Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (druhého rozšířeného senátu)

2. října 2024*

„Hospodářská soutěž – Kartelové dohody – Trh kovových obalů – Rozhodnutí, kterým se konstatuje porušení článku 101 SFEU – Spolupráce mezi Komisí a vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž – Zahájení vyšetřovacího řízení Komisí na žádost vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž – Lhůta pro přerozdělení – Povinnost uvést odůvodnění – Legitimní očekávání – Zásada subsidiarity – Právo na obhajobu – Přiměřenost – Zásada řádné správy – Vzájemný návrh na změnu výše pokuty v návaznosti na postup při narovnání“

Ve věci T-587/22,

Crown Holdings, Inc., se sídlem v Yardley, Pensylvánie (Spojené státy),

Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, se sídlem v Seesen (Německo),

zástupci: A. Burnside, C. Graf York von Wartenburg, A. Kidane a D. Strohl, advokáti,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zástupci: B. Ernst, A. Keidel a L. Wildpanner, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Spolkovou republikou Německo, zástupci: J. Möller a R. Kanitz, jako zmocněnci,

vedlejší účastnicí,

TRIBUNÁL (druhý rozšířený senát),

ve složení: A. Marcoulli, předsedkyně, J. Schwarcz, V. Tomljenović, R. Norkus (zpravodaj) a W. Valasidis, soudci,

za soudní kancelář: I. Kurme, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

* Jednací jazyk: angličtina.

po jednání konaném dne 20. března 2024,

vydává tento

Rozsudek [1]

1 Žalobou podanou na základě článku 263 SFEU se žalobkyně, společnosti Crown Holdings, Inc., a Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, domáhají zrušení rozhodnutí Komise C(2022) 4761 final ze dne 12. července 2022 týkajícího se řízení podle článku 101 SFEU (věc AT.40522 – Kovové obaly) (dále jen „napadené rozhodnutí“) v rozsahu, v němž se jich týká. Evropská komise vzájemným návrhem navrhuje zvýšení pokuty, která byla žalobkyním uložena.

I. Skutečnosti předcházející sporu

2 Žalobkyně jsou společnostmi působícími v odvětví kovových obalů, včetně kovových plechovek a kovových uzávěrů.

3 V březnu 2015 zahájil Bundeskartellamt (Spolkový úřad pro hospodářskou soutěž, Německo) šetření proti několika společnostem v tomto odvětví, včetně žalobkyň.

4 Na žádost Spolkového úřadu pro hospodářskou soutěž, aby tuto věc prošetřila, přijala Komise dne 19. dubna 2018 rozhodnutí C(2018) 2466 final o zahájení řízení ve věci AT. 40522 – Pandora (dále jen „rozhodnutí o zahájení řízení“).

5 Dne 25. dubna 2018 obdržela Komise od žalobkyň žádost o shovívavost.

6 Dne 23. března 2021 vyzvala Komise žalobkyně a další skupinu, jež se dopustila protiprávního jednání, aby se zúčastnily jednání s cílem dosáhnout narovnání.

7 Rozhodnutím ze dne 1. října 2021 bylo řízení ukončeno, pokud jde o všechna území Evropského hospodářského prostoru (EHP), s výjimkou Německa.

8 Žalobkyně podaly formální návrh na narovnání, ve kterém uznaly svou odpovědnost za protiprávní jednání a uvedly maximální výši pokuty, jejíž uložení očekávají a kterou by v rámci postupu při narovnání akceptovaly.

9 Dne 19. května 2022 zaslala Komise žalobkyním prohlášení o námitkách; žalobkyně na něj odpověděly potvrzením, že skutkové okolnosti a právní posouzení protiprávního jednání uvedené v rozhodnutí odrážejí obsah jejich návrhů na narovnání a jsou i nadále odhodlány pokračovat v postupu při narovnání.

10 Dne 12. července 2022 přijala Komise napadené rozhodnutí. Konstatovala mimo jiné, že se žalobkyně účastnily jediného a pokračujícího protiprávního jednání v rozporu s článkem 101 SFEU v odvětví kovových obalů v Německu od 11. března 2011 do 18. září 2014, a uložila jim pokutu ve výši 7 670 000 eur.

[1] – Jsou uvedeny pouze body tohoto rozsudku, jejichž zveřejnění Tribunál považuje za účelné.

11 V této částce je zohledněno 50 % snížení pokuty přiznané žalobkyním na základě oznámení Komise o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů (Úř. věst. 2006, C 298, s. 17) a 10 % snížení na základě oznámení Komise o postupu při narovnání s cílem přijmout rozhodnutí podle článků 7 a 23 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 v případech kartelů (Úř. věst. 2008, C 167, s. 1, dále jen „oznámení o narovnání“).

[*omissis*]

III. Právní otázky

A. K návrhu na zrušení

15 Úvodem je třeba zaprvé připomenout, že Komise je na základě čl. 105 odst. 1 SFEU nadána pravomocí dbát na provádění článků 101 a 102 SFEU.

16 Komise je tedy podle judikatury povolána definovat a provádět politiku hospodářské soutěže Evropské unie (viz rozsudek ze dne 16. října 2013, Vivendi v. Komise, T-432/10, nezveřejněný, EU:T:2013:538, bod 22 a citovaná judikatura).

17 V souladu s těmito zásadami byla Komisi nařízením Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích [101] a [102 SFEU] (Úř. věst. 2003, L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/02, s. 205), bez ohledu na to, jakým způsobem se o případu dověděla – tj. zda obdržela stížnost nebo se případem začala zabývat z vlastního podnětu – svěřena pravomoc rozhodnout, zda má být jednání předmětem stíhání, rozhodnutí konstatujícího existenci protiprávního jednání a nápravného opatření, včetně pokuty, a to v závislosti na prioritách, jež definuje v rámci politiky Unie v oblasti hospodářské soutěže. Je tomu tak i v případě, kdy se Komise – jako v projednávané věci – začala věcí zabývat na žádost vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž.

18 Zadruhé je třeba uvést, že nařízení č. 1/2003 ukončilo předchozí centralizovaný režim a v souladu se zásadou subsidiarity organizuje širší zapojení vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, jimž za tímto účelem svěřuje pravomoc provádět unijní právo hospodářské soutěže. Systematika nařízení je založena na úzké spolupráci, jež má být rozvíjena mezi Komisí a orgány členských států pro hospodářskou soutěž, jež jsou organizovány v rámci sítě (rozsudek ze dne 16. června 2015, FSL a další v. Komise, T-655/11, EU:T:2015:383, bod 75).

19 Zatřetí z čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 vyplývá, že Komisi je ponechána rozhodující úloha při vyšetřování a zjišťování porušení unijních pravidel hospodářské soutěže, která není dotčena souběžnou pravomocí, jíž disponují vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž na základě uvedeného nařízení (rozsudek ze dne 13. července 2011, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs v. Komise, T-144/07, T-147/07 až T-150/07 a T-154/07, EU:T:2011:364, bod 76).

20 Článek 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 totiž stanoví, že jakmile Komise zahájí řízení proti jednomu nebo několika podnikům z důvodu údajného porušení článků 101 nebo 102 SFEU, ztrácejí orgány pro hospodářskou soutěž členských států pravomoc stíhat tytéž podniky za tatáž údajně protisoutěžní jednání, ke kterým došlo na tomtéž nebo několika výrobkových a zeměpisných trzích během jednoho nebo několika období (rozsudky ze dne 25. února 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, bod 30, a ze dne 20. dubna 2023, Amazon.com a další v. Komise,

C-815/21 P, EU:C:2023:308, bod 27). Komisi je ponechána možnost zahájit řízení, i když vnitrostátní orgán již případ projednává, s výhradou prosté konzultace s uvedeným orgánem (rozsudek ze dne 8. března 2007, France Télécom v. Komise, T-339/04, EU:T:2007:80, bod 80).

21 Začtvrté je třeba připomenout, že podle bodu 4 oznámení Komise o spolupráci v rámci sítě orgánů pro hospodářskou soutěž (Úř. věst. 2004, C 101, s. 43, dále jen „oznámení o spolupráci“) jsou konzultace a výměny informací v rámci sítě orgánů pro hospodářskou soutěž záležitostí mezi orgány jednajícími ve veřejném zájmu a toto oznámení nepřiznává podle svého bodu 31 dotčeným podnikům individuální právo na to, aby byl jejich případ projednán určitým orgánem. Obecně řečeno, ani nařízení č. 1/2003, ani uvedené oznámení nevytvářejí práva či očekávání podniku, pokud jde o projednání jeho věci určitým orgánem pro hospodářskou soutěž (viz rozsudek ze dne 17. prosince 2014, Si.mobil v. Komise, T-201/11, EU:T:2014:1096, bod 39 a citovaná judikatura, a usnesení ze dne 14. října 2021, Amazon.com a další v. Komise, T-19/21, EU:T:2021:730, bod 48 a citovaná judikatura).

22 Podle bodu 5 oznámení o spolupráci si každý člen sítě ponechává veškerou volnost k rozhodnutí, zda věc prošetří, či nikoli, a jeho bod 55 v souladu s čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 stanoví, že Komise informuje vnitrostátní orgán, který se věcí zabývá, o důvodech, proč se rozhodne ji převzít.

23 Pokud jde o přerozdělování věcí mezi orgány pro hospodářskou soutěž, bod 18 oznámení o spolupráci uvádí, že „[p]okud vyvstanou problémy s přerozdělováním věcí, je třeba je urychleně vyřešit, a to v zásadě do dvou měsíců od data první informace zaslané síti podle článku 11 nařízení [č. 1/2003]“, a že „[v] této lhůtě se orgány pro hospodářskou soutěž pokusí dosáhnout dohody o případném přerozdělení a případně o podmínkách souběžného postupu“.

24 Bod 19 oznámení o spolupráci stanoví:

„[o]rgán nebo orgány pro hospodářskou soutěž, které se zabývají věcí na konci lhůty pro přerozdělení, musí pokračovat v jejím projednávání až do konce daného řízení. K přerozdělení věci po uplynutí původní dvouměsíční lhůty pro přerozdělení může dojít pouze v případě podstatné změny známých skutkových okolností případu v průběhu řízení.“

25 A konečně bod 54 oznámení o spolupráci se konkrétně týká situace, kdy Komise zahájí řízení na základě čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 poté, co „jeden nebo více vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž informovaly síť […], že se zabývají určitou věcí“. Tento bod uvádí, že „[v] průběhu počátečního období pro přidělení“, tedy „v orientační dvouměsíční lhůtě“ uvedené v bodě 18 téhož oznámení, může Komise zahájit řízení na základě uvedeného ustanovení po konzultaci s dotyčnými orgány. Kromě toho upřesňuje, že „[p]o skončení fáze přidělení“ Komise toto ustanovení v zásadě použije pouze v určitých případech, a sice pokud členové sítě zamýšlejí přijmout protichůdná rozhodnutí v téže věci [bod 54 písm. a)]; pokud tito členové zamýšlejí přijmout rozhodnutí, které je zjevně v rozporu s ustálenou judikaturou [bod 54 písm. b)]; pokud jeden nebo více členů nadměrně protahují řízení [bod 54 písm. c)]; pro rozvoj unijní politiky hospodářské soutěže, zejména pokud podobná otázka v oblasti hospodářské soutěže vyvstane ve více členských státech, nebo pro zajištění účinného uplatňování [bod 54 písm. d)]; nebo dokonce i v případě neexistence námitek ze strany dotyčného vnitrostátního orgánu nebo orgánů pro hospodářskou soutěž [bod 54 písm. e)].

26 Právě na základě těchto skutečností je třeba posoudit žalobní důvody předložené žalobkyněmi.

27 V projednávané věci žalobkyně zdůrazňují, že nezpochybňují obsah napadeného rozhodnutí, jejž akceptovaly v rámci postupu při narovnání. Upřesňují, že se žaloba týká pouze procesních vad, které vedly k novému přidělení věci Komisi a nakonec k přijetí uvedeného rozhodnutí.

28 Na podporu své žaloby předkládají žalobkyně šest žalobních důvodů. První žalobní důvod vychází z porušení zásad stanovených v oznámení o spolupráci. Druhý žalobní důvod vychází z porušení zásady ochrany legitimního očekávání a z nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí. Třetí žalobní důvod vychází z porušení zásady subsidiarity. Čtvrtý žalobní důvod vychází z porušení práva na obhajobu. Pátý žalobní důvod vychází z porušení zásady proporcionality. Šestý žalobní důvod vychází z porušení zásady řádné správy.

29 Je třeba posoudit společně první a druhý žalobní důvod a poté ostatní žalobní důvody v pořadí, v němž byly předloženy.

1. K prvnímu a druhému žalobnímu důvodu, vycházejícím z porušení oznámení o spolupráci, z porušení zásady ochrany legitimního očekávání a z porušení povinnosti uvést odůvodnění

30 Žalobkyně v podstatě zaprvé tvrdí, že Komise je vázána oznámením o spolupráci, které vzbuzuje legitimní očekávání, a zadruhé tvrdí, že Komise neodůvodnila své rozhodnutí odchýlit se od původní lhůty pro přerozdělení stanovené v uvedeném oznámení.

a) K argumentaci, podle které je Komise vázána oznámením o spolupráci, které vzbuzuje legitimní očekávání

31 Argumenty žalobkyň se v podstatě dělí na tři části. První část se týká otázky, zda je Komise vázána oznámením o spolupráci. Druhá část se zaměřuje na určení, zda body 18 a 19 uvedeného oznámení vzbudily legitimní očekávání, pokud jde o přerozdělení věci ve lhůtě dvou měsíců, a třetí část se zaměřuje na určení, zda v projednávané věci existovaly důvody se od této lhůty odchýlit.

1) K první části, podle které je Komise vázána oznámením o spolupráci

32 Žalobkyně tvrdí, že z judikatury vyplývá, že se Komise přijetím takových pravidel chování, jako jsou pravidla uvedená v oznámení o spolupráci, sama omezuje ve své posuzovací pravomoci a nemůže se od svých pravidel odchýlit, aniž je případně sankcionována z důvodu porušení obecných právních zásad, k nimž patří ochrana legitimního očekávání.

33 Komise a Spolková republika Německo s argumenty žalobkyň nesouhlasí.

34 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle Soudního dvora nemají být v řadě C *Úředního věstníku Evropské unie*, na rozdíl od jeho řady L, zveřejňovány právně závazné akty, ale pouze informace, doporučení a stanoviska týkající se Unie (rozsudky ze dne 12. května 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, bod 35, a ze dne 13. prosince 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, bod 30). Oznámení o spolupráci přijaté v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž přitom bylo zveřejněno v roce 2004 v řadě C uvedeného *Úředního věstníku* [rozsudek ze dne 20. ledna 2016, DHL Express (Italy) a DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, bod 34].

35 Z judikatury nicméně vyplývá, že pokud Komise přijme pravidla chování a oznámí jejich zveřejněním, že je napříště použije na případy, na něž se vztahují, sama se omezuje při výkonu své posuzovací pravomoci a nemůže se od těchto pravidel odchýlit, jinak jí případně hrozí sankce za porušení obecných právních zásad, jako je zásada rovného zacházení nebo ochrana legitimního očekávání (rozsudek ze dne 16. února 2017, H&R ChemPharm v. Komise, C-95/15 P, nezveřejněný, EU:C:2017:125, bod 57).

36 Jak uvádějí žalobkyně, Tribunál nedávno uvedl, že se tato judikatura použije na oznámení o spolupráci, kterým se Komise sama omezila při výkonu své diskreční pravomoci při projednávání stížností tím, že stanovila pokyny, jejichž cílem je zejména objasnit, za jakých podmínek lze mít za to, že buď Komise, nebo jediný vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž nebo několik vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž mají lepší předpoklady pro posouzení stížnosti (rozsudek ze dne 9. února 2022, Sped-Pro v. Komise, T-791/19, EU:T:2022:67, bod 40).

37 Komise má nicméně za to, že se oznámení o spolupráci liší od ostatních oznámení tím, že se týká pouze vztahů mezi orgány pro hospodářskou soutěž. Navíc rozsudek ze dne 9. února 2022, Sped-Pro v. Komise (T-791/19, EU:T:2022:67), není podle Komise v projednávané věci relevantní, neboť se týká „vyřizování stížností“ na základě článku 7 nařízení č. 1/2003 a článku 7 nařízení Komise (ES) č. 773/2004 ze dne 7. dubna 2004 o vedení řízení Komise podle článků [101] a [102 SFEU] (Úř. věst. 2004, L 123, s. 18; Zvl. vyd. 08/03, s. 81), a nikoli přerozdělování věcí nebo rozhodnutí, kterým se konstatuje porušení pravidel hospodářské soutěže. Hlavní snahou ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, bylo vyhnout se situaci, kdy stížnost nebude posouzena, zatímco žalobkyně v projednávané věci tvrdí, že provádění článku 101 SFEU mělo být znemožněno Komisi, a nikoli Spolkovému úřadu pro hospodářskou soutěž, a to již z toho důvodu, že původní lhůta pro přidělení věci uplynula. To by bylo ve skutečnosti v rozporu s cílem sledovaným uvedeným rozsudkem, kterým je účinné uplatňování pravidel hospodářské soutěže. Oznámení o spolupráci se navíc ve svých bodech 20 až 25, 35 a 36 zabývá především vyřizováním stížností, které není v projednávané věci dotčeno.

38 V tomto ohledu je přitom třeba uvést, že Komisí dovolávané rozlišování mezi případem, kdy byla věc zahájena na základě stížnosti, a případem, kdy Komise věc projednává z úřední povinnosti – a tím spíše, jako v projednávané věci, v návaznosti na žádost Spolkového úřadu pro hospodářskou soutěž – není relevantní.

39 Je pravda, že se rozsudek ze dne 9. února 2022, Sped-Pro v. Komise (T-791/19, EU:T:2022:67), týká nebezpečí porušení práv stěžovatele v případě zamítnutí stížnosti.

40 Oznámení o spolupráci se však zabývá jak případy, kdy byla věc předložena na základě stížnosti, tak i případy, kdy orgán pro hospodářskou soutěž zahájil řízení z úřední povinnosti.

41 Konkrétně body 18 a 19 oznámení o spolupráci, které se týkají otázek přerozdělení a jejichž porušení se žalobkyně dovolávají, nijak nerozlišují podle toho, zda je dotčená věc vyšetřována z úřední povinnosti, nebo na základě stížnosti.

42 Je tedy třeba konstatovat, že byť jsou výměny informací v rámci sítě záležitostí mezi orgány pro hospodářskou soutěž jednajícími ve veřejném zájmu a nijak nemění práva nebo povinnosti podniků (bod 4 oznámení o spolupráci), omezila se Komise přijetím tohoto oznámení nejen ve vztahu ke stěžovatelům, ale i ve vztahu k podnikům, jejichž činnosti jsou předmětem šetření.

43 Jestliže Komise nedodrží pravidla, která si sama stanovila, může to v souladu s judikaturou připomenutou v bodě 35 výše vést k porušení obecných zásad, jako je například ochrana legitimního očekávání, jež žalobkyně uplatnily v projednávané věci a které je předmětem druhé a třetí části níže.

2) K druhé části, podle které body 18 a 19 oznámení o spolupráci vzbudily legitimní očekávání

44 Žalobkyně mají za to, že pravidla pro přerozdělování věcí uvedená v bodech 18 a 19 oznámení o spolupráci vzbudila legitimní očekávání, že k jakémukoli přerozdělení věci dojde v původní dvouměsíční lhůtě.

45 Komise a Spolková republika Německo s argumenty žalobkyň nesouhlasí.

46 V tomto ohledu je třeba připomenout, že k tomu, aby bylo konstatováno porušení zásady ochrany legitimního očekávání, je třeba, aby unijní orgán tím, že poskytl adresátovi veřejné správy konkrétní ujištění, vyvolal u něj podloženou naději. Takovými ujištěními jsou bez ohledu na formu, ve které jsou sděleny, přesné, nepodmíněné a shodující se informace (viz rozsudek ze dne 16. září 2021, FVE Holýšov I a další v. Komise, C-850/19 P, nezveřejněný, EU:C:2021:740, bod 34 a citovaná judikatura).

47 Oznámení o spolupráci však neposkytuje žádné konkrétní ujištění, že lhůta pro přerozdělení nemůže být delší než dva měsíce.

48 Zaprvé vzhledem k tomu, že podle bodu 18 oznámení o spolupráci (viz bod 23 výše) musí k přerozdělení dojít „v zásadě“ do dvou měsíců, z tohoto znění vyplývá, že tato lhůta není závazná. Kromě toho není tento bod v žádném případě relevantní s ohledem na okolnosti projednávané věci, jelikož je mezi účastníky řízení nesporné, že Spolkový úřad pro hospodářskou soutěž a Komise nemusely podle znění tohoto ustanovení pokoušet „dosáhnout dohody o případném přerozdělení“ za účelem „vyřešení“ „problémů s přerozdělováním“, ale že Komise zahájila řízení na žádost Spolkového úřadu pro hospodářskou soutěž.

49 Zadruhé je třeba uvést, že se žalobkyně dovolávají striktního výkladu bodu 19 druhé věty oznámení o spolupráci připomenutého v bodě 24 výše. Podle nich se výraz „známé skutečnosti“ vztahuje pouze na skutečnosti, které se jeví jako relevantní pro určení, zda došlo k porušení pravidel hospodářské soutěže, a nikoli na události, ke kterým došlo v průběhu pozdějšího správního řízení a mohly by na něj mít dopad.

50 Podle ustálené judikatury Soudního dvora ovšem platí, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (viz rozsudek ze dne 27. ledna 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, bod 39 a citovaná judikatura).

51 S výkladem navrhovaným žalobkyněmi se proto nelze ztotožnit, neboť naráží na výklad bodu 19 oznámení o spolupráci z hlediska kontextu, do něhož je zasazen. Z různých případů předvídaných v bodě 54 uvedeného oznámení (viz bod 25 výše) totiž vyplývá, že Komise může zahájit řízení na základě čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 z různých důvodů. Vzhledem k tomu, že tyto případy jdou nad rámec skutečností, které se jeví jako relevantní pro určení, zda došlo k porušení pravidel hospodářské soutěže, musí být obrat „v případě podstatné změny známých skutkových okolností případu v průběhu řízení“ vykládán tak, že zahrnuje všechny relevantní skutečnosti, které se projeví v průběhu řízení.

52 Je tedy třeba odmítnout argumentaci žalobkyň, podle které body 18 a 19 oznámení o spolupráci vzbudily legitimní očekávání, že každé přerozdělení musí být provedeno ve lhůtě dvou měsíců.

[*omissis*]

2. K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady subsidiarity

73 Žalobkyně odkazují zejména na judikaturu, podle které nařízení č. 1/2003 organizuje v souladu se zásadou subsidiarity širší zapojení vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž. Podle názoru žalobkyň je proto Komise při výkonu diskreční pravomoci, kterou jí svěřuje nařízení č. 1/2003, povinna dodržovat zásadu subsidiarity. Bylo by tedy nevhodné, kdyby Komise využila své diskreční pravomoci k tomu, aby akceptovala přerozdělení věci za účelem obejití německých pravidel.

74 Komise a Spolková republika Německo s argumenty žalobkyň nesouhlasí.

75 Podle zásady subsidiarity, která je zakotvena v čl. 5 odst. 3 SEU, jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

76 Podle bodu 34 odůvodnění nařízení č. 1/2003 „[v] souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality stanovenými v [čl. 5 odst. 1 a 3 SEU] nejde [uvedené] nařízení nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení jeho cíle, kterým je umožnit účinné používání [unijních] pravidel hospodářské soutěže […]“.

77 Tribunál již rozhodl, že zásada subsidiarity nezpochybňuje pravomoci svěřené Komisi Smlouvou o FEU, mezi něž patří prosazování pravidel hospodářské soutěže (rozsudek ze dne 8. března 2007, France Télécom v. Komise, T-339/04, EU:T:2007:80, bod 89).

78 Jak bylo připomenuto v bodech 18 a 19 výše, nařízení č. 1/2003 sice ukončilo předchozí centralizovaný režim a organizuje v souladu se zásadou subsidiarity širší zapojení vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, avšak Komisi je ponechána rozhodující úloha při vyšetřování a zjišťování protiprávních jednání.

79 Jak bylo připomenuto v bodě 20 výše, čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 stanoví, že Komisi je ponechána možnost zahájit řízení za účelem přijetí rozhodnutí, i když vnitrostátní orgán již věc projednává, s výhradou prosté konzultace s dotyčným vnitrostátním orgánem.

80 V projednávané věci, jak je uvedeno v bodě 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí, byla podmínka stanovená v čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 v plném rozsahu splněna, jelikož Komise zahájila řízení na žádost Spolkového úřadu pro hospodářskou soutěž. Uvedené zahájení řízení tedy nezasáhlo do výsad dotyčného členského státu a jakékoli porušení zásady subsidiarity je nutně vyloučeno.

81 Třetí žalobní důvod, vycházející z porušení zásady subsidiarity, je tedy třeba zamítnout.

[*omissis*]

B. Ke vzájemnému návrhu Komise

114 Podle Komise si dodatečná administrativní zátěž, kterou zapříčinily žalobkyně po uzavření narovnání, žádá přehodnocení částky pokuty, která jim byla uložena. Žalobkyně uvádějí pouze žalobní důvody, kterými napadají pravomoc Komise vést dotčené správní řízení, i když v rámci svých návrhů na narovnání prohlásily, že souhlasí s tím, že jim Komise uloží pokutu. Komise má za to, že 10 % snížení pokuty na základě bodu 32 oznámení o narovnání již není odůvodněné, a žádá tedy Tribunál, aby při výkonu své pravomoci soudního přezkumu v plné jurisdikci stanovil výši pokuty uložené žalobkyním na 9 588 000 eur. Podpůrně Komise navrhuje zohlednit skutečnost, že postup při narovnání v projednávané věci přispěl pouze mnohem omezeněji než obvykle k ochraně veřejných prostředků, a tvrdí, že to neodůvodňuje úplné snížení pokuty o 10 %.

115 Žalobkyně s argumenty Komise nesouhlasí. Tvrdí zejména, že žádný právní základ neumožňuje zrušit snížení přiznané v rámci narovnání.

116 Je tedy třeba nejprve ověřit, zda má Tribunál pravomoc zrušit snížení přiznané v rámci narovnání, což by vedlo ke zvýšení pokuty, a poté posoudit opodstatněnost návrhu Komise.

1. K pravomoci Tribunálu

117 Je třeba připomenout, že přezkum legality je doplněn pravomocí přezkumu v plné jurisdikci, která byla unijnímu soudu přiznána článkem 31 nařízení č. 1/2003 v souladu s článkem 261 SFEU. Tato pravomoc opravňuje unijní soud, aby nad rámec pouhého přezkumu legality sankce nahradil posouzení Komise svým posouzením, a uloženou pokutu nebo penále tedy zrušil, snížil nebo zvýšil (viz rozsudky ze dne 8. prosince 2011, Chalkor v. Komise, C-386/10 P, EU:C:2011:815, bod 63 a citovaná judikatura, a ze dne 18. října 2023, Clariant a Clariant International v. Komise, T-590/20, EU:T:2023:650, bod 185 a citovaná judikatura).

118 Ačkoli je výkon pravomoci soudního přezkumu v plné jurisdikci nejčastěji požadován žalobci ve smyslu snížení výše pokuty, nic nebrání tomu, aby Komise mohla rovněž předložit unijnímu soudu otázku výše pokuty a navrhnout její zvýšení (rozsudky ze dne 8. října 2008, Schunk a Schunk Kohlenstoff-Technik v. Komise, T-69/04, EU:T:2008:415, bod 244, a ze dne 18. října 2023, Clariant a Clariant International v. Komise, T-590/20, EU:T:2023:650, bod 221).

119 Tato pravomoc soudního přezkumu v plné jurisdikci platí i v případě, kdy stejně jako v projednávané věci žalobkyně podpůrně nenavrhují snížení pokuty, která jim byla uložena. Článek 31 nařízení č. 1/2003, který výslovně stanoví, že unijní soud může v rámci žalob proti rozhodnutím, kterými Komise stanovila pokutu, tuto „pokutu […] zrušit, snížit nebo zvýšit“, totiž tuto pravomoc nepodmiňuje takovým návrhem.

120 Námitku nepřípustnosti vznesenou žalobkyněmi proti vzájemnému návrhu Komise je proto třeba zamítnout.

2. K opodstatněnosti návrhu

a) Úvodní poznámky

121 Pokud jde na prvním místě o postup při narovnání, Tribunál již připomněl jeho základní rysy v bodech 58 až 74 rozsudku ze dne 20. května 2015, Timab Industries a CFPR v. Komise (T-456/10, EU:T:2015:296), a naposledy v bodech 208 až 216 rozsudku ze dne 18. října 2023, Clariant a Clariant International v. Komise (T-590/20, EU:T:2023:650).

122 Z uvedené judikatury vyplývá, že postup při narovnání umožňuje Komisi řešit případy v oblasti kartelových dohod rychleji a účinněji. Cílem tohoto postupu je tedy zjednodušit a urychlit správní řízení, tak aby Komise mohla řešit více případů ze stejných prostředků (rozsudky ze dne 20. května 2015, Timab Industries a CFPR v. Komise, T-456/10, EU:T:2015:296, bod 60, a ze dne 18. října 2023, Clariant a Clariant International v. Komise, T-590/20, EU:T:2023:650, bod 209).

123 Postup při narovnání v zásadě probíhá následujícím způsobem. Tento postup zahajuje Komise se souhlasem dotyčných podniků (oznámení o narovnání, body 5, 6 a 11). Od zahájení řízení jsou podniky, které jsou předmětem šetření a účastní se postupu při narovnání, informovány Komisí v rámci dvoustranných jednání o základních skutečnostech, „jako jsou např. tvrzené skutečnosti, kvalifikace těchto skutečností, závažnost a doba trvání údajného kartelu, rozdělení odpovědnosti, odhadované rozpětí možných pokut, jakož i důkazy, na kterých jsou založeny možné námitky“ (oznámení o narovnání, bod 16). Tento mechanismus umožňuje stranám účinně prosazovat svá stanoviska k námitkám, které by Komise mohla proti nim vznést, a se znalostí věci přijmout rozhodnutí o tom, zda uzavřít, či neuzavřít narovnání (oznámení o narovnání, bod 16).

124 Po poskytnutí těchto informací se dotyčné podniky mohou rozhodnout pro postup při narovnání a předložit návrh na narovnání. Tento návrh na narovnání musí mimo jiné obsahovat jasné a jednoznačné uznání odpovědnosti stran za protiprávní jednání, údaj o maximální výši pokut, které strany očekávají, že jim Komise uloží, a které by v rámci postupu při narovnání akceptovaly, a potvrzení skutečnosti, že nemají v úmyslu žádat o přístup ke spisu nebo být znovu vyslechnuty při slyšení, ledaže prohlášení o námitkách a rozhodnutí Komise neodrážejí jejich návrh na narovnání (oznámení o narovnání, bod 20).

125 Na základě tohoto uznání odpovědnosti a potvrzení poskytnutých dotyčnými podniky předá Komise těmto podnikům prohlášení o námitkách a následně přijme konečné rozhodnutí. Toto rozhodnutí se v podstatě zakládá na tom, že strany jednoznačně uznaly svou odpovědnost, nezpochybnily prohlášení o námitkách a jsou i nadále odhodlány pokračovat v postupu při narovnání (oznámení o narovnání, body 23 až 28).

126 Ve svém konečném rozhodnutí může Komise rozhodnout o tom, že některá strana bude za uzavření narovnání odměněna 10 % z částky pokuty, která má být uložena (oznámení o narovnání, bod 32).

127 Pokud jde na druhém místě o vzájemný návrh Komise, ta sice může, jak vyplývá z judikatury připomenuté v bodě 118 výše, navrhnout Tribunálu zvýšení pokuty, nicméně je třeba připomenout, že za tímto účelem musí Tribunálu umožnit určení, zda okolnosti projednávané věci takové zvýšení odůvodňují (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. července 2003, Archer Daniels Midland a Archer Daniels Midland Ingredients v. Komise, T-224/00, EU:T:2003:195, bod 362, a ze dne 8. října 2008, Schunk a Schunk Kohlenstoff-Technik v. Komise, T-69/04, EU:T:2008:415, bod 251).

128 Komisi zejména přísluší prokázat, že zvýšení částky pokuty je přiměřené především s ohledem na skutečnosti a okolnosti, které vyšly najevo v průběhu řízení a o nichž v době přijetí rozhodnutí o stanovení výše pokuty nevěděla (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. října 2011, Transcatab v. Komise, T-39/06, EU:T:2011:562, bod 402, a ze dne 18. října 2023, Clariant a Clariant International v. Komise, T-590/20, EU:T:2023:650, bod 222). Je totiž třeba zjistit, zda jednání žalobkyně přinutilo Komisi, aby navzdory veškerému očekávání, které mohla rozumně založit na spolupráci uvedené strany během správního řízení, připravila a předložila obhajobu před Tribunálem zaměřenou na zpochybnění skutečností, o nichž se mohla právem domnívat, že je tato strana již nezpochybní (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. prosince 2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich a další v. Komise, T-259/02 až T-264/02 a T-271/02, EU:T:2006:396, bod 573).

b) Posouzení návrhu Komise

129 V projednávaném případě Komise uvádí, že zvýšení pokuty je přiměřené jednak proto, že žalobkyně nemohou před Tribunálem zpochybnit její pravomoc vést správní řízení v projednávané věci, když tuto pravomoc uznaly ve svém návrhu na narovnání, a jednak proto, že projednávaná věc vede k dodatečné administrativní zátěži.

130 Na prvním místě je třeba ověřit, zda Komise právně dostačujícím způsobem prokázala, že žalobkyně v průběhu správního řízení uznaly její pravomoc namísto pravomoci Spolkového úřadu pro hospodářskou soutěž.

131 Zaprvé je třeba uvést, že ač Komise již v žalobní odpovědi tvrdila, že žalobkyně v průběhu správního řízení v podstatě uznaly její pravomoc, v uvedené žalobní odpovědi ani v duplice nepředložila ani nenavrhla žádný důkaz o tom, že žalobkyně uvedenou pravomoc během postupu při narovnání uznaly, ačkoli zpochybnění uvedené pravomoci je samotným předmětem jejich žaloby.

132 Teprve na jednání Komise uvedla, že je připravena předložit Tribunálu v rámci dokazování nařízeného na základě čl. 92 odst. 3 a článku 103 jednacího řádu Tribunálu návrh na narovnání podaný žalobkyněmi, který má velmi „citlivý“ a „důvěrný“ obsah. Podle Komise obsahuje uvedený návrh informace o uznání této pravomoci.

133 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 85 odst. 3 jednacího řádu stanoví, že „[h]lavní účastníci řízení mohou výjimečně předložit nebo navrhnout další důkazy před ukončením ústní části řízení nebo před rozhodnutím Tribunálu, že rozhodne bez konání ústní části řízení, za podmínky, že je toto prodlení odůvodněné“.

134 Stejně tak čl. 88 odst. 2 jednacího řádu stanoví, že je-li návrh na provedení důkazů učiněn po první výměně spisů účastníků řízení, musí účastník řízení, který jej podává, uvést důvody, proč jej nemohl podat dříve.

135 Mimoto v souladu s čl. 92 odst. 3 jednacího řádu musí účastník řízení navrhující provedení důkazu na základě tohoto ustanovení odůvodnit potřebu jeho nařízení formou usnesení o provedení důkazů.

136 Nicméně i bez ohledu na otázku, zda postup Komise musí být považován za důkazní návrh předložený na základě čl. 85 odst. 3 jednacího řádu nebo za návrh na provedení důkazů podle čl. 92 odst. 3 téhož jednacího řádu, je nutno konstatovat, že Komise neposkytla platné odůvodnění pro prodlení v jejím postupu.

137 Komise se totiž na jednání omezila na odkaz na bod 222 rozsudku ze dne 18. října 2023, Clariant a Clariant International v. Komise (T-590/20, EU:T:2023:650), citovaný v bodě 128 výše, a na uvedení, že v projednávané věci v době, kdy přijímala napadené rozhodnutí, nevěděla o tom, že žalobkyně zpochybní její pravomoc.

138 Vysvětlením Komise přitom nemůže být zpochybněna skutečnost, že po podání žaloby byla již v žalobní odpovědi schopna předložit veškeré důkazy, důkazní návrhy nebo návrhy na provedení důkazů na podporu svého argumentu, který se v podstatě týkal implicitního uznání její pravomoci žalobkyněmi v souvislosti s postupem při narovnání.

139 Na druhé straně i za předpokladu, že by se Komise hodlala dovolávat rozsudku ze dne 18. října 2023, Clariant a Clariant International v. Komise (T-590/20, EU:T:2023:650), s odůvodněním, že byl vyhlášen až po předložení žalobní odpovědi dne 7. prosince 2022 a dupliky dne 5. dubna 2023, je třeba rovněž konstatovat, že jak vyplývá z bodu 128 výše, uvedený rozsudek neobsahuje nová právní posouzení, pokud jde o skutečnosti, které musí odůvodnit vzájemný návrh na zvýšení pokuty, jež by mohla odůvodnit prodlení v postupu Komise. Již z judikatury Tribunálu totiž vyplývalo, že je na Komisi, aby odůvodnila svůj návrh skutečnostmi, o kterých nevěděla, když přiznávala snížení pokuty (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. října 2011, Transcatab v. Komise, T-39/06, EU:T:2011:562, bod 402).

140 Pakliže Komise odkazovala na čl. 92 odst. 3 jednacího řádu, je nutno konstatovat, že ani nevysvětlila, proč bylo dokazování v projednávané věci nezbytné, když pouze bez dalšího upřesnění odkazovala na údajné důvody důvěrnosti nebo citlivosti, přestože dokumenty, které navrhla předložit, pocházely od samotných žalobkyň.

141 Návrh Komise na předložení některých důkazů před Tribunálem, formulovaný na jednání konaném dne 20. března 2024, tedy musí být odmítnut jako nepřípustný.

142 Zadruhé Komise uvádí, že uznání její pravomoci vyplývá ze skutečnosti, že žalobkyně v rámci svého návrhu na narovnání prohlásily, že souhlasí s tím, že jim Komise uloží pokutu, která by mohla dosáhnout určité maximální výše.

143 Podle bodu 16 písm. a) odůvodnění napadeného rozhodnutí tak žalobkyně jasně a jednoznačně uznaly svou odpovědnost, hlavní skutkové okolnosti a jejich právní kvalifikaci, a také svou úlohu a dobu trvání jejich účasti na protiprávním jednání. Podle bodu 16 písm. b) odůvodnění uvedeného rozhodnutí rovněž uvedly maximální výši pokuty, jejíž uložení očekávají a kterou by v rámci postupu při narovnání akceptovaly.

144 Z uznání těchto skutečností přitom nelze vyvodit, že žalobkyně uznaly také pravomoc Komise, která nebyla v oznámení o narovnání uvedena, na rozdíl od uznání zmíněných skutečností, jež bylo specificky konstatováno v bodě 20 tohoto oznámení (viz bod 124 výše).

145 Je tedy třeba konstatovat, že Komise neprokázala, že žalobkyně uznaly její pravomoc vést dotčené správní řízení.

146 Kromě toho je třeba připomenout, že za okolností obdobných těm, o jaké jde v projednávané věci, Soudní dvůr již rozhodl, že pokud Komise na konci správního řízení následujícího po rozhodnutí o zahájení řízení přijme rozhodnutí dotýkající se zájmů takového podniku, jako je žalobkyně, může být toto rozhodnutí podle článku 263 SFEU předmětem žaloby, v jejímž rámci by se uvedený podnik mohl dovolávat všech užitečných důvodů. Z uvedeného ustanovení zejména vyplývá, že otázka pravomoci autora aktu spadá do přezkumu vykonávaného unijním soudem v rámci takové žaloby. Je tedy na unijním soudu, aby posoudil, zda v průběhu uvedeného správního řízení došlo k protiprávnosti v tomto ohledu a zda tyto protiprávnosti mohou ovlivnit legalitu rozhodnutí přijatého Komisí na konci tohoto řízení (usnesení ze dne 29. ledna 2020, Silgan Closures a Silgan Holdings v. Komise, C-418/19 P, nezveřejněné, EU:C:2020:43, body 63 a 64).

147 Z výše uvedeného vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, nemůže být zvýšení pokuty za okolností projednávané věci odůvodněno tím, že žalobkyně údajně poprvé před Tribunálem zpochybnily skutečnost (v projednávané věci pravomoc Komise namísto pravomoci Spolkového úřadu pro hospodářskou soutěž), kterou uznaly v průběhu postupu při narovnání před Komisí. V projednávané věci totiž Komise nebyla schopna prokázat, že žalobkyně v průběhu postupu při narovnání uznaly její pravomoc namísto pravomoci Spolkového úřadu pro hospodářskou soutěž, ani že mohla důvodně předpokládat, že žalobkyně uvedenou pravomoc nezpochybní, a to tím spíše po ukončení sporů uvedených v bodě 146 výše, které zahájila jiná skupina dotčená protiprávním jednáním.

148 Na druhém místě je třeba přezkoumat podpůrnou argumentaci Komise, podle níž byly podáním projednávané žaloby ohroženy procesní přínosy, jichž dosáhla postupem při narovnání.

149 V tomto ohledu z bodu 16 odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně uznaly svou odpovědnost a uvedly maximální výši pokuty, kterou budou akceptovat (viz bod 143 výše), a potvrdily, že byly dostatečně informovány o námitkách, které vůči nim Komise zamýšlí vznést, a že jim bylo dostatečně umožněno, aby Komisi sdělily své stanovisko [bod 16 písm. c) odůvodnění]. Uvedly rovněž, že nemají v úmyslu žádat o přístup ke spisu nebo být znovu vyslechnuty při slyšení [bod 16 písm. d) odůvodnění], a souhlasily s obdržením prohlášení o námitkách a konečného rozhodnutí v angličtině [bod 16 písm. e) odůvodnění].

150 Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, jí svědčily procesní přínosy, které přetrvaly nezávisle na podání projednávané žaloby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. října 2023, Clariant a Clariant International v. Komise, T-590/20, EU:T:2023:650, bod 237). Mobilizace zdrojů Komise za účelem obrany napadeného rozhodnutí před Tribunálem je inherentní každému soudnímu řízení a nezpochybňuje uvedené procesní přínosy, jelikož v projednávané věci nehodlají žalobkyně zvrátit skutečnosti uvedené v bodě 149 výše, které uznaly v rámci postupu při narovnání, ale zpochybňují pouze pravomoc Komise namísto pravomoci Spolkového úřadu pro hospodářskou soutěž.

151 Z výše uvedeného vyplývá, že za zvláštních okolností projednávané věci nemůže být zvýšení pokuty požadované Komisí odůvodněno údajnou ztrátou procesních přínosů ani údajnou dodatečnou administrativní zátěží způsobenou podáním projednávané žaloby.

152 Vzájemný návrh Komise je tedy třeba zamítnout, a to i v rozsahu podpůrného návrhu.

[*omissis*]

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (druhý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Vzájemný návrh Evropské komise se zamítá.

3) Společnosti Crown Holdings, Inc., a Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH ponesou vlastní náklady řízení a nahradí 90 % nákladů řízení vynaložených Komisí.

4) Komise ponese 10 % vlastních nákladů řízení.

5) Spolková republika Německo ponese vlastní náklady řízení.

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Norkus Valasidis

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 2. října 2024.

Podpisy