Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi razširjeni senat)

z dne 2. oktobra 2024*

„Konkurenca – Omejevalni sporazumi – Trg kovinske embalaže – Odločba o ugotovitvi kršitve člena 101 PDEU – Sodelovanje med Komisijo in nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco – Začetek postopka preiskave s strani Komisije na predlog nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco – Rok za predodelitev – Obveznost obrazložitve – Legitimno pričakovanje – Načelo subsidiarnosti – Pravica do obrambe – Sorazmernost – Načelo dobrega upravljanja – Nasprotna tožba za ponovno odmero zneska globe po postopku poravnave“

V zadevi T-587/22,

Crown Holdings, Inc. s sedežem v Yardleyu, Pensilvanija (Združene države),

Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH s sedežem v Seesnu (Nemčija),

ki ju zastopajo A. Burnside, C. Graf York von Wartenburg, A. Kidane in D. Strohl, odvetniki,

tožeči stranki,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopa B. Ernst, A. Keidel in L. Wildpanner, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata J. Möller in R. Kanitz, agenta,

intervenientka,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi razširjeni senat),

v sestavi A. Marcoulli, predsednica, J. Schwarcz, sodnik, V. Tomljenović, sodnica, R. Norkus (poročevalec) in W. Valasidis, sodnika,

sodna tajnica: I. Kurme, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi obravnave z dne 20. marca 2024

izreka naslednjo

Sodbo [1]

1 Tožeči stranki, družbi Crown Holdings, Inc. in Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlagata razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2022) 4761 final z dne 12. julija 2022 v zvezi s postopkom v skladu s členom 101 PDEU (Zadeva AT.40522 – Kovinska embalaža) (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) v delu, v katerem se nanaša nanju. Evropska komisija z nasprotno tožbo predlaga zvišanje zneska globe, ki je bila naložena tožečima strankama.

I. Dejansko stanje

2 Tožeči stranki sta družbi, ki delujeta v sektorju kovinske embalaže, vključno s kovinskimi pločevinkami in kovinskimi pokrovčki.

3 Bundeskartellamt (zvezni urad za varstvo konkurence, Nemčija) je marca 2015 začel preiskavo v zvezi z več družbami iz sektorja, med katerimi sta bili tudi tožeči stranki.

4 Komisija je 19. aprila 2018 na predlog zveznega urada za varstvo konkurence za preučitev te zadeve sprejela Sklep C(2018) 2466 final o začetku postopka v zadevi AT.40522 – Pandora (v nadaljevanju: sklep o začetku postopka).

5 Komisija je 25. aprila 2018 od tožečih strank prejela prijavo zaradi prizanesljivosti.

6 Komisija je 23. marca 2021 tožeči stranki in drugo skupino, ki jo zadeva kršitev, povabila k sodelovanju v pogovorih o poravnavi.

7 S sklepom z dne 1. oktobra 2021 je bil postopek končan za vsa ozemlja Evropskega gospodarskega prostora (EGP), razen Nemčije.

8 Tožeči stranki sta vložili formalno vlogo za poravnavo, v kateri sta na eni strani priznali svojo odgovornost za kršitev in na drugi strani navedli najvišji znesek globe, za katerega pričakujeta, da jima bo naložena, in s katerim bi se strinjali v okviru postopka poravnave.

9 Komisija je 19. maja 2022 tožečima strankama poslala obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah, na katero sta odgovorili in potrdili, da dejstva in pravna presoja kršitve, kot jih je upoštevala Komisija, odražajo vsebino njunih vlogah za poravnavo in da vztrajata pri zavezi, da bosta sledili postopku poravnave.

10 Komisija je 12. julija 2022 sprejela izpodbijani sklep. Komisija je med drugim ugotovila, da sta tožeči stranki od 11. marca 2011 do 18. septembra 2014 sodelovali pri enotni in trajajoči kršitvi člena 101 PDEU v sektorju kovinske embalaže v Nemčiji, in jima naložila globo v višini 7.670.000 EUR.

[1] Navedene so le točke zadevne sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

11 Pri tem znesku se upošteva 50-odstotno znižanje globe, priznano tožečima strankama na podlagi Obvestila Komisije o imuniteti pred globami in znižanju glob v kartelnih zadeva (UL 2006, C 298, str. 17), in 10-odstotno znižanje globe, priznano tožečima strankama na podlagi Obvestila Komisije o vodenju postopkov poravnave za sprejetje odločb v skladu s členoma 7 in 23 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 v kartelnih zadevah (UL 2008, C 167, str. 1; v nadaljevanju: obvestilo o poravnavi).

[…]

III. Pravo

A. Predlog za razglasitev ničnosti

15 Najprej je treba opozoriti, prvič, da je Komisiji s členom 105(1) PDEU naložena naloga, da zagotovi uporabo členov 101 in 102 PDEU.

16 Komisija mora tako v skladu s sodno prakso določiti in izvajati politiko konkurence Evropske unije (glej sodbo z dne 16. oktobra 2013, Vivendi/Komisija, T-432/10, neobjavljena, EU:T:2013:538, točka 22 in navedena sodna praksa).

17 V skladu s temi načeli je bila Komisiji z Uredbo Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) – ne glede na način, kako se seznani z zadevo, in sicer zlasti ne glede na to, ali je prejela prijavo ali pa zadevo obravnava na lastno pobudo – podeljeno pooblastilo za odločanje o tem, ali bodo ravnanja predmet pregona, sklepa o ugotovitvi obstoja kršitve in korektivnega ukrepa, vključno z globo, glede na prednostne naloge, ki jih Komisija določi v okviru politike konkurence Unije. Enako velja, če Komisija, kot v obravnavani zadevi, zadevo obravnava na predlog nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco.

18 Drugič, z Uredbo št. 1/2003 je odpravljen prejšnji centraliziran sistem in je v skladu z načelom subsidiarnosti organizirana širša povezava nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, s čimer so ti za to pooblaščeni za izvajanje konkurenčnega prava Unije. Uredba temelji na tesnem sodelovanju, ki naj bi se razvilo med Komisijo in organi držav članic, pristojnimi za konkurenco, ki so organizirani v mrežo (sodba z dne 16. junija 2015, FSL in drugi/Komisija, T-655/11, EU:T:2015:383, točka 75).

19 Tretjič, iz člen 11(6) Uredbe št. 1/2003 izhaja, da ima Komisija še naprej prevladujočo vlogo pri odkrivanju in ugotavljanju kršitev pravil Unije o konkurenci, na katero ne vpliva vzporedna pristojnost, ki jo imajo na podlagi navedene uredbe nacionalni organi za konkurenco (sodba z dne 13. julija 2011, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Komisija, T-144/07, od T-147/07 do T-150/07 in T-154/07, EU:T:2011:364, točka 76).

20 Kadar namreč Komisija na podlagi člena 11(6) Uredbe št. 1/2003 začne postopek proti enemu ali več podjetjem zaradi domnevne kršitve členov 101 ali 102 PDEU, organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, izgubijo pristojnost za pregon istih podjetij za isto domnevno protikonkurenčno ravnanje, ki je potekalo na istem ali istih proizvodnih trgih in na istem ali istih geografskih trgih v istem ali istih obdobjih (sodbi z dne 25. februarja 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, točka 30, in z dne 20. aprila 2023, Amazon.com in drugi/Komisija,

C-815/21 P, EU:C:2023:308, točka 27). Komisija pa lahko, če se posvetuje z navedenim nacionalnim organom, začne postopek, tudi če nacionalni organ zadevo že obravnava (sodba z dne 8. marca 2007, France Télécom/Komisija, T-339/04, EU:T:2007:80, točka 80).

21 Četrtič, spomniti je treba, da so v skladu s točko 4 Obvestila Komisije o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco (UL 2004, C 101, str. 43; v nadaljevanju: obvestilo o sodelovanju), posvetovanja in izmenjave znotraj mreže, ki jo sestavljajo organi, pristojni za konkurenco, stvar organov, ki delujejo v javnem interesu, in da v skladu z njegovo točko 31 to obvestilo vpletenim podjetjem ne priznava individualne pravice, da zadevo obravnava določen organ. Splošneje, niti Uredba št. 1/2003 niti navedeno obvestilo za podjetje ne ustvarjata pravic ali pričakovanj glede tega, da bo njegovo zadevo obravnaval določen organ, pristojen za konkurenco (glej sodbo z dne 17. decembra 2014, Si.mobil/Komisija, T-201/11, EU:T:2014:1096, točka 39 in navedena sodna praksa, ter sklep z dne 14. oktobra 2021, Amazon.com in drugi/Komisija, T-19/21, EU:T:2021:730, točka 48 in navedena sodna praksa).

22 V skladu s točko 5 obvestila o sodelovanju lahko vsak član mreže svobodno odloči, ali bo zadevo preiskal ali ne, v točka 55 tega obvestila pa je določeno, da Komisija v skladu s členom 11(6) Uredbe št. 1/2003 obvesti nacionalni organ, ki obravnava zadevo, o razlogih za svojo odločitev, da zadevo prevzame.

23 Kar zadeva predodelitev zadev med organi, pristojnimi za konkurenco, točka 18 obvestila o sodelovanju določa, da „[č]e se pojavijo težave s predodelitvijo zadev, jih je treba rešiti nemudoma, načeloma v dveh mesecih od datuma prve informacije, poslane mreži v skladu s členom 11 Uredbe [št. 1/2003]“ in da si „[o]rgani, pristojni za konkurenco, […] v tem obdobju prizadevajo doseči dogovor o morebitni predodelitvi in po potrebi o načinih vzporednega ukrepanja“.

24 Točka 19 obvestila o sodelovanju določa:

„[…] organ ali organi, pristojni za konkurenco, ki obravnavajo zadevo po izteku roka za predodelitev, jo morajo še naprej obravnavati, dokler se postopek ne konča. Zadeva se lahko po preteku začetnega dvomesečnega roka predodeli le, če je med postopkom prišlo do bistvenih sprememb že znanih dejstev zadeve.“

25 Nazadnje, točka 54 obvestila o sodelovanju posebej obravnava položaj, v katerem Komisija začne postopek na podlagi člena 11(6) Uredbe št. 1/2003, potem ko je „eden ali več nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, obvestil mrežo […], da obravnava določeno zadevo“. V tej točki je določeno, da lahko Komisija „[v] obdobju prvotne dodelitve“, torej v „okvirnem dvomesečnem roku“, navedenem v točki 18 istega obvestila, po posvetovanju z zadevnimi organi začne postopek v skladu z navedeno določbo. Poleg tega je v tej točki določeno, da Komisija „[o]b koncu faze predodelitve“ to določbo načeloma uporablja le v nekaterih primerih, in sicer kadar člani mreže nameravajo sprejeti nasprotujoče si odločitve o isti zadevi (točka 54(a)); kadar nameravajo sprejeti odločitev v očitnem nasprotju z ustaljeno sodno prakso (točka 54(b)); kadar eden ali več članov pretirano podaljšuje svoj postopek (točka 54(c)); za razvoj politike konkurence Unije, zlasti kadar se podobno vprašanje konkurence pojavi v več državah članicah, ali za zagotovitev učinkovite uporabe prava (točka 54(d)); ali kadar zadevni nacionalni organ ali organi, pristojni za konkurenco, temu ne nasprotujejo (točka 54(e)).

26 Na podlagi teh elementov je treba presoditi tožbene razloge tožečih strank.

27 V obravnavani zadevi tožeči stranki poudarjata, da ne izpodbijata vsebine izpodbijanega sklepa, s katerim se strinjata v okviru postopka poravnave. Tožeči stranki pojasnjujeta, da se tožba nanaša le na postopkovne nepravilnosti, ki so privedle do predodelitve zadeve Komisiji in nazadnje do sprejetja navedenega sklepa.

28 Tožeči stranki v utemeljitev tožbe navajata šest tožbenih razlogov. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načel, navedenih v obvestilu o sodelovanju. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj in nezadostno obrazložitev izpodbijanega sklepa. Tretji tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela subsidiarnosti. Četrti tožbeni razlog se nanaša na kršitev pravice do obrambe. Peti tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela sorazmernosti. Šesti tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela dobrega upravljanja.

29 Prvi in drugi tožbeni razlog je treba preučiti skupaj, nato pa še druge tožbene razloge po vrstnem redu, v katerem so bili navedeni.

1. Prvi in drugi tožbeni razlog: kršitev obvestila o sodelovanju in načela varstva legitimnih pričakovanj ter kršitev obveznosti obrazložitve

30 Tožeči stranki v bistvu trdita, prvič, da Komisijo zavezuje obvestilo o sodelovanju, ki naj bi ustvarilo legitimna pričakovanja, in drugič, da Komisija ni obrazložila svoje odločitve, da odstopi od roka za prvotno predodelitev, določenega v navedenem obvestilu.

a) Trditev, da Komisijo zavezuje obvestilo o sodelovanju, ki naj bi ustvarilo legitimna pričakovanja

31 Trditve tožečih strank so v bistvu razdeljene na tri dele. Prva trditev se nanaša na vprašanje, ali Komisijo zavezuje obvestilo o sodelovanju. Namen druge trditve je ugotoviti, ali sta točki 18 in 19 navedenega obvestila ustvarili legitimna pričakovanja glede predodelitve zadeve v roku dveh mesecev, tretje pa je ugotoviti, ali so v obravnavani zadevi obstajali razlogi za odstopanje od tega roka.

1) Prvi del: Komisijo zavezuje obvestilo o sodelovanju

32 Tožeči stranki trdita, da iz sodne prakse izhaja, da se Komisija s sprejetjem pravil ravnanja, kot so tista, navedena v obvestilu o sodelovanju, sama omejuje pri svoji diskrecijski pravici in od svojih pravil ne more odstopiti, ne da bi bila glede na okoliščine primera sankcionirana zaradi kršitve splošnih pravnih načel, vključno z načelom varstva legitimnih pričakovanj.

33 Komisija in Zvezna republika Nemčija trditve tožečih strank prerekata.

34 V zvezi s tem je treba spomniti, da je po mnenju Sodišča namen serije C *Uradnega lista Evropske unije*, drugače kot serija L tega uradnega lista, objava informacij, priporočil in mnenj, ki se nanašajo na Unijo, in ne pravno zavezujočih aktov (sodbi z dne 12. maja 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, točka 35, in z dne 13. decembra 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, točka 30). Obvestilo o sodelovanju, sprejeto v okviru Evropske mreže za konkurenco, pa je bilo leta 2004 objavljeno v seriji C navedenega uradnega lista (sodba z dne 20. januarja 2016, DHL Express (Italy) in DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, točka 34).

35 Vendar iz sodne prakse izhaja, da se Komisija, kadar sprejme pravila ravnanja in z njihovo objavo razglasi, da jih bo v prihodnje uporabljala v zadevnih primerih, sama omejuje pri izvrševanju svoje diskrecijske pravice in od teh pravil ne more odstopiti, ne da bi bila, glede na okoliščine primera, sankcionirana zaradi kršitve splošnih pravnih načel, kot sta načelo enakega obravnavanja ali načelo varstva legitimnega pričakovanja (sodba z dne 16. februarja 2017, H&R ChemPharm/Komisija, C-95/15 P, neobjavljena, EU:C:2017:125, točka 57).

36 Kot navajata tožeči stranki, je Splošno sodišče nedavno navedlo, da se ta sodna praksa uporablja za obvestilo o sodelovanju, s katerim se je Komisija sama omejila pri izvrševanju svoje diskrecijske pravice pri obravnavanju prijav, ko je opredelila smernice, katerih namen je med drugim pojasniti, pod katerimi pogoji je mogoče šteti, da je za preučitev prijave primernejša bodisi Komisija bodisi en nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ali več nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco (sodba z dne 9. februarja 2022, Sped-Pro/Komisija, T-791/19, EU:T:2022:67, točka 40).

37 Komisija vseeno meni, da se obvestilo o sodelovanju od drugih obvestil razlikuje po tem, da obravnava le odnose med organi, pristojnimi za konkurenco. Poleg tega naj sodba z dne 9. februarja 2022, Sped-Pro/Komisija (T-791/19, EU:T:2022:67), v obravnavani zadevi ne bi bila upoštevna, saj se nanaša na „obravnavanje prijav“ na podlagi člena 7 Uredbe št. 1/2003 in člena 7 Uredbe Komisije (ES) št. 773/2004 z dne 7. aprila 2004 v zvezi z vodenjem postopkov Komisije v skladu s členoma [101] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 81), in ne na predodelitev zadev ali odločbe o ugotovitvi kršitve pravil o konkurenci. Temeljni pomislek v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba, naj bi bil izogniti se položaju, v katerem prijava ne bi bila preučena, medtem ko tožeči stranki v obravnavani zadevi trdita, da bi bilo treba Komisiji preprečiti uporabo člena 101 PDEU, in ne zveznemu uradu za varstvo konkurence, zgolj zato, ker se je prvotni rok za dodelitev iztekel. To bi naj bilo dejansko v nasprotju s ciljem navedene sodbe, to je učinkovita uporaba pravil o konkurenci. Poleg tega naj bi se obvestilo o sodelovanju v bistvu v točkah od 20 do 25, 35 in 36 nanašalo na obravnavanje prijav, kar pa naj v obravnavani zadevi ne bi bilo sporno.

38 V zvezi s tem pa je treba navesti, da razlikovanje, ki ga navaja Komisija, med primerom, v katerem je bila zadeva vložena na podlagi prijave, in primerom, v katerem je po uradni dolžnosti začela postopek – in *a fortiori*, kot v obravnavani zadevi, na predlog zveznega urada za varstvo konkurence – ni upoštevno.

39 Sodba z dne 9. februarja 2022, Sped-Pro/Komisija (T-791/19, EU:T:2022:67), se namreč res nanaša na tveganje kršitve pravic prijavitelja v primeru zavrnitve prijave.

40 Vendar obvestilo o sodelovanju skupaj zajema primere, v katerih je zadeva začeta na podlagi prijave, in primere, v katerih organ, pristojen za konkurenco, obravnava zadevo po uradni dolžnosti.

41 Natančneje, točki 18 in 19 obvestila o sodelovanju, ki se nanašata na vprašanja predodelitve in glede katerih tožeči stranki zatrjujeta kršitev, ne razlikujeta med tem, ali se zadevna zadeva obravnava po uradni dolžnosti ali na podlagi prijave.

42 Ugotoviti je torej treba, da čeprav so izmenjave znotraj mreže stvar organov, pristojnih za konkurenco, ki delujejo v javnem interesu in nikakor ne spreminjajo pravic ali obveznosti, ki jih imajo podjetja (točka 4 obvestila o sodelovanju), se Komisija s sprejetjem tega obvestila ni samoomejila le glede prijaviteljev, ampak tudi glede podjetij, katerih dejavnosti so predmet preiskave.

43 Neupoštevanje pravil, ki si jih je Komisija določila sama, bi lahko tako v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 35 zgoraj, privedlo do kršitve splošnih načel, kot je varstvo legitimnih pričakovanj, ki sta jih tožeči stranki uveljavljali v obravnavani zadevi in ki so predmet drugega in tretjega dela v nadaljevanju.

2) Drugi del: točki 18 in 19 obvestila o sodelovanju sta ustvarili legitimna pričakovanja

44 Tožeči stranki menita, da so pravila o predodelitvi zadev, navedena v točkah 18 in 19 obvestila o sodelovanju, ustvarila legitimna pričakovanja glede tega, da bo vsaka predodelitev zadeve izvedena v prvotnem roku dveh mesecev.

45 Komisija in Zvezna republika Nemčija trditve tožečih strank prerekata.

46 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora za ugotovitev kršitve načela varstva legitimnih pričakovanj institucija Unije s tem, da je posamezniku dala natančna zagotovila, pri njem ustvarila utemeljena pričakovanja. Taka zagotovila so ne glede na obliko, v kateri so sporočena, natančne, brezpogojne in skladne informacije (glej sodbo z dne 16. septembra 2021, FVE Holýšov I in drugi/Komisija, C-850/19 P, neobjavljena, EU:C:2021:740, točka 34 in navedena sodna praksa).

47 Obvestilo o sodelovanju pa ne daje nobenega natančnega zagotovila, da rok za predodelitev ne more biti daljši od dveh mesecev.

48 Prvič, ker je namreč predodelitev treba v skladu s točko 18 obvestila o sodelovanju (glej točko 23 zgoraj) opraviti „načeloma“ v dveh mesecev, iz tega izraza izhaja, da ta rok ni zavezujoč. Poleg tega ta točka nikakor ni upoštevna glede na okoliščine obravnavane zadeve, saj med strankami ni sporno, da si zvezni urad za varstvo konkurence in Komisija v skladu s to določbo nista „prizadevala doseči dogovor[a] o morebitni predodelitvi“ zaradi „rešitve“ „težav s predodelitvijo“, ampak je Komisija začela postopek na predlog zveznega urada za varstvo konkurence.

49 Drugič, navesti je treba, da se tožeči stranki sklicujeta na ozko razlago točke 19, drugi stavek, obvestila o sodelovanju, navedene v točki 24 zgoraj. Po mnenju tožečih strank izraz „že znana dejstva zadeve“ zajema samo dejstva, ki se izkažejo za upoštevna za ugotovitev, ali je bila storjena kršitev pravil o konkurenci, ne pa dogodkov, ki so se zgodili v poznejšem upravnem postopku in bi lahko vplivali na ta postopek.

50 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (glej sodbo z dne 27. januarja 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, točka 39 in navedena sodna praksa).

51 Razlage, ki jo predlagata tožeči stranki, tako ni mogoče sprejeti, saj je v nasprotju z razlago točke 19 obvestila o sodelovanju glede na kontekst, v katerega se umešča. Iz različnih primerov, določenih v točki 54 navedenega obvestila (glej točko 25 zgoraj), namreč izhaja, da lahko Komisija zaradi različnih razlogov začne postopek na podlagi člena 11(6) Uredbe št. 1/2003. Ker

ti primeri presegajo dejstva, ki se izkažejo za upoštevna za ugotovitev, ali je bila storjena kršitev pravil o konkurenci, je treba besedilo „med postopkom [je] prišlo do bistvenih sprememb že znanih dejstev zadeve“ razlagati tako, da zajema vsa upoštevna dejstva, ki se pojavijo med postopkom.

52 Zato je treba zavrniti trditev tožečih strank, da sta točki 18 in 19 obvestila o sodelovanju ustvarili legitimna pričakovanja, da je treba vsako predodelitev izvesti v roku dveh mesecev.

[…]

2. Tretji tožbeni razlog: kršitev načela subsidiarnosti

73 Tožeči stranki se sklicujeta zlasti na sodno prakso, v skladu s katero je z Uredbo št. 1/2003 v skladu z načelom subsidiarnosti organizirana širša povezava nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco. Komisija naj bi bila tako pri izvajanju diskrecijske pravice, ki jo ima na podlagi Uredbe št. 1/2003, zavezana spoštovati načelo subsidiarnosti. Zato naj ne bi bilo primerno, da bi Komisija izvrševala svojo diskrecijsko pravico in se strinjala s predodelitvijo zadeve, da bi se zaobšla nemška pravila.

74 Komisija in Zvezna republika Nemčija trditve tožečih strank prerekata.

75 V skladu z načelom subsidiarnosti, kot je določeno v členu 5(3) PEU, Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.

76 V uvodni izjavi 34 Uredbe št. 1/2003 je navedeno, da „[v] skladu z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, kakršna so določena v členu 5[,(1) in (3), PEU], [navedena] uredba ne posega dlje, kolikor je to potrebno za doseganje njenega cilja, kar omogoča učinkovito uporabo pravil konkurence [Unije]“.

77 Splošno sodišče je že razsodilo, da načelo subsidiarnosti ne posega v pristojnosti, ki so Komisiji podeljene s Pogodbo DEU in vključujejo uporabo pravil o konkurenci (sodba z dne 8. marca 2007, France Télécom/Komisija, T-339/04, EU:T:2007:80, točka 89).

78 Kot je bilo opozorjeno v točkah 18 in 19 zgoraj, čeprav je bil z Uredbo št. 1/2003 odpravljen prejšnji centraliziran sistem in je bila v skladu z načelom subsidiarnosti organizirana širša povezava nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ima Komisija še naprej prevladujočo vlogo pri odkrivanju in pregonu kršitev.

79 Tako, kot je bilo opozorjeno v točki 20 zgoraj, člen 11(6) Uredbe št. 1/2003 določa, da lahko Komisija, če se posvetuje z zadevnim nacionalnim organom, začne postopek, tudi če nacionalni organ zadevo že obravnava.

80 Kot je navedeno v točki 11 obrazložitve izpodbijanega sklepa, je bil v obravnavani zadevi pogoj iz člena 11(6) Uredbe št. 1/2003, ker je Komisija začela postopek na predlog zveznega urada za varstvo konkurence, v celoti izpolnjen. Navedeni začetek torej ni vplival na prerogative zadevne države članice in vsaka kršitev načela subsidiarnosti je nujno izključena.

81 Tretji tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev načela subsidiarnosti, je torej treba zavrniti.

[…]

B. Nasprotna tožba Komisije

114 Po mnenju Komisije je treba zaradi dodatnega upravnega bremena, ki je nastal zaradi tožečih strank po sklenitvi poravnave, znesek globe, ki jima je bila naložena, ponovno odmeriti. Tožeči stranki naj bi navedli le tožbene razloge, s katerimi izpodbijata pristojnost Komisije za vodenje zadevnega upravnega postopka, čeprav sta v svojih vlogah za poravnavo navedli, da bi se strinjali s tem, da jima Komisija naloži globo. Komisija meni, da 10-odstotno znižanje globe v skladu s točko 32 obvestila o sodelovanju ni več upravičeno, zato Splošnemu sodišču v okviru izvajanja svoje neomejene pristojnosti predlaga, naj znesek globe, naložene tožečima strankama, določi na 9.588.000 EUR. Komisija podredno predlaga, naj se upošteva dejstvo, da je postopek poravnave v obravnavani zadevi prispeval k ohranitvi javnih sredstev v veliko bolj omejenem obsegu kot običajno, in trdi, da to ne upravičuje popolnega 10-odstotnega znižanja globe.

115 Tožeči stranki trditve Komisije prerekata. Natančneje, po mnenju tožečih strank ni pravne podlage za odpravo znižanja, odobrenega v okviru poravnave.

116 Zato je treba najprej preveriti, ali je Splošno sodišče pristojno za odpravo znižanja, odobrenega v okviru poravnave, kar bi pomenilo zvišanje globe, nato pa presoditi utemeljenost predloga Komisije.

1. Pristojnost Splošnega sodišča

117 Spomniti je treba, da je nadzor zakonitosti dopolnjen z neomejeno pristojnostjo, ki je v skladu s členom 261 PDEU sodišču Unije priznana na podlagi člena 31 Uredbe št. 1/2003. Ta pristojnost sodišču Unije omogoča, da preseže le nadzor zakonitosti in nadomesti presojo Komisije s svojo ter tako odpravi, zniža ali zviša znesek naložene globe ali periodično denarno kazen (glej sodbi z dne 8. decembra 2011, Chalkor/Komisija, C-386/10 P, EU:C:2011:815, točka 63 in navedena sodna praksa, in z dne 18. oktobra 2023, Clariant in Clariant International/Komisija, T-590/20, EU:T:2023:650, točka 185 in navedena sodna praksa).

118 Sicer so tožeče stranke tiste, ki najpogosteje predlagajo, naj sodišče uporabi svojo neomejeno pristojnost, tako da zniža globo, vendar pa nič ne nasprotuje temu, da lahko tudi Komisija sodišču Unije predloži vprašanje višine globe in predlaga njeno povišanje (sodbi z dne 8. oktobra 2008, Schunk in Schunk Kohlenstoff-Technik/Komisija, T-69/04, EU:T:2008:415, točka 244, in z dne 18. oktobra 2023, Clariant in Clariant International/Komisija, T-590/20, EU:T:2023:650, točka 221).

119 Ta neomejena pristojnost velja tudi, če tožeče stranke, kot v obravnavani zadevi, podredno ne predlagajo znižanja globe, ki jim je bila naložena. Člen 31 Uredbe št. 1/2003, ki izrecno določa, da lahko sodišče Unije v okviru tožb zoper odločbe, s katerimi je Komisija določila globo, „globo […] prekliče, zniža ali zviša“, namreč te pristojnosti ne pogojuje s takim predlogom.

120 Ugovor nedopustnosti tožečih strank v zvezi z nasprotno tožbo, ki jo je vložila Komisija, je torej treba zavrniti.

2. Utemeljenost predloga

a) Uvodne ugotovitve

121 Na prvem mestu je Splošno sodišče v zvezi s postopkom poravnave že opozorilo na bistvene značilnosti tega postopka v točkah od 58 do 74 sodbe z dne 20. maja 2015, Timab Industries in CFPR/Komisija (T-456/10, EU:T:2015:296), in nazadnje v točkah od 208 do 216 sodbe z dne 18. oktobra 2023, Clariant in Clariant International/Komisija (T-590/20, EU:T:2023:650).

122 Iz navedene sodne prakse izhaja, da postopek poravnave Komisiji omogoča, da kartelne zadeve obravnava hitreje in učinkoviteje. Namen tega postopka je torej poenostaviti in pospešiti upravne postopke in Komisiji omogočiti, da z istimi sredstvi obravnava več zadev (sodbi z dne 20. maja 2015, Timab Industries in CFPR/Komisija, T-456/10, EU:T:2015:296, točka 60, in z dne 18. oktobra 2023, Clariant in Clariant International/Komisija, T-590/20, EU:T:2023:650, točka 209).

123 Postopek poravnave v glavnem poteka tako. Ta postopek začne Komisija v dogovoru z zadevnimi podjetji (obvestilo o poravnavi, točke 5, 6 in 11). Komisija na začetku postopka podjetjem v preiskavi, ki sodelujejo pri poravnavi, na dvostranskih pogovorih posreduje bistvene elemente, „kot so domnevna dejstva, opredelitev teh dejstev, teža in trajanje domnevnega kartela, pripisovanje odgovornosti, ocena razpona morebitnih glob ter dokazi, uporabljeni za opredelitev morebitnih očitkov“ (obvestilo o poravnavi, točka 16). Tako bodo lahko stranke dejansko izrazile svoja mnenja o morebitnih očitkih Komisije proti njim in ob poznavanju celotne zadeve sprejele neuradno odločitev, ali bodo poravnavo sklenile ali ne (obvestilo o poravnavi, točka 16).

124 Po posredovanju teh informacij se lahko zadevna podjetja odločijo, ali bodo sodelovala v postopku poravnave in podala vlogo za poravnavo. Vloga za poravnavo mora med drugim vsebovati jasno in nedvoumno priznanje strank o odgovornosti za kršitev, navedbo najvišjega zneska globe, za katerega stranke predvidevajo, da jim ga bo Komisija naložila, in s katerim bi se strinjale v okviru postopka poravnave, potrdilo strank, da ob upoštevanju zgoraj navedenega ne nameravajo zahtevati vpogleda v spis ali ponovnega ustnega zaslišanja, razen če Komisija ne vključi njihovih vlog za poravnavo v obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah in odločbo (obvestilo o poravnavi, točka 20).

125 Po tem priznanju o odgovornosti in izjavah zadevnih podjetij jim Komisija posreduje obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah in sprejme končno odločitev. Ta temelji predvsem na dejstvu, da so stranke nedvoumno priznale svojo odgovornost, niso ugovarjale obvestilu o ugotovitvah o možnih kršitvah in so še vedno pripravljene na sklenitev poravnave (obvestilo o poravnavi, točke od 23 do 28).

126 Komisija se lahko v končni odločitvi odloči, da stranko nagradi za sklenitev poravnave z 10-odstotnim znižanjem globe, ki se naloži (obvestilo o poravnavi, točka 32).

127 Na drugem mestu, glede nasprotne tožbe Komisije je treba navesti, da lahko Komisija, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 118 zgoraj, Splošnemu sodišču sicer predlaga, naj zviša globo, vendar je treba opozoriti, da mora za to Splošnemu sodišču omogočiti, da ugotovi, ali okoliščine obravnavanega primera upravičujejo tako zvišanje (glej v tem smislu sodbi z dne 9. julija 2003, Archer Daniels Midland in Archer Daniels Midland Ingredients/Komisija, T-224/00, EU:T:2003:195, točka 362, in z dne 8. oktobra 2008, Schunk in Schunk Kohlenstoff-Technik/Komisija, T-69/04, EU:T:2008:415, točka 251).

128 Natančneje, Komisija mora dokazati, da je zvišanje globe primerno zlasti glede na dejstva in okoliščine, ki so se pojavile med postopkom in za katere Komisija ob sprejetju odločbe o določitvi zneska globe ni vedela (glej v tem smislu sodbi z dne 5. oktobra 2011, Transcatab/Komisija, T-39/06, EU:T:2011:562, točka 402, in z dne 18. oktobra 2023, Clariant in Clariant International/Komisija, T-590/20, EU:T:2023:650, točka 222). Ugotoviti je namreč treba, ali je bila Komisija zaradi ravnanja tožeče stranke in v nasprotju z vsemi pričakovanji, ki jih je lahko razumno utemeljila s sodelovanjem tožeče stranke med upravnim postopkom, dolžna pripraviti in predstaviti obrambo pred Splošnim sodiščem, ki je bila namenjena izpodbijanju dejstev, za katera je upravičeno menila, da jih tožeča stranka ne bo izpodbijala (glej v tem smislu sodbo z dne 14. decembra 2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich in drugi/Komisija, od T-259/02 do T-264/02 in T-271/02, EU:T:2006:396, točka 573).

b) Preučitev predloga Komisije

129 V obravnavani zadevi Komisija navaja, da je zvišanje globe primerno, prvič, ker tožeči stranki pred Splošnim sodiščem ne moreta izpodbijati njene pristojnosti za vodenje upravnega postopka v obravnavani zadevi, saj sta tožeči stranki to pristojnost priznali v vlogi za poravnavo, in drugič, ker ta zadeva povzroča dodatno upravno breme.

130 Na prvem mestu je treba preveriti, ali je Komisija pravno zadostno dokazala, da sta tožeči stranki v upravnem postopku priznali pristojnost Komisije namesto pristojnosti zveznega urada za varstvo konkurence.

131 Prvič, Komisija je sicer že v odgovoru na tožbo trdila, da sta tožeči stranki v bistvu priznali to pristojnost med upravnim postopkom, vendar – čeprav je izpodbijanje navedene pristojnosti predmet tožbe tožečih strank – ni niti v navedenem odgovoru niti v dupliki predložila ali predlagala predložitve nobenega dokaza, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da sta tožeči stranki domnevno priznali navedeno pristojnost v okviru postopka poravnave.

132 Komisija je šele na obravnavi navedla, da je Splošnemu sodišču v okviru pripravljalnega ukrepa, odrejenega na podlagi členov 92(3) in 103 Poslovnika Splošnega sodišča, pripravljena predložiti vlogo za poravnavo, ki sta jo pripravili tožeči stranki, saj ima ta vloga zelo „občutljivo“ in „zaupno“ vsebino. Po mnenju Komisije navedena vloga vsebuje navedbe o priznanju te pristojnosti.

133 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 85(3) Poslovnika določa, da „[i]zjemoma lahko glavne stranke predložijo dokaze ali podajo dokazne predloge še pred koncem ustnega dela postopka ali pred odločitvijo Splošnega sodišča, da bo odločilo brez ustnega dela postopka, če upravičijo zamudo pri njihovi predložitvi oziroma podaji“.

134 Prav tako člen 88(2) Poslovnika določa, da če je predlog za pripravljalne ukrepe predložen po prvi izmenjavi vlog, mora stranka, ki poda predlog, navesti, zakaj ga ni mogla predložiti prej.

135 Poleg tega mora v skladu s členom 92(3) Poslovnika stranka, ki predlaga pripravljalni ukrep na podlagi te določbe, utemeljiti nujnost takega ukrepa v obliki sklepa o pripravljalnem ukrepu.

136 Vendar je treba neodvisno od vprašanja, ali je treba ukrepanje Komisije šteti za dokazni predlog, predložen na podlagi člena 85(3) Poslovnika, ali za predlog za sprejetje pripravljalnih ukrepov na podlagi člena 92(3) istega poslovnika, ugotoviti, da ni ustrezno utemeljila zamude pri njenem ukrepanju.

137 Komisija je namreč na obravnavi zgolj napotila na točko 222 sodbe z dne 18. oktobra 2023, Clariant in Clariant International/Komisija (T-590/20, EU:T:2023:650), navedene v točki 128 zgoraj, in navedla, da v obravnavani zadevi ob sprejetju izpodbijanega sklepa ni vedela, da bosta tožeči stranki izpodbijali njeno pristojnost.

138 S pojasnilom Komisije pa, na eni strani, ni mogoče ovreči dejstva, da je lahko Komisija glede na tožbo tožečih strank že v odgovoru na tožbo v utemeljitev svoje trditve, ki se v bistvu nanaša na implicitno priznanje pristojnosti tožečih strank v zvezi s postopkom poravnave, predložila vse dokaze, dokazni predlog ali predlog za sprejetje pripravljalnih ukrepov.

139 Na drugi strani je treba – tudi če se je Komisija nameravala sklicevati na sodbo z dne 18. oktobra 2023, Clariant in Clariant International/Komisija (T-590/20, EU:T:2023:650), ker je bila izdana po vložitvi odgovora na tožbo z dne 7. decembra 2022 in duplike z dne 5. aprila 2023 – ugotoviti tudi, da navedena sodba, kot je razvidno iz točke 128 zgoraj, ne vsebuje novih pravnih presoj glede elementov, s katerimi je treba utemeljiti nasprotno tožbo za zvišanje globe in s katerimi bi lahko Komisija upravičila zamudo pri ukrepanju. Že iz sodne prakse Splošnega sodišča naj bi namreč izhajalo, da mora Komisija svoj predlog utemeljiti na podlagi elementov, za katere ob odobritvi znižanja globe ni vedela (glej v tem smislu sodbo z dne 5. oktobra 2011, Transcatab/Komisija, T-39/06, EU:T:2011:562, točka 402).

140 Poleg tega je treba v delu, v katerem se je Komisija sklicevala na člen 92(3) Poslovnika, ugotoviti, da Komisija prav tako ni pojasnila, zakaj bi bilo treba v obravnavani zadevi sprejeti pripravljalni ukrep, pri čemer je na splošno navedla zgolj domnevne razloge v zvezi z zaupnostjo in občutljivostjo, medtem ko so dokumenti, ki jih je predlagala, izvirali od samih tožečih strank.

141 Zato je treba predlog Komisije za predložitev nekaterih dokazov pred Splošnim sodiščem, podan na obravnavi 20. marca 2024, zavreči kot nedopusten.

142 Drugič, po mnenju Komisije priznanje njene pristojnosti izhaja iz dejstva, da sta tožeči stranki v vlogi za poravnavo navedli, da bi se strinjali s tem, da jima Komisija naloži globo, ki lahko doseže določeno zgornjo mejo.

143 Tako sta tožeči stranki v skladu s točko 16(a) obrazložitve izpodbijanega sklepa jasno in nedvoumno priznali svojo odgovornost, glavna dejstva, pravno kvalifikacijo teh dejstev, vključno z njuno vlogo in trajanjem njunega sodelovanja pri kršitvi. V skladu s točko 16(b) obrazložitve navedenega sklepa sta tožeči stranki navedli tudi najvišji znesek globe, za katerega sta pričakovali, da bo naložen, in s katerim bi se v postopku poravnave strinjali.

144 Iz priznanja teh elementov pa ni mogoče sklepati, da sta tožeči stranki priznali tudi pristojnost Komisije, ki ni bila določena v obvestilu o poravnavi, drugače od priznanja navedenih elementov, ki je posebej določeno v točki 20 navedenega obvestila (glej točko 124 zgoraj).

145 Ugotoviti je torej treba, da Komisija ni dokazala, da sta tožeči stranki priznali svojo pristojnost za vodenje zadevnega upravnega postopka.

146 Poleg tega je treba opozoriti, da je Sodišče v okoliščinah, ki so podobne okoliščinam v tej zadevi, že razsodilo, da če Komisija ob koncu upravnega postopka po sklepu o začetku postopka sprejme odločitev, ki vpliva na interese podjetja, kot je tožeča stranka, je ta odločitev na podlagi člena 263 PDEU lahko predmet pravnega sredstva, v okviru katerega bi lahko navedeno podjetje uveljavljalo vse potrebne razloge. Natančneje, iz navedene določbe je razvidno, da vprašanje pristojnosti

avtorja akta spada pod nadzor sodišča Unije v okviru takega pravnega sredstva. Zato mora sodišče Unije presoditi, ali so bile v zvezi s tem v navedenem upravnem postopku storjene nezakonitosti in ali te lahko vplivajo na zakonitost sklepa, ki ga je Komisija sprejela ob koncu tega postopka (sklep z dne 29. januarja 2020, Silgan Closures in Silgan Holdings/Komisija, C-418/19 P, neobjavljen, EU:C:2020:43, točki 63 in 64).

147 Iz navedenega izhaja, da v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, zvišanja globe v okoliščinah obravnavane zadeve ni mogoče utemeljiti s tem, da sta tožeči stranki domnevno izpodbijali dejstvo (in sicer v obravnavani zadevi pristojnost Komisije namesto pristojnosti zveznega urada za varstvo konkurence), ki naj bi ga tožeči stranki priznali med postopkom poravnave pred Komisijo, prvič pred Splošnim sodiščem. Komisija namreč v obravnavani zadevi ni mogla dokazati, da sta tožeči stranki med postopkom poravnave priznali njeno pristojnost namesto pristojnosti zveznega urada za varstvo konkurence, niti da je lahko razumno domnevala, da tožeči stranki ne bosta izpodbijali navedene pristojnosti, še toliko bolj po izidu pravde iz točke 146 zgoraj, ki ga je sprožila druga skupina, na katero se nanaša kršitev.

148 Na drugem mestu je treba preučiti podredno utemeljitev Komisije, da je vložitev te tožbe ogrozila postopkovne koristi, ki jih je imela zaradi postopka poravnave.

149 V zvezi s tem iz točke 16 obrazložitve izpodbijanega sklepa izhaja, da sta tožeči stranki priznali svojo odgovornost in navedli najvišji znesek globe, s katerim bi se strinjali (glej točko 143 zgoraj), in da sta potrdili, da sta bili dovolj obveščeni o očitkih, ki jih je Komisija nameravala uporabiti proti njima, in da sta imeli dovolj možnosti, da sta lahko Komisiji predstavili svoje stališče (točka 16(c) obrazložitve). Tožeči stranki sta navedli tudi, da ne nameravata zahtevati vpogleda v spis ali ponovnega ustnega zaslišanja (točka 16(d) obrazložitve), in da se strinjata, da bosta prejeli obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah in končno odločbo v angleščini (točka 16(e) obrazložitve).

150 Tako je Komisija v nasprotju s tem, kar trdi, imela procesne koristi, kar je še vedno res ne glede na vložitev te tožbe (glej v tem smislu sodbo z dne 18. oktobra 2023, Clariant in Clariant International/Komisija, T-590/20, EU:T:2023:650, točka 237). Uporaba sredstev Komisije za obrambo izpodbijanega sklepa pred Splošnim sodiščem je neločljivo povezana z vsakim sodnim postopkom in ne posega v navedene procesne koristi, saj tožeči stranki v obravnavani zadevi ne nameravata vnovič obravnavati elementov iz točke 149 zgoraj, ki sta jih priznali v okviru postopka poravnave, ampak izpodbijata le pristojnost Komisije namesto pristojnosti zveznega urada za varstvo konkurence.

151 Iz zgoraj navedenega izhaja, da v posebnih okoliščinah te zadeve zvišanja globe, ki ga predlaga Komisija, ni mogoče upravičiti z domnevno izgubo procesnih koristi niti z domnevnim dodatnim upravnim bremenom zaradi vložitve te tožbe.

152 Zato je treba zahtevek iz nasprotne tožbe Komisije zavrniti, vključno s tistim, ki je bil naveden podredno.

[…]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Nasprotna tožba Evropske komisije se zavrne.**

3. **Družbi Crown Holdings, Inc. in Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH nosita svoje stroške in 90 % stroškov Komisije.**

4. **Komisija nosi 10 % svojih stroškov.**

5. **Zvezna republika Nemčija nosi svoje stroške.**

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Norkus Valasidis

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 2. oktobra 2024.

Podpisi