаче не дава никакво конкретно уверение, че срокът за преразпределяне не може да бъде по-дълъг от два месеца.

48 Всъщност, първо, тъй като преразпределянето трябва да се извърши съгласно точка 18 от Известието относно сътрудничеството (вж. т. 23 по-горе) „обикновено“ в рамките на два месеца, от този текст следва, че срокът не е задължителен. Освен това този въпрос при всички положения не е релевантен с оглед на обстоятелствата в конкретния случай, тъй като между страните е безспорно, че Федералната служба за защита на конкуренцията и Комисията не са се опитали, съгласно текста на тази разпоредба, „да постигнат съгласие за възможното преразпределяне“, за да „разрешат“ „въпрос за преразпределение“, а Комисията е започнала процедурата по искане на Федералната служба за защита на конкуренцията.

49 Второ, следва да се отбележи, че жалбоподателите се позовават на стриктно тълкуване на точка 19, второ изречение от Известието относно сътрудничеството, припомнено в точка 24 по-горе. Според тях изразът „известните по казуса факти“ обхваща само фактите, които се оказват релевантни, за да се определи дали е извършено нарушение на правилата на конкуренцията, но не и събитията, които са настъпили в хода на последващото административно производство и които биха могли да имат отражение върху него.

50 Съгласно постоянната практика на Съда обаче при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която е част (вж. решение от 27 януари 2021 г., De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, т. 39 и цитираната съдебна практика).

51 Ето защо предложеното от жалбоподателите тълкуване не може да се приеме, тъй като противоречи на тълкуването на точка 19 от Известието относно сътрудничеството с оглед на контекста, в който се вписва. Всъщност от различните хипотези, предвидени в точка 54 от посоченото известие (вж. т. 25 по-горе), е видно, че различни мотиви могат да обосноват започването от Комисията на процедура на основание член 11, параграф 6 от Регламент № 1/2003. Тъй като тези случаи надхвърлят фактите, които се оказват релевантни, за да се определи дали е извършено нарушение на правилата на конкуренцията, изразът „когато известните по казуса факти се променят съществено в течение на процедурата“ трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща всеки релевантен факт, който се проявява в хода на процедурата.

52 Следователно трябва да се отхвърли доводът на жалбоподателите, че точки 18 и 19 от Известието относно сътрудничеството са породили оправдани правни очаквания, че всяко преразпределяне трябва да се извърши в срок от два месеца.

[…]

2. По третото основание, а именно нарушение на принципа на субсидиарност

73 Жалбоподателите се позовават по-специално на съдебната практика, съгласно която Регламент № 1/2003 урежда в съответствие с принципа на субсидиарност по-широко обединяване на националните органи по конкуренция. Така Комисията била длъжна да спазва принципа на субсидиарност при упражняването на дискреционните правомощия, предоставени ѝ с Регламент № 1/2003. Поради това било неуместно Комисията да упражни правото си на преценка да приеме преразпределението на случая, за да заобиколи германската правна уредба.

74 Комисията и Федерална република Германия оспорват доводите на жалбоподателите.

75 Съгласно принципа на субсидиарност, закрепен в член 5, параграф 3 ДЕС, в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът предприема действа само в случай че и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.

76 Съгласно съображение 34 от Регламент № 1/2003 „[в] съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, както са предвидени в член 5[, параграфи 1 и 3 ДЕС], [посоченият] регламент не прехвърля границите на необходимото, за да постигне целта си, която се състои в даване на възможност за ефективно прилагане на [правото на Съюза в областта] на конкуренция[та]“.

77 Общият съд вече е постановил, че принципът на субсидиарност не поставя под съмнение правомощията, предоставени на Комисията с Договора за функционирането на ЕС, сред които е прилагането на правилата за конкуренция (решение от 8 март 2007 г., France Télécom/Комисия, T-339/04, EU:T:2007:80, т. 89).

78 Както бе припомнено в точки 18 и 19 по-горе, макар Регламент № 1/2003 да слага край на предходния централизиран режим и да организира, съобразно принципа на субсидиарност, по-широко обединяване на националните органи по конкуренция, Комисията запазва водеща роля в разследването и преследването на нарушенията.

79 Както бе припомнено в точка 20 по-горе, при условието за обикновено допитване до съответния национален орган член 11, параграф 6 от Регламент № 1/2003 предвижда, че Комисията запазва възможността да образува производство за приемане на решение, дори когато национален орган вече разглежда случая.

80 В случая, както е посочено в съображение 11 от обжалваното решение, тъй като Комисията е започнала процедурата по искане на самата Федерална служба за защита на конкуренцията, условието по член 11, параграф 6 от Регламент № 1/2003 е изцяло изпълнено. Следователно започването на процедурата не е засегнало прерогативите на съответната държава членка и задължително е изключено всякакво нарушение на принципа на субсидиарност.

81 Следователно твърденията по третото основание, а именно нарушение на принципа на субсидиарност, трябва да се отхвърлят.

[…]

Б. По насрещното искане на Комисията

114 Според Комисията допълнителната административна тежест, причинена от жалбоподателите след сключването на споразумение, налага преоценка на размера на наложената им глоба. Жалбоподателите изтъквали само основания, с които оспорват компетентността на Комисията да проведе разглежданото административно производство, въпреки че в заявленията си за постигане на споразумение са приели Комисията да им наложи глоба. Комисията счита, че намаляването с 10 % на глобата на основание точка 32 от Известието относно процедурата за постигане на споразумение вече не е обосновано и поради това иска от Общия съд, упражнявайки правомощието си за пълен съдебен контрол, да определи размера на наложената на жалбоподателите глоба на 9 588 000 EUR. При условията на евентуалност Комисията предлага да се вземе предвид фактът, че в случая процедурата за постигане на споразумение е допринесла в много по-ограничена степен от обикновено за запазването на публичните ресурси, и поддържа, че това не обосновава пълно намаляване с 10 % на размера на глобата.

115 Жалбоподателите оспорват доводите на Комисията. По-специално според тях няма основание за премахване на намалението, предоставено със споразумението.

116 Следователно най-напред трябва да се провери дали Общият съд е компетентен да отмени намалението, предоставено със споразумението, което би довело до увеличаване на глобата, след което да се прецени основателността на искането на Комисията.

1. Относно компетентността на Общия съд

117 Следва да се припомни, че контролът за законосъобразност е съпътстван от правомощието за пълен съдебен контрол, признато на съда на Съюза по силата на член 31 от Регламент № 1/2003 в съответствие с член 261 ДФЕС. Това правомощие позволява на съда на Съюза да излезе от рамките на обикновения контрол за законосъобразност на санкцията и да замени преценката на Комисията със своята преценка и в резултат на това да отмени, намали или увеличи наложената глоба или периодична имуществена санкция (вж. решения от 8 декември 2011 г., Chalkor/Комисия, C-386/10, EU:C:2011:815, т. 63 и цитираната съдебна практика, и от 18 октомври 2023 г., Clariant и Clariant International/Комисия, T-590/20, EU:T:2023:650, т. 185 и цитираната съдебна практика).

118 Независимо че жалбоподателите по-често правят искане за упражняване на пълната му юрисдикция с цел намаляване на размера на глобата, нищо не изключва възможността за Комисията също да постави пред съда на Съюза въпроса за размера на глобата и да направи искане за увеличаване на посочения размер (решения от 8 октомври 2008 г., Schunk и Schunk Kohlenstoff-Technik/Комисия, T-69/04, EU:T:2008:415, т. 244, и от 18 октомври 2023 г., Clariant и Clariant International/Комисия, T-590/20, EU:T:2023:650, т. 221).

119 Това правомощие за пълен съдебен контрол важи и в хипотезата, в която, както в настоящия случай, при условията на евентуалност жалбоподателите не искат намаляване на размера на наложената им глоба. Всъщност член 31 от Регламент № 1/2003, който изрично предвижда, че съдът на Съюза може „да отмени, намали или увеличи наложената санкция“ при обжалване на решения, с които Комисията е определила глоба, не обуславя тази компетентност от подобно искане.

120 Следователно трябва да се отхвърли повдигнатото от жалбоподателите възражение за недопустимост на насрещното искане на Комисията.

2. По основателността на искането

а) Предварителни бележки

121 На първо място, що се отнася до процедурата за постигане на споразумение, Общият съд вече е припомнил основните ѝ характеристики в точки 58—74 от решение от 20 май 2015 г., Timab Industries и CFPR/Комисия (T-456/10, EU:T:2015:296), и последно в точки 208—216 от решение от 18 октомври 2023 г., Clariant и Clariant International/Комисия (T-590/20, EU:T:2023:650).

122 От посочената съдебна практика следва, че процедурата за постигане на споразумение позволява на Комисията да разглежда по-бързо и по-ефикасно делата за картели. Следователно целта на тази процедура е да опрости и ускори административните производства, за да позволи на Комисията да обработва повече дела със същите ресурси (решения от 20 май 2015 г., Timab Industries и CFPR/Комисия, T-456/10, EU:T:2015:296, т. 60, и от 18 октомври 2023 г., Clariant и Clariant International/Комисия, T-590/20, EU:T:2023:650, т. 209).

123 Процедурата за постигане на споразумение основно се развива по следния начин. Процедурата се инициира от Комисията със съгласието на засегнатите предприятия (Известие относно процедурата за постигане на споразумение, т. 5, 6 и 11). След като процедурата е започнала, предприятията, срещу които е започнало разследване и участват в процедурата за постигане на споразумение, се уведомяват от Комисията в хода на двустранни разговори за основните елементи „като предполагаеми факти, квалифициране на тези факти, сериозност и продължителност на предполагаемия картел, разпределяне на отговорности, приблизителна оценка на вероятните глоби, както и доказателства, използвани в подкрепа на потенциалните възражения“ (Известие относно процедурата за постигане на споразумение, т. 16). Това позволява на страните да представят убедително своите становища относно възраженията, които Комисията би могла да предяви спрямо тях, и им дава възможност да вземат осведомено решение дали да се насочат към постигане на споразумение или не (Известие относно процедурата за постигане на споразумение, т. 16).

124 Едва след съобщаването на тази информация засегнатите предприятия имат избор да приложат процедурата за постигане на споразумение и да подадат заявление за постигане на споразумение. Заявлението за постигане на споразумение трябва да съдържа по-специално ясно и недвусмислено признаване от страна на страните на отговорността им за нарушението, посочване на максималния размер на глобите, които страните очакват да им бъдат наложени от Комисията и които приемат в рамките на процедурата за постигане на споразумение, както и потвърждение, че не възнамеряват да искат достъп до преписката или да бъдат изслушвани отново при устно изслушване, освен в случаите, в които Комисията не е отразила тяхното заявление за постигане на споразумение в изложението на възраженията и в решението (Известие относно процедурата за постигане на споразумение, т. 20).

125 След признаването на отговорността и след предоставените от засегнатите предприятия потвърждения Комисията им връчва изложението на възраженията, след което приема окончателно решение. То се позовава основно на факта, че страните недвусмислено са признали отговорността си, не са оспорили изложението на възраженията и са потвърдили ангажимента си да постигнат споразумение (Известие относно процедурата за постигане на споразумение, т. 23—28).

126 В окончателното си решение Комисията може да реши да компенсира дадена страна за постигането на споразумение в размер на 10 % от размера на глобата, която ще бъде наложена (Известие относно процедурата за постигане на споразумение, т. 32).

127 На второ място, що се отнася до насрещното искане на Комисията, макар, както е видно от припомнената в точка 118 по-горе съдебна практика, Комисията да може да поиска от Общия съд да увеличи размера на глобата, следва да се припомни, че за тази цел тя трябва да позволи на Общия съд да определи дали обстоятелствата по случая обосновават такова увеличение (вж. в този смисъл решения от 9 юли 2003 г., Archer Daniels Midland и Archer Daniels Midland Ingredients/Комисия, T-224/00, EU:T:2003:195, т. 362, и от 8 октомври 2008 г., Schunk и Schunk Kohlenstoff-Technik/Комисия, T-69/04, EU:T:2008:415, т. 251).

128 По-специално Комисията следва да докаже, че поисканото увеличаване на размера на глобата е подходящо, по-специално с оглед на факти и обстоятелства, възникнали в хода на съдебното производство, които не са ѝ били известни към момента на приемането на нейното решение, с което се определя размерът на глобата (вж. в този смисъл решения от

5 октомври 2011 г., Transcatab/Комисия, T-39/06, EU:T:2011:562, т. 402, и от 18 октомври 2023 г., Clariant и Clariant International/Комисия, T-590/20, EU:T:2023:650, т. 222). Всъщност важно е да се установи дали поведението на жалбоподателя е принудило Комисията — противно на всякакво очакване, което разумно би могла да има въз основа на сътрудничеството на посочената страна в хода на административното производство — да изготви и представи пред Общия съд защита срещу оспорването на обстоятелства, за които с пълно право е считала, че повече няма да бъдат поставяни под съмнение от тази страна (вж. в този смисъл решение от 14 декември 2006 г., Raiffeisen Zentralbank Österreich и др./Комисия, T-259/02—T-264/02 и T-271/02, EU:T:2006:396, т. 573).

б) Разглеждане на искането на Комисията

129 В случая Комисията твърди, че увеличаването на глобата е подходящо, от една страна, тъй като жалбоподателите не могат да поставят под въпрос пред Общия съд компетентността ѝ да проведе в случая административното производство, след като са признали тази компетентност в заявлението си за постигане на споразумение, и от друга страна, тъй като настоящото дело води до допълнителна административна тежест.

130 На първо място, следва да се провери дали Комисията е доказала надлежно, че в хода на административното производство жалбоподателите са признали компетентността ѝ вместо тази на Федералната служба за защита на конкуренцията.

131 Първо, макар още в писмената си защита Комисията да поддържа, че жалбоподателите по същество са признали тази компетентност в хода на административното производство, тя не е представила или не е предложила да представи никакво доказателство, от което да може да се установи, че те са признали посочената компетентност в хода на процедурата за постигане на споразумение, нито в посочената писмена защита, нито дори в дупликата, въпреки че оспорването на тази компетентност е самият предмет на жалбата на жалбоподателите.

132 Едва в съдебното заседание Комисията посочва, че е склонна да предостави на Общия съд, в рамките на действие по събиране на доказателства, разпоредено на основание член 92, параграф 3 и член 103 от Процедурния правилник на Общия съд, изготвеното от жалбоподателите заявление за постигане на споразумение, което има много „чувствително“ и „поверително“ съдържание. Според Комисията посоченото заявление съдържа указания за признаването на тази компетентност.

133 В това отношение най-напред следва да се припомни, че член 85, параграф 3 от Процедурния правилник гласи, че „[п]о изключение главните страни могат да представят доказателства и да правят доказателствени искания преди приключване на устната фаза на производството или преди решението на Общия съд да се произнесе, без да провежда устна фаза на производството, при условие че късното им представяне и поискване бъде мотивирано“.

134 Също така член 88, параграф 2 от Процедурния правилник предвижда, че когато искането за действия по събиране на доказателства е направено след първата размяна на писмени изявления, направилата го страна трябва да изложи причините, поради които не е могла да го представи по-рано.

135 Освен това съгласно член 92, параграф 3 от Процедурния правилник страната, която иска извършване на действие по събиране на доказателства на основание на тази разпоредба, трябва да обоснове необходимостта от постановяване на определение за събиране на доказателства.

136 При все това, дори независимо от въпроса дали действието на Комисията трябва да се счита за доказателствено искане, направено на основание член 85, параграф 3 от Процедурния правилник, или за искане за извършване на действие по събиране на доказателства на основание член 92, параграф 3 от същия правилник, трябва да се констатира, че тя не е представила валидна обосновка за забавянето на действията си.

137 Всъщност в съдебното заседание Комисията само препраща към точка 222 от решение от 18 октомври 2023 г., Clariant и Clariant International/Комисия (T-590/20, EU:T:2023:650), цитирано в точка 128 по-горе, и отбелязва, че в случая, когато е приела обжалваното решение, тя не е знаела, че жалбоподателите ще оспорят нейната компетентност.

138 От една страна обаче, обяснението на Комисията не може да постави под въпрос факта, че съгласно жалбата на жалбоподателите още в писмената защита тя е могла да представи всякакви доказателства, доказателствени искания или искания за извършване на действие по събиране на доказателства в подкрепа на довода си, който по същество се отнася до мълчаливото признаване на нейната компетентност от жалбоподателите във връзка с процедурата за постигане на споразумение.

139 От друга страна, дори да се предположи, че Комисията е възнамерявала да се позове на решение от 18 октомври 2023 г., Clariant и Clariant International/Комисия (T-590/20, EU:T:2023:650), тъй като то е постановено на дата, по-късна от писмената защита от 7 декември 2022 г. и от дупликата от 5 април 2023 г., следва също да се констатира, че както следва от точка 128 по-горе, това решение не съдържа нови правни преценки относно обстоятелствата, които трябва да обосноват насрещното искане за увеличаване на глобата, което да може да обоснове забавянето на действията на Комисията. Всъщност от практиката на Общия съд вече е видно, че Комисията е трябвало да обоснове искането си с оглед на обстоятелства, които не са ѝ били известни към момента, когато предоставя намаляването на глобата (вж. в този смисъл решение от 5 октомври 2011 г., Transcatab /Комисия, T-39/06, EU:T:2011:562, т. 402).

140 Освен това, доколкото Комисията се позовава на член 92, параграф 3 от Процедурния правилник, трябва да се констатира, че тя също не е обяснила защо в случая е било необходимо действие по събиране на доказателства, като се ограничава да спомене най-общо предполагаеми причини за поверителност или чувствителност, докато документите, които предлага да представи, са изготвени от самите жалбоподатели.

141 Ето защо искането на Комисията за представяне на някои доказателства пред Общия съд, формулирано в съдебното заседание от 20 март 2024 г., трябва да се отхвърли като недопустимо.

142 Второ, според Комисията признаването на нейната компетентност произтича от факта, че в заявлението си за постигане на споразумение жалбоподателите са декларирали, че приемат Комисията да им наложи глоба, която може да достигне определен максимален размер.

143 Така съгласно съображение 16, буква а) от обжалваното решение жалбоподателите са признали по ясен и недвусмислен начин своята отговорност, основните факти, правната квалификация на тези факти, включително ролята си и продължителността на участието им в нарушението. Съгласно съображение 16, буква б) от посоченото решение те също така са посочили максималния размер на глобата, която очакват да бъде наложена и която приемат в рамките на процедура за постигане на споразумение.

144 От признаването на тези обстоятелства обаче не може да се направи извод, че жалбоподателите са признали и компетентността на Комисията, която не е предвидена в Известието относно процедурата за постигане на споразумение, за разлика от признаването на тези обстоятелства, което е изрично предвидено в точка 20 от посоченото известие (вж. т. 124 по-горе).

145 Следователно трябва да се констатира, че Комисията не е доказала, че жалбоподателите са признали компетентността ѝ да проведе разглежданото административно производство.

146 Освен това следва да се припомни, че при обстоятелства, аналогични на разглежданите по настоящото дело, Съдът вече е постановил, че ако в края на административното производство след решението за започване на процедурата Комисията приеме решение, което засяга интересите на предприятие като жалбоподателя, това решение може съгласно член 263 ДФЕС да бъде обжалвано по съдебен ред, в рамките на което посоченото предприятие би могло да изтъкне всички необходими основания. По-специално от посочената разпоредба следва, че въпросът за компетентността на автора на акта попада в обхвата на контрола, упражняван от съда на Съюза в рамките на такава жалба. При това положение съдът на Съюза трябва да прецени дали в хода на посоченото административно производство са били допуснати нарушения в това отношение и дали те могат да засегнат законосъобразността на решението, прието от Комисията в това производство (определение от 29 януари 2020 г., Silgan Closures и Silgan Holdings/Комисия, C-418/19 P, непубликувано, EU:C:2020:43, т. 63 и 64).

147 От гореизложеното следва, че противно на твърденията на Комисията, увеличението на глобата при обстоятелствата по настоящото дело не може да бъде обосновано с твърдяното поставяне под въпрос от жалбоподателите за първи път пред Общия съд на факт (а именно в случая компетентността на Комисията вместо тази на Федералната служба за защита на конкуренцията), който трябвало да приемат в хода на процедурата за постигане на споразумение пред Комисията. Всъщност в настоящия случай Комисията не успя да докаже, че в хода на процедурата за постигане на споразумение жалбоподателите са признали компетентността ѝ вместо тази на Федералната служба за защита на конкуренцията, нито дори че е можела разумно да предположи, че жалбоподателите няма да оспорят тази компетентност, особено с оглед на споровете, посочени в точка 146 по-горе, започнати от другата група, засегната от нарушението.

148 На второ място, следва да се разгледат изложените при условията на евентуалност доводи на Комисията, че предявяването на настоящата жалба е засегнало процесуалните ползи, които тя е извлякла от процедурата за постигане на споразумение.

149 В това отношение от съображение 16 от обжалваното решение следва, че жалбоподателите са признали своята отговорност и са посочили максималния размер на глобата, която биха приели (вж. т. 143 по-горе) и че са потвърдили, че са били информирани в достатъчна степен за възраженията, които Комисията възнамерява да приеме по отношение на тях, и

че им е била предоставена достатъчна възможност да изложат гледната си точка пред Комисията (съображение 16, буква в). Те са посочили също, че не възнамеряват да искат достъп до преписката или да бъдат изслушвани отново по време на устно изслушване (съображение 16, буква г) и са дали съгласието си да получат изложението на възраженията и окончателното решение на английски език (съображение 16, буква д).

150 Така, противно на поддържаното от Комисията, тя е извлякла процедурни ползи, които остават придобити, независимо от предявяването на настоящата жалба (вж. в този смисъл решение от 18 октомври 2023 г., Clariant и Clariant International /Комисия, T-590/20, EU:T:2023:650, т. 237). Мобилизирането на ресурсите на Комисията за защита на обжалваното решение пред Общия съд е присъщо за всяко съдебно производство и не поставя под въпрос посочените процедурни ползи, тъй като в случая жалбоподателите не възнамеряват да променят обстоятелствата, посочени в точка 149 по-горе, които са признали в рамките на процедурата за постигане на споразумение, а оспорват единствено компетентността на Комисията вместо тази на Федералната служба за защита на конкуренцията.

151 От гореизложеното следва, че при конкретните обстоятелства по настоящото дело поисканото от Комисията увеличение на глобата не може да бъде обосновано с твърдяната загуба на процедурни ползи, нито с твърдяната допълнителна административна тежест, породена от подаването на настоящата жалба.

152 Следователно насрещното искане на Комисията трябва да се отхвърли, включително и искането, направено при условията на евентуалност.

[…]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори разширен състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Отхвърля насрещното искане на Европейската комисия.

3) Crown Holdings, Inc. и Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH понасят направените от тях съдебни разноски и 90 % от направените от Комисията съдебни разноски.

4) Комисията понася 10 % от направените от нея съдебни разноски.

5) Федерална република Германия понася направените от нея съдебни разноски.

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Norkus Valasidis

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 2 октомври 2024 година.

Подписи