HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a doua extinsă)

2 octombrie 2024*

„Concurență – Înțelegeri – Piața ambalajelor metalice – Decizie de constatare a unei încălcări a articolului 101 TFUE – Cooperarea dintre Comisie și autoritățile naționale de concurență – Inițierea procedurii de investigare de către Comisie la cererea unei autorități naționale de concurență – Termen de realocare – Obligația de motivare – Încredere legitimă – Principiul subsidiarității – Dreptul la apărare – Proporționalitate – Principiul bunei administrări – Cerere reconvențională de reevaluare a cuantumului amenzii în urma unei proceduri de tranzacție”

În cauza T-587/22,

Crown Holdings, Inc., cu sediul în Yardley, Pennsylvania (Statele Unite),

Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, cu sediul în Seesen (Germania),

reprezentate de A. Burnside, C. Graf York von Wartenburg, A. Kidane și D. Strohl, avocați,

reclamante,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de B. Ernst, A. Keidel și L. Wildpanner, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Republica Federală Germania, reprezentată de J. Möller și R. Kanitz, în calitate de agenți,

intervenientă,

TRIBUNALUL (Camera a doua extinsă),

compus din doamna A. Marcoulli, președintă, domnul J. Schwarcz, doamna V. Tomljenović și domnii R. Norkus (raportor) și W. Valasidis, judecători,

grefier: Doamna I. Kurme, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

* Limba de procedură: engleza.

în urma ședinței din 20 martie 2024,

pronunță prezenta

Hotărâre [1]

1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamantele, Crown Holdings, Inc. și Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, solicită anularea Deciziei C(2022) 4761 final a Comisiei din 12 iulie 2022 privind o procedură inițiată în temeiul articolului 101 TFUE (cazul AT.40522 – Ambalaje metalice) (denumită în continuare „decizia atacată”) în măsura în care le privește. Comisia Europeană solicită pe cale reconvențională majorarea cuantumului amenzii care a fost aplicată reclamantelor.

I. Istoricul cauzei

2 Reclamantele sunt societăți care își desfășoară activitatea în sectorul ambalajelor metalice, inclusiv cutii metalice și dispozitive de închidere din metal.

3 În martie 2015, Bundeskartellamt (Oficiul Federal al Concurenței, Germania) a inițiat o investigație cu privire la mai multe societăți din sector, printre care și reclamantele.

4 În urma unei cereri a Oficiului Federal al Concurenței de investigare a prezentei cauze, Comisia a adoptat, la 19 aprilie 2018, Decizia C(2018) 2466 final privind inițierea unei proceduri în cazul AT.40522 – Pandora (denumită în continuare „decizia de inițiere a procedurii”).

5 La 25 aprilie 2018, Comisia a primit o cerere de clemență din partea reclamantelor.

6 La 23 martie 2021, Comisia le-a invitat pe acestea din urmă și pe celălalt grup vizat de încălcare să participe la discuții în vederea încheierii unei tranzacții.

7 Prin decizia din 1 octombrie 2021, procedura a fost încheiată în privința tuturor teritoriilor Spațiului Economic European (SEE), cu excepția Germaniei.

8 Reclamantele au depus o cerere oficială de tranzacție, în care, pe de o parte, și-au recunoscut răspunderea pentru încălcare și, pe de altă parte, au indicat cuantumul maxim al amenzii care s-ar aștepta să li se aplice și pe care l-ar accepta în cadrul unei proceduri de tranzacție.

9 La 19 mai 2022, Comisia a adresat reclamantelor o comunicare privind obiecțiunile, care au răspuns confirmând că faptele și aprecierea juridică a încălcării, astfel cum au fost reținute de Comisie, reflectau conținutul propunerilor lor de tranzacție și că își menținеau angajamentul de a continua procedura de tranzacție.

10 La 12 iulie 2022, Comisia a adoptat decizia atacată. Ea a considerat în special că reclamantele participaseră la o încălcare unică și continuă a articolului 101 TFUE în sectorul ambalajelor metalice în Germania, de la 11 martie 2011 până la 18 septembrie 2014, și le-a obligat la plata unei amenzi în cuantum de 7 670 000 de euro.

[1] Sunt redate numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

11 Acest cuantum ține seama de o reducere a amenzii cu 50 % acordată reclamantelor în temeiul Comunicării Comisiei privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în cauzele referitoare la înțelegeri (JO 2006, C 298, p. 17, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 3) și cu 10 % în temeiul Comunicării Comisiei privind desfășurarea procedurilor de tranzacție în vederea adoptării de decizii în temeiul articolelor 7 și 23 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului în cazurile privind cartelurile (JO 2008, C 167, p. 1, denumită în continuare „Comunicarea privind tranzacționarea”).

[*omissis*]

III. În drept

A. Cu privire la cererea de anulare

15 Cu titlu introductiv, în primul rând, trebuie arătat că Comisia este învestită prin articolul 105 alineatul (1) TFUE cu misiunea de a asigura aplicarea articolelor 101 și 102 TFUE.

16 Comisia este astfel chemată să definească și să pună în aplicare, potrivit jurisprudenței, politica în domeniul concurenței a Uniunii Europene (a se vedea Hotărârea din 16 octombrie 2013, Vivendi/Comisia, T-432/10, EU:T:2013:538, punctul 22 și jurisprudența citată).

17 În conformitate cu aceste principii, Comisiei i s-a încredințat prin Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele [101] și [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167), indiferent de modul în care ia cunoștință de dosar, și anume în special ca ea să fie sesizată cu o plângere sau să se sesizeze din proprie inițiativă, competența de a decide dacă anumite comportamente trebuiau să facă obiectul unor investigații, al unei decizii de constatare a existenței unei încălcări și al unei măsuri corective, inclusiv o amendă, în funcție de prioritățile pe care le definește în cadrul politicii în domeniul concurenței a Uniunii. Același lucru este valabil și în ipoteza în care, precum în speță, Comisia s-a sesizat cu dosarul la cererea unei autorități naționale de concurență.

18 În al doilea rând, Regulamentul nr. 1/2003 pune capăt regimului centralizat anterior și organizează, în conformitate cu principiul subsidiarității, o implicare mai largă a autorităților naționale de concurență, abilitându-le în acest scop să pună în aplicare dreptul concurenței al Uniunii. Economia regulamentului se întemeiază pe strânsa cooperare menită a se dezvolta între Comisie și autoritățile de concurență din statele membre organizate în rețea (Hotărârea din 16 iunie 2015, FSL și alții/Comisia, T-655/11, EU:T:2015:383, punctul 75).

19 În al treilea rând, reiese din articolul 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003 că Comisia păstrează un rol preponderent în detectarea și în constatarea încălcărilor normelor de concurență ale Uniunii, care nu este afectată de competența paralelă de care dispun autoritățile naționale de concurență în temeiul regulamentului menționat (Hotărârea din 13 iulie 2011, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Comisia, T-144/07, T-147/07-T-150/07 și T-154/07, EU:T:2011:364, punctul 76).

20 Astfel, în temeiul articolului 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003, în cazul în care Comisia inițiază o procedură împotriva uneia sau mai multor întreprinderi ca urmare a unei presupuse încălcări a articolului 101 sau 102 TFUE, autoritățile de concurență ale statelor membre sunt

private de competența lor de a investiga aceleași întreprinderi pentru aceleași comportamente pretins anticoncurențiale intervenite pe aceeași piață sau pe aceleași piețe de produse și geografice în aceeași perioadă sau în aceleași perioade (Hotărârea din 25 februarie 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, punctul 30, și Hotărârea din 20 aprilie 2023, Amazon.com și alții/Comisia, C-815/21 P, EU:C:2023:308, punctul 27). Comisia mai are încă posibilitatea de a iniția o procedură chiar dacă o autoritate națională instrumentează deja cauza, sub rezerva unei simple consultări a autorității menționate (Hotărârea din 8 martie 2007, France Télécom/Comisia, T-339/04, EU:T:2007:80, punctul 80).

21 În al patrulea rând, trebuie amintit că, potrivit punctului 4 din Comunicarea Comisiei privind cooperarea în cadrul rețelei autorităților de concurență (JO 2004, C 101, p. 43, Ediție specială, 08/vol. 4, p. 111, denumită în continuare „Comunicarea privind cooperarea”), consultările și schimburile în cadrul rețelei sunt o problemă între autoritățile care acționează în interesul public și, potrivit punctului 31, această comunicare nu conferă întreprinderilor implicate dreptul individual în temeiul căruia o anumită cauză este instrumentată de anumite autorități. În general, nici Regulamentul nr. 1/2003, nici comunicarea menționată nu creează, în ceea ce privește o întreprindere, vreun drept sau vreo așteptare referitoare la examinarea cauzei sale de către o anumită autoritate de concurență (a se vedea Hotărârea din 17 decembrie 2014, Si.mobil/Comisia, T-201/11, EU:T:2014:1096, punctul 39 și jurisprudența citată, și Ordonanța din 14 octombrie 2021, Amazon.com și alții/Comisia, T-19/21, EU:T:2021:730, punctul 48 și jurisprudența citată).

22 Potrivit punctului 5 din Comunicarea privind cooperarea, fiecare membru al rețelei dispune de libertate totală pentru a decide dacă va investiga sau nu o cauză, iar punctul 55 prevede, în conformitate cu articolul 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003, că Comisia informează autoritatea națională care investighează un caz cu privire la motivele deciziei sale de a relua cazul.

23 În ceea ce privește realocarea cauzelor între autoritățile de concurență, punctul 18 din Comunicarea privind cooperarea prevede că „[a]tunci când apar probleme de realocare a cauzelor, acestea trebuie soluționate rapid, în mod obișnuit în termen de două luni de la data trimiterii primelor informații comunicate rețelei în conformitate cu articolul 11 din Regulamentul [nr. 1/2003]” și că „[î]n această perioadă autoritățile de concurență se străduiesc să ajungă la un acord privind eventuala realocare și, după caz, asupra modalităților de acțiune în paralel.”

24 Punctul 19 din Comunicarea privind cooperarea prevede următoarele:

„[…] autoritatea sau autoritățile de concurență care instrumentează o cauză la sfârșitul perioadei de realocare trebuie să continue să instrumenteze cauza respectivă până la finalizarea procedurii. Realocarea unei cauze după perioada inițială de alocare de două luni nu trebuie să se realizeze decât în cazul unei modificări importante a faptelor cunoscute ale cauzei pe parcursul procedurii.”

25 În sfârșit, punctul 54 din Comunicarea privind cooperarea vizează în special situația în care Comisia inițiază o procedură în temeiul articolului 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003, după ce „una sau mai multe autorități naționale de concurență au informat rețeaua […] despre faptul că instrumentează o anumită cauză”. Acest punct precizează că, „[p]e parcursul perioadei de atribuire inițială”, și anume „termenul [orientativ] de două luni” menționat la punctul 18 din aceeași comunicare, Comisia poate iniția o procedură în temeiul dispoziției menționate, după consultarea autorităților în cauză. În plus, acesta precizează că, „[d]upă faza de alocare”, Comisia nu aplică, în principiu, această dispoziție decât în anumite cazuri, și anume în cazul în care membrii rețelei preconizează decizii contradictorii în aceeași cauză [punctul 54 litera (a)]; în

cazul în care aceștia preconizează o decizie care este în mod evident contrară jurisprudenței constante [punctul 54 litera (b)]; în cazul în care unul sau mai mulți membri prelungesc excesiv o procedură [punctul 54 litera (c)]; pentru a dezvolta politica Uniunii în domeniul concurenței, în special atunci când o problemă similară de concurență apare în mai multe state membre sau pentru aplicarea eficientă [punctul 54 litera (d)]; sau chiar în lipsa unei opoziții din partea autorității sau autorităților naționale de concurență în cauză [punctul 54 litera (e)].

26 Acestea sunt elementele pe baza cărora trebuie apreciate motivele reclamantelor.

27 În speță, reclamantele subliniază că nu contestă conținutul deciziei atacate, pe care l-au acceptat în cadrul procedurii de tranzacție. Ele precizează că cererea introductivă privește numai neregularitățile procedurale care au condus la realocarea cauzei Comisiei și, în cele din urmă, la adoptarea deciziei menționate.

28 În susținerea acțiunii, reclamantele invocă șase motive. Primul motiv este întemeiat pe încălcarea principiilor enunțate în Comunicarea privind cooperarea. Al doilea motiv este întemeiat pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime și pe insuficiența motivării deciziei atacate. Al treilea motiv este întemeiat pe încălcarea principiului subsidiarității. Al patrulea motiv este întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare. Al treilea motiv este întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității. Al cincilea motiv este întemeiat pe încălcarea principiului bunei administrări.

29 Este necesar să se examineze împreună primul și al doilea motiv, apoi celelalte motive, în ordinea în care au fost prezentate.

1. Cu privire la primul și la al doilea motiv, întemeiate pe încălcarea Comunicării privind cooperarea și a principiului protecției încrederii legitime, precum și pe încălcarea obligației de motivare

30 Reclamantele susțin în esență, în primul rând, că Comisia este ținută de Comunicarea privind cooperarea, care ar da naștere unei încrederi legitime, și, în al doilea rând, că Comisia nu și-a motivat decizia de a deroga de la termenul de realocare inițial prevăzut de comunicarea menționată.

a) Cu privire la argumentația potrivit căreia Comisia este ținută de Comunicarea privind cooperarea, care ar da naștere unei încrederi legitime

31 Argumentele reclamantelor cuprind în esență trei aspecte. Primul se referă la problema dacă Comisia este ținută de Comunicarea privind cooperarea. Al doilea urmărește să se stabilească dacă punctele 18 și 19 din comunicarea menționată au dat naștere unei încrederi legitime cu privire la o realocare a cauzei în termen de două luni și a treia constă în a stabili dacă în speță existau motive pentru a se deroga de la acest termen.

1) Cu privire la primul aspect, potrivit căruia Comisia este ținută de Comunicarea privind cooperarea

32 Reclamantele susțin că din jurisprudență rezultă că, prin adoptarea unor norme de conduită precum cele expuse în Comunicarea privind cooperarea, Comisia își autolimitează puterea de apreciere și nu se poate abate de la normele sale fără a fi sancționată, dacă este cazul, în temeiul unei încălcări a principiilor generale ale dreptului, printre care protecția încrederii legitime.

33 Comisia și Republica Federală Germania contestă argumentele reclamantelor.

34 În această privință, trebuie amintit că, potrivit Curții, spre deosebire de seria L a acestuia, orientările publicate în seria C a *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene* nu au ca obiect publicarea actelor cu forță juridică obligatorie, ci doar a informărilor, a recomandărilor și a avizelor privind Uniunea (Hotărârea din 12 mai 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, punctul 35, și Hotărârea din 13 decembrie 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, punctul 30). Or, Comunicarea privind cooperarea, adoptată în cadrul Rețelei europene de concurență, a fost publicată în cursul anului 2004 în seria C a Jurnalului Oficial menționat [Hotărârea din 20 ianuarie 2016, DHL Express (Italy) și DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, punctul 34].

35 În plus, reiese din jurisprudență că, atunci când adoptă norme de conduită și anunță prin publicarea lor că le va aplica în viitor situațiilor vizate de acestea, Comisia se autolimitează în exercitarea puterii sale de apreciere și nu se poate abate de la normele menționate, în caz contrar riscând să fie sancționată, dacă este cazul, pentru încălcarea unor principii generale ale dreptului precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2017, H&R ChemPharm/Comisia, C-95/15 P, nepublicată, EU:C:2017:125, punctul 57).

36 Astfel cum arată reclamantele, Tribunalul a arătat recent că această jurisprudență se aplică Comunicării privind cooperarea, prin care Comisia s-a autolimitat în exercitarea puterii sale de apreciere în soluționarea plângerilor, definind orientări care urmăresc să clarifice printre altele în ce condiții se poate considera că fie Comisia, fie o singură autoritate națională de concurență, fie mai multe autorități naționale de concurență sunt mai bine plasate pentru a examina o plângere (Hotărârea din 9 februarie 2022, Sped-Pro/Comisia, T-791/19, EU:T:2022:67, punctul 40).

37 Cu toate acestea, Comisia consideră că Comunicarea privind cooperarea se deosebește de celelalte comunicări prin faptul că privește numai relațiile dintre autoritățile de concurență. În plus, Hotărârea din 9 februarie 2022, Sped-Pro/Comisia (T-791/19, EU:T:2022:67), nu ar fi relevantă în speță întrucât privește „examinarea plângerilor” în temeiul articolului 7 din Regulamentul nr. 1/2003 și al articolului 7 din Regulamentul (CE) nr. 773/2004 al Comisiei din 7 aprilie 2004 privind desfășurarea procedurilor puse în aplicare de Comisie în temeiul articolelor [101] și [102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 242), iar nu realocarea cauzelor sau o decizie de stabilire a unei încălcări a normelor de concurență. Preocuparea subiacentă în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre ar fi fost evitarea unei situații în care o plângere nu ar fi examinată, în timp ce reclamantele susțin în speță că Comisia este cea care trebuia împiedicată să aplice articolul 101 TFUE, iar nu Oficiul Federal al Concurenței, pentru simplul motiv că termenul inițial de alocare expirase. Acest lucru ar fi în fapt contrar obiectivului urmărit de hotărârea menționată, și anume aplicarea efectivă a normelor de concurență. În plus, Comunicarea privind cooperarea ar aborda în esență examinarea plângerilor la punctele 20-25, 35 și 36, care nu ar fi în discuție în speță.

38 Or, în această privință este necesar să se arate că distincția invocată de Comisie între situația în care o cauză a fost introdusă ca urmare a unei plângeri și situația în care aceasta s-a sesizat din oficiu cu privire la o cauză – și, *a fortiori*, precum în speță, ca urmare a cererii Oficiului Federal al Concurenței de a face acest lucru – nu este relevantă.

39 Astfel, este adevărat, Hotărârea din 9 februarie 2022, Sped-Pro/Comisia (T-791/19, EU:T:2022:67), privește riscul de încălcare a drepturilor unui autor al unei plângeri în cazul respingerii unei plângeri.

40 Cu toate acestea, Comunicarea privind cooperarea analizează împreună situațiile în care cauza a fost introdusă ca urmare a unei plângeri și cele în care o autoritate de concurență s-a sesizat din oficiu.

41 Mai precis, punctele 18 și 19 din Comunicarea privind cooperarea, referitoare la problemele de realocare și pentru care reclamantele invocă o încălcare, nu fac nicio distincție după cum cauza în discuție este examinată din oficiu sau în urma unei plângeri.

42 Prin urmare, trebuie să se considere că, în pofida faptului că schimburile din cadrul rețelei sunt o chestiune între autorități de concurență care acționează în interes public și nu modifică în niciun fel drepturile sau obligațiile care revin întreprinderilor (punctul 4 din Comunicarea privind cooperarea), Comisia, prin adoptarea acestei comunicări, nu s-a autolimitat numai în privința autorilor plângerii, ci și în privința întreprinderilor ale căror activități fac obiectul unei anchete.

43 Astfel, o încălcare de către Comisie a normelor pe care și le-a impus ea însăși ar putea conduce, conform jurisprudenței amintite la punctul 35 de mai sus, la o încălcare a principiilor generale precum protecția încrederii legitime, pe care reclamantele au invocat-o în speță și care face obiectul celui de al doilea și al celui de al treilea aspect de mai jos.

2) Cu privire la al doilea aspect, potrivit căruia punctele 18 și 19 din Comunicarea privind cooperarea au dat naștere unei încrederi legitime

44 Reclamantele consideră că normele privind realocarea cauzelor enunțate la punctele 18 și 19 din Comunicarea privind cooperarea au dat naștere unei încrederi legitime cu privire la faptul că orice realocare a cauzei va avea loc în termenul inițial de două luni.

45 Comisia și Republica Federală Germania contestă argumentele reclamantelor.

46 În această privință, trebuie amintit că, pentru a se constata încălcarea principiului protecției încrederii legitime, este necesar ca o instituție a Uniunii să îl fi determinat, prin furnizarea unor asigurări precise unui subiect de drept administrativ, să nutrească speranțe întemeiate. Constituie astfel de asigurări, indiferent de forma în care sunt comunicate, informațiile precise, necondiționate și concordante (a se vedea Hotărârea din 16 septembrie 2021, FVE Holýšov I și alții/Comisia, C-850/19 P, nepublicată, EU:C:2021:740, punctul 34 și jurisprudența citată).

47 Or, Comunicarea privind cooperarea nu oferă nicio asigurare precisă potrivit căreia termenul de realocare nu ar putea fi mai lung de o perioadă de două luni.

48 Astfel, în primul rând, întrucât realocarea trebuie efectuată, potrivit punctului 18 din Comunicarea privind cooperarea (a se vedea punctul 23 de mai sus), „în mod obișnuit”, în termen de două luni, din această formulare rezultă că acest termen nu este imperativ. În plus,

acest punct nu este, în orice caz, relevant în raport cu circumstanțele speței, dat fiind că părțile nu contestă că Oficiul Federal al Concurenței și Comisia nu au trebuit, potrivit formulării acestei dispoziții, „să se străduiască să ajungă la un acord privind eventuala realocare" pentru a „soluționa" „probleme de realocare", ci Comisia a inițiat procedura la cererea Oficiului Federal al Concurenței.

49 În al doilea rând, trebuie subliniat că reclamantele invocă o interpretare strictă a punctului 19 a doua teză din Comunicarea privind cooperarea amintit la punctul 24 de mai sus. Potrivit acestora, expresia „faptele cunoscute ale cauzei" acoperă numai faptele care se dovedesc relevante pentru a stabili dacă a fost săvârșită o încălcare a normelor de concurență, iar nu evenimentele care au avut loc în cursul procedurii administrative ulterioare și care ar putea avea impact asupra acesteia.

50 Potrivit jurisprudenței constante, în vederea interpretării unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama însă nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul ei și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte (a se vedea Hotărârea din 27 ianuarie 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, punctul 39 și jurisprudența citată).

51 Astfel, interpretarea propusă de reclamante nu poate fi reținută, întrucât contravine interpretării punctului 19 din Comunicarea privind cooperarea în lumina contextului în care se înscrie acesta. Astfel, din diferitele ipoteze prevăzute la punctul 54 din comunicarea menționată (a se vedea punctul 25 de mai sus) rezultă că diverse motive pot justifica inițierea de către Comisie a unei proceduri în temeiul articolului 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003. Din moment ce aceste ipoteze depășesc faptele care se dovedesc relevante pentru a stabili dacă a fost săvârșită o încălcare a normelor de concurență, noțiunea de „modificare importantă a faptelor cunoscute ale cauzei pe parcursul procedurii" trebuie interpretată în sensul că acoperă orice fapt relevant care se manifestă în cursul procedurii.

52 Prin urmare, trebuie respinsă argumentația reclamantelor potrivit căreia punctele 18 și 19 din Comunicarea privind cooperarea au dat naștere unei încrederi legitime în faptul că orice realocare trebuia să aibă loc în termen de două luni.

[*omissis*]

2. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului subsidiarității

73 Reclamantele fac trimitere în special la jurisprudența potrivit căreia Regulamentul nr. 1/2003 organizează, în conformitate cu principiul subsidiarității, o implicare mai amplă a autorităților naționale de concurență. Comisia ar fi astfel obligată să respecte principiul subsidiarității în exercitarea puterii de apreciere pe care i-o conferă Regulamentul nr. 1/2003. Prin urmare, ar fi fost inadecvat, din partea Comisiei, să își exercite puterea de apreciere pentru a accepta realocarea cauzei pentru a eluda normele germane.

74 Comisia și Republica Federală Germania contestă argumentele reclamantelor.

75 În temeiul principiului subsidiarității, astfel cum a fost consacrat la articolul 5 alineatul (3) TUE, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.

76 Potrivit considerentului (34) al Regulamentului nr. 1/2003, „[î]n conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității prevăzute la articolul 5 [alineatele (1) și (3) TUE], [acest] regulament nu depășește ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivului său, acela de a permite aplicarea eficientă a normelor [Uniunii] de concurență”.

77 Tribunalul a statuat deja că principiul subsidiarității nu repune în discuție competențele conferite Comisiei de Tratatul FUE, printre care figurează aplicarea normelor de concurență (Hotărârea din 8 martie 2007, France Télécom/Comisia, T-339/04, EU:T:2007:80, punctul 89).

78 Astfel cum s-a amintit la punctele 18 și 19 de mai sus, deși Regulamentul nr. 1/2003 a pus capăt regimului centralizat anterior și organizează, în conformitate cu principiul subsidiarității, o implicare mai amplă a autorităților naționale de concurență, Comisia păstrează un rol preponderent în detectarea și în investigarea încălcărilor.

79 În acest mod, după cum s-a amintit la punctul 20 de mai sus, articolul 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003 prevede, sub rezerva unei simple consultări cu autoritatea națională în cauză, menținerea dreptului Comisiei de a iniția o procedură în vederea adoptării unei decizii, chiar dacă o autoritate națională instrumentează deja cauza.

80 În speță, astfel cum se arată în considerentul (11) al deciziei atacate, întrucât Comisia a inițiat procedura chiar la cererea Oficiului Federal al Concurenței, condiția prevăzută la articolul 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003 a fost pe deplin îndeplinită. Prin urmare, inițierea menționată nu a adus atingere prerogativelor statului membru în cauză și orice încălcare a principiului subsidiarității este exclusă în mod necesar.

81 Prin urmare, al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului subsidiarității, trebuie respins.

[*omissis*]

B. Cu privire la cererea reconvențională a Comisiei

114 Potrivit Comisiei, sarcina administrativă suplimentară ocazionată de reclamante după încheierea tranzacției face necesară o reevaluare a cuantumului amenzii care le-a fost aplicată. Reclamantele nu ar invoca decât motive prin care contestă competența Comisiei de a iniția procedura administrativă în cauză, deși au declarat în cadrul propunerilor lor de tranzacție că vor accepta ca Comisia să le aplice o amendă. Comisia apreciază că reducerea cu 10 % a amenzii în temeiul punctului 32 din Comunicarea privind tranzacționarea nu mai este justificată și, prin urmare, solicită Tribunalului, în exercitarea competenței sale de fond, să stabilească cuantumul amenzii aplicate reclamantelor la 9 588 000 de euro. Cu titlu subsidiar, Comisia propune să se țină seama de faptul că procedura de tranzacție în speță nu a contribuit decât într-o măsură mult mai limitată decât de obicei la conservarea resurselor publice și susține că acest lucru nu justifica o reducere totală cu 10 % a cuantumului amenzii.

115 Reclamantele contestă argumentele Comisiei. Mai precis, potrivit acestora, niciun temei juridic nu permite eliminarea reducerii acordate în cadrul tranzacției.

116 Prin urmare, trebuie să se verifice mai întâi dacă Tribunalul are competența de a elimina reducerea acordată în cadrul tranzacției, ceea ce ar echivala cu majorarea amenzii, iar ulterior să se evalueze temeinicia cererii Comisiei.

1. Cu privire la competența Tribunalului

117 Trebuie amintit că controlul de legalitate este completat de competența de fond care este recunoscută instanței Uniunii prin articolul 31 din Regulamentul nr. 1/2003, conform articolului 261 TFUE. Această competență autorizează instanța Uniunii, dincolo de simplul control de legalitate a sancțiunii, să substituie aprecierea Comisiei cu propria apreciere și, în consecință, să anuleze, să reducă sau să majoreze cuantumul amenzii sau al penalității cu titlu cominatoriu aplicate (a se vedea Hotărârea din 8 decembrie 2011, Chalkor/Comisia, C-386/10 P, EU:C:2011:815, punctul 63 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 18 octombrie 2023, Clariant și Clariant International/Comisia, T-590/20, EU:T:2023:650, punctul 185 și jurisprudența citată).

118 Deși exercitarea competenței de fond este cel mai des solicitată de reclamanți în sensul unei reduceri a cuantumului amenzii, nimic nu se opune posibilității ca și Comisia să supună instanței Uniunii problema cuantumului amenzii și să formuleze o cerere de majorare a respectivului cuantum (Hotărârea din 8 octombrie 2008, Schunk și Schunk Kohlenstoff-Technik/Comisia, T-69/04, EU:T:2008:415, punctul 244, și Hotărârea din 18 octombrie 2023, Clariant și Clariant International/Comisia, T-590/20, EU:T:2023:650, punctul 221).

119 Această competență de fond este valabilă și în ipoteza în care, precum în speță, reclamantele nu solicită, cu titlu subsidiar, o reducere a cuantumului amenzii care le-a fost aplicată. Astfel, articolul 31 din Regulamentul nr. 1/2003, care prevede în mod expres că instanța Uniunii poate „elimina, reduce sau mări amenda” în cadrul acțiunilor formulate împotriva deciziilor prin care Comisia a stabilit o amendă, nu condiționează această competență de o asemenea cerere.

120 Prin urmare, trebuie înlăturată cauza de inadmisibilitate opusă de reclamante cererii reconvenționale formulate de Comisie.

2. Cu privire la temeinicia cererii

a) Observații introductive

121 În primul rând, în ceea ce privește procedura de tranzacție, Tribunalul a amintit deja caracteristicile sale esențiale la punctele 58-74 din Hotărârea din 20 mai 2015, Timab Industries și CFPR/Comisia (T-456/10, EU:T:2015:296), și, cel mai recent, la punctele 208-216 din Hotărârea din 18 octombrie 2023, Clariant și Clariant International/Comisia (T-590/20, EU:T:2023:650).

122 Din această jurisprudență reiese că procedura de tranzacție permite Comisiei să soluționeze mai rapid și mai eficient cauzele privind cartelurile. Obiectivul acestei proceduri este, așadar, de a simplifica și de a accelera procedurile administrative pentru a permite Comisiei să soluționeze mai multe cauze cu aceleași resurse (Hotărârea din 20 mai 2015, Timab Industries și CFPR/Comisia, T-456/10, EU:T:2015:296, punctul 60, și Hotărârea din 18 octombrie 2023, Clariant și Clariant International/Comisia, T-590/20, EU:T:2023:650, punctul 209).

123 Procedura de tranzacție se desfășoară în esență în felul următor. Această procedură este inițiată de Comisie cu acordul întreprinderilor vizate (Comunicarea privind tranzacționarea, punctele 5, 6 și 11). De îndată ce procedura este inițiată, întreprinderile care fac obiectul anchetelor și care participă la procedura de tranzacție sunt informate de Comisie, cu ocazia discuțiilor bilaterale, cu privire la elementele esențiale, precum „faptele care fac obiectul acuzației, încadrarea acestor fapte, gravitatea și durata presupusului cartel, atribuirea răspunderii, estimarea cuantumului

eventualelor amenzi, precum și elementele probatorii utilizate pentru a stabili obiecțiile potențiale” (Comunicarea privind tranzacționarea, punctul 16). Acest mecanism permite părților să își susțină punctul de vedere cu privire la obiecțiunile pe care Comisia le-ar putea formula în privința lor și să decidă în cunoștință de cauză cu privire la oportunitatea încheierii unei tranzacții (Comunicarea privind tranzacționarea, punctul 16).

124 În urma comunicării acestor informații, întreprinderile în cauză pot alege să opteze pentru procedura de tranzacție și să prezinte o propunere de tranzacție. Această propunere de tranzacție trebuie să conțină, printre altele, o recunoaștere clară și fără echivoc de către părți a răspunderii lor pentru încălcare, o indicare a cuantumului maxim al amenzilor care se așteaptă să le fie aplicate de Comisie și pe care acestea le-ar accepta în cadrul unei proceduri de tranzacție și o confirmare a faptului că ele nu intenționează să solicite accesul la dosar sau să fie ascultate din nou, în cadrul unei audieri, cu excepția cazului în care comunicarea privind obiecțiunile și decizia Comisiei nu reflectă propunerea lor de tranzacție (Comunicarea privind tranzacționarea, punctul 20).

125 În urma acestei recunoașteri a răspunderii și a confirmărilor furnizate de întreprinderile vizate, Comisia le transmite comunicarea privind obiecțiunile și adoptă o decizie finală. Aceasta se întemeiază în principal pe faptul că părțile și-au recunoscut fără echivoc răspunderea, că nu au contestat comunicarea privind obiecțiunile și că și-au menținut angajamentul de a încheia o tranzacție (Comunicarea privind tranzacționarea, punctele 23-28).

126 În decizia sa finală, Comisia poate decide să acorde un tratament favorabil unei părți pentru încheierea unei tranzacții, în limita a 10 % din cuantumul amenzii ce urmează a fi aplicată (Comunicarea privind tranzacționarea, punctul 32).

127 În al doilea rând, în ceea ce privește cererea reconvențională a Comisiei, deși, astfel cum reiese din jurisprudența amintită la punctul 118 de mai sus, Comisia poate solicita Tribunalului majorarea cuantumului amenzii, trebuie amintit că, în acest scop, îi revine sarcina de a-i da posibilitatea Tribunalului să stabilească dacă împrejurările cauzei justifică o asemenea majorare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iulie 2003, Archer Daniels Midland și Archer Daniels Midland Ingredients/Comisia, T-224/00, EU:T:2003:195, punctul 362, și Hotărârea din 8 octombrie 2008, Schunk și Schunk Kohlenstoff-Technik/Comisia, T-69/04, EU:T:2008:415, punctul 251).

128 Mai concret, Comisiei îi revine sarcina de a demonstra că majorarea cuantumului amenzii este adecvată în special în raport cu faptele și cu circumstanțele care au apărut în cursul procedurii de care aceasta nu avea cunoștință atunci când a adoptat decizia de stabilire a cuantumului amenzii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 2011, Transcatab/Comisia, T-39/06, EU:T:2011:562, punctul 402, și Hotărârea din 18 octombrie 2023, Clariant și Clariant International/Comisia, T-590/20, EU:T:2023:650, punctul 222). Astfel, este important să se stabilească dacă comportamentul reclamantei a obligat Comisia, în pofida oricărei așteptări pe care aceasta putea să o întemeieze în mod rezonabil pe baza cooperării părții respective în cursul procedurii administrative, să elaboreze și să prezinte o apărare în fața Tribunalului care era axată pe contestarea unor elemente despre care ea putea considera în mod întemeiat că nu vor mai fi repuse în discuție de această parte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 decembrie 2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich și alții/Comisia, T-259/02-T-264/02 și T-271/02, EU:T:2006:396, punctul 573).

b) Examinarea cererii Comisiei

129 În speță, Comisia susține că majorarea amenzii este adecvată, pe de o parte, întrucât reclamantele nu pot repune în discuție competența sa în fața Tribunalului pentru că a inițiat în speță procedura administrativă, având în vedere că acestea din urmă recunoscuseră această competență în cererea lor de tranzacție, și, pe de altă parte, întrucât prezenta cauză ar determina o sarcină administrativă suplimentară.

130 În primul rând, trebuie să se verifice dacă Comisia a dovedit corespunzător cerințelor legale că, în cursul procedurii administrative, reclamantele îi recunoscuseră competența în locul celei a Oficiului Federal al Concurenței.

131 *Primo*, deși Comisia a susținut, încă din memoriul în apărare, că reclamantele recunoscuseră în esență această competență în cursul procedurii administrative, ea nu a furnizat sau nu a propus să furnizeze niciun element de probă de natură să dovedească pretinsa lor recunoaștere a competenței menționate în cursul procedurii de tranzacție, nici în memoriul respectiv, nici măcar în duplică, deși contestarea competenței menționate constituie însuși obiectul acțiunii reclamantelor.

132 Abia în ședință Comisia a precizat că era dispusă să furnizeze Tribunalului, în cadrul unei activități de cercetare judecătorească ordonate în temeiul articolului 92 alineatul (3) și al articolului 103 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, cererea de tranzacție formulată de reclamante, aceasta având un conținut foarte „sensibil” și „confidențial”. Potrivit Comisiei, cererea menționată conține indicii privind recunoașterea acestei competențe.

133 În această privință trebuie amintit că articolul 85 alineatul (3) din Regulamentul de procedură prevede că, „cu titlu excepțional, părțile principale mai pot depune sau propune probe înainte de închiderea fazei orale a procedurii sau înainte de decizia Tribunalului de a se pronunța fără parcurgerea fazei orale a procedurii, cu condiția ca întârzierea în depunerea sau propunerea de probe să fie justificată”.

134 De asemenea, articolul 88 alineatul (2) din Regulamentul de procedură prevede că, atunci când o cerere de măsuri de cercetare judecătorească este formulată după primul schimb de memorii, partea care depune cererea trebuie să expună motivele pentru care nu a putut să o depună anterior.

135 În plus, conform articolului 92 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, partea care solicită o măsură de cercetare judecătorească în temeiul acestei dispoziții trebuie să justifice necesitatea unei astfel de măsuri sub forma unei ordonanțe de cercetare judecătorească.

136 Cu toate acestea, independent chiar de problema dacă demersul Comisiei trebuie considerat o propunere de probe prezentată în temeiul articolului 85 alineatul (3) din Regulamentul de procedură sau o cerere de măsuri de cercetare judecătorească în temeiul articolului 92 alineatul (3) din același regulament, trebuie să se constate că aceasta nu a furnizat o justificare valabilă pentru întârzierea demersului său.

137 Astfel, Comisia s-a limitat, în ședință, să facă trimitere la punctul 222 din Hotărârea din 18 octombrie 2023, Clariant și Clariant International/Comisia (T-590/20, EU:T:2023:650), citat la punctul 128 de mai sus, și să arate că, în speță, atunci când a adoptat decizia atacată, nu cunoștea faptul că reclamantele ar contesta competența sa.

138 Or, pe de o parte, explicația Comisiei nu poate repune în discuție faptul că, în urma acțiunii reclamantelor, aceasta era în măsură încă din memoriul în apărare să prezinte orice probă, propunere de probe sau cerere de măsuri de cercetare judecătorească în susținerea argumentului său privind în esență recunoașterea implicită de către reclamante a competenței sale în ceea ce privește procedura de tranzacție.

139 Pe de altă parte, presupunând că Comisia a intenționat să se prevaleze de Hotărârea din 18 octombrie 2023, Clariant și Clariant International/Comisia (T-590/20, EU:T:2023:650), pentru motivul că fusese pronunțată la o dată ulterioară memoriului în apărare din 7 decembrie 2022 și duplicii din 5 aprilie 2023, trebuie să se constate de asemenea că, după cum reiese din cuprinsul punctului 128 de mai sus, această hotărâre nu conține aprecieri juridice noi cu privire la elementele care trebuie să justifice o cerere reconvențională de majorare a amenzii de natură să poată justifica întârzierea demersului Comisiei. Astfel, din jurisprudența Tribunalului reieșea deja că sarcina de a-și justifica cererea în lumina unor elemente de care nu avea cunoștință atunci când dispusese reducerea amenzii îi revenea Comisiei (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 2011, Transcatab/Comisia, T-39/06, EU:T:2011:562, punctul 402).

140 Pe de altă parte, în măsura în care Comisia a făcut referire la articolul 92 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, trebuie să se constate că nu a explicat nici motivul pentru care în speță ar fi fost necesară o activitate de cercetare judecătorească, limitându-se să evoce în general pretinse motive de confidențialitate sau legate de caracterul sensibil, având în vedere că documentele pe care propunea să le prezinte proveneau de la înseși reclamantele.

141 Prin urmare, cererea Comisiei de prezentare a anumitor probe în fața Tribunalului, formulată în ședința din 20 martie 2024, trebuie respinsă ca inadmisibilă.

142 *Secundo*, potrivit Comisiei, recunoașterea competenței sale decurge din faptul că reclamantele au declarat, în cadrul propunerii lor de tranzacție, că vor accepta ca Comisia să le aplice o amendă care putea atinge un anumit plafon.

143 Astfel, potrivit considerentului (16) litera (a) al deciziei atacate, reclamantele au recunoscut în termeni clari și neechivoci răspunderea lor, principalele fapte, calificarea juridică a acestora din urmă, inclusiv rolul lor și durata participării lor la încălcare. Potrivit considerentului (16) litera (b) al deciziei menționate, acestea au indicat de asemenea cuantumul maxim al amenzii care se așteptau să le fie aplicată și pe care l-ar accepta în cadrul unei proceduri de tranzacție.

144 Or, din recunoașterea acestor elemente nu se poate deduce că reclamantele recunoscuseră și competența Comisiei, care nu era prevăzută de Comunicarea privind tranzacționarea, spre deosebire de recunoașterea elementelor menționate, prevăzută în mod specific la punctul 20 din comunicarea menționată (a se vedea punctul 124 de mai sus).

145 Prin urmare, trebuie să se constate că Comisia nu a dovedit că reclamantele recunoscuseră competența sa de a iniția procedura administrativă în cauză.

146 Pe de altă parte, trebuie amintit că, în împrejurări similare celor în discuție în prezenta cauză, Curtea a statuat deja că, dacă, la finalul procedurii administrative care urmează deciziei de inițiere, Comisia ar adopta o decizie care afectează interesele unei întreprinderi precum reclamanta, această decizie putea face, în temeiul articolului 263 TFUE, obiectul unei căi de atac jurisdicționale în cadrul căreia întreprinderea menționată ar putea invoca toate argumentele utile. Mai precis, din dispoziția menționată reiese că problema competenței autorului actului ține

de controlul exercitat de instanța Uniunii în cadrul unei astfel de acțiuni. Prin urmare, revine instanței Uniunii sarcina de a aprecia dacă au fost săvârșite nelegalități în această privință în cursul procedurii administrative menționate și dacă acestea sunt de natură să afecteze legalitatea deciziei adoptate de Comisie în urma acestei proceduri (Ordonanța din 29 ianuarie 2020, Silgan Closures și Silgan Holdings/Comisia, C-418/19 P, nepublicată, EU:C:2020:43, punctele 63 și 64).

147 Rezultă din cele ce precedă că, contrar celor susținute de Comisie, majorarea amenzii nu poate fi justificată, în împrejurările prezentei cauze, prin pretinsa repunere în discuție de către reclamante, pentru prima dată în fața Tribunalului, a unui fapt (și anume, în speță, competența Comisiei în locul celei a Oficiului Federal al Concurenței) pe care acestea l-ar fi admis în cursul procedurii de tranzacție în fața Comisiei. Astfel, în speță, Comisia nu a fost în măsură să demonstreze că, în cursul procedurii de tranzacție, reclamantele îi recunoscuseră competența în locul celei a Oficiului Federal al Concurenței și nici chiar că ea putea presupune în mod rezonabil că reclamantele nu vor contesta competența menționată, cu atât mai mult după soluționarea litigiilor menționate la punctul 146 de mai sus și inițiate de celălalt grup vizat de încălcare.

148 În al doilea rând, trebuie să se examineze argumentația subsidiară a Comisiei potrivit căreia introducerea prezentei acțiuni a compromis câștigurile procedurale pe care le obținuse din procedura de tranzacție.

149 În această privință, din considerentul (16) al deciziei atacate rezultă că reclamantele și-au recunoscut răspunderea și au indicat cuantumul maxim al amenzii pe care l-ar accepta (a se vedea punctul 143 de mai sus) și că au confirmat că au fost suficient de informate cu privire la obiecțiunile pe care Comisia intenționa să le rețină în privința lor și că li s-a oferit suficient posibilitatea de a-și face cunoscut punctul de vedere față de Comisie [considerentul (16) litera (c)]. Acestea au precizat de asemenea că nu intenționau să solicite accesul la dosar sau să fie din nou ascultate în cadrul unei audieri [considerentul (16) litera (d)] și și-au dat acordul pentru primirea comunicării privind obiecțiunile și a deciziei finale în limba engleză [considerentul (16) litera (e)].

150 Astfel, contrar celor susținute de Comisie, aceasta a beneficiat de câștiguri procedurale care rămân dobândite, independent de introducerea prezentei acțiuni (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 octombrie 2023, Clariant și Clariant International/Comisia, T-590/20, EU:T:2023:650, punctul 237). Mobilizarea resurselor Comisiei pentru a apăra decizia atacată în fața Tribunalului este inerentă fiecărei proceduri jurisdicționale și nu repune în discuție respectivele câștiguri procedurale, din moment ce, în speță, reclamantele nu intenționează să revină asupra elementelor menționate la punctul 149 de mai sus, pe care le-au recunoscut în cadrul procedurii de tranzacție, ci contestă numai competența Comisiei în locul celei a Oficiului Federal al Concurenței.

151 Din cele de mai sus rezultă că, în împrejurările specifice ale prezentei cauze, majorarea amenzii solicitate de Comisie nu poate fi justificată de pretinsa pierdere a câștigurilor procedurale, nici de pretinsa sarcină administrativă suplimentară generată de introducerea prezentei acțiuni.

152 Prin urmare, cererea reconvențională a Comisiei, inclusiv în ceea ce privește cererea formulată cu titlu subsidiar, trebuie respinsă.

[*omissis*]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a doua extinsă)

declară și hotărăște:

1) **Respinge acțiunea.**

2) **Respinge cererea reconvențională a Comisiei Europene.**

3) **Crown Holdings, Inc. și Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH vor suporta propriile cheltuieli de judecată și 90 % din cheltuielile de judecată efectuate de Comisie.**

4) **Comisia va suporta 10 % din propriile cheltuieli de judecată.**

5) **Republica Federală Germania va suporta propriile cheltuieli de judecată.**

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Norkus Valasidis

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 2 octombrie 2024.

Semnături