Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

2. oktober 2024*

»Konkurrence – karteller – markedet for metalemballage – afgørelse om overtrædelse af artikel 101 TEUF – samarbejde mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder – Kommissionens indledning af en undersøgelsesprocedure efter anmodning fra en national konkurrencemyndighed – frist for omfordeling – begrundelsespligt – berettiget forventning – subsidiaritetsprincippet – ret til forsvar – proportionalitet – princippet om god forvaltningsskik – modpåstand om revurdering af bødestørrelsen som følge af en forligsprocedure«

I sag T-587/22,

Crown Holdings, Inc., Yardley, Pennsylvania (De Forenede Stater),

Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, Seesen (Tyskland),

ved advokaterne A. Burnside, C. Graf York von Wartenburg, A. Kidane og D. Strohl,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen ved B. Ernst, A. Keidel og L. Wildpanner, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Forbundsrepublikken Tyskland ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

RETTEN (Anden Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden A. Marcoulli, samt dommerne J. Schwarcz, V. Tomljenović, R. Norkus (refererende dommer) og W. Valasidis,

justitssekretær: fuldmægtig I. Kurme,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter retsmødet den 20. marts 2024,

afsagt følgende

Dom[1]

1 Sagsøgerne, Crown Holdings, Inc. og Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, har med deres søgsmål, der er støttet på artikel 263 TEUF, nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2022) 4761 final af 12. juli 2022 om en procedure i henhold til artikel 101 TEUF (sag AT.40 522 – Metalemballage) (herefter »den anfægtede afgørelse«), for så vidt som den finder anvendelse på sagsøgerne. Europa-Kommissionen har som modkrav nedlagt påstand om, at den bøde, der er pålagt sagsøgerne, forhøjes.

I. Tvistens baggrund

2 Sagsøgerne er selskaber, der driver virksomhed inden for metalemballage, herunder metaldåser og metallukninger.

3 I marts 2015 indledte Bundeskartellamt (forbundskonkurrencemyndighed, Tyskland) en undersøgelse af flere selskaber i denne sektor, herunder sagsøgerne.

4 Som følge af en anmodning fra forbundskonkurrencemyndigheden om at undersøge nærværende sag vedtog Kommissionen den 19. april 2018 afgørelse C(2018) 2466 final om indledning af en procedure i sag AT 40 522 – Pandora (herefter »indledningsafgørelsen«).

5 Den 25. april 2018 modtog Kommissionen en anmodning om bødefritagelse fra sagsøgerne.

6 Den 23. marts 2021 indbød Kommissionen sidstnævnte og den anden koncern, der var berørt af overtrædelsen, til at deltage i forligsforhandlinger.

7 Ved afgørelse af 1. oktober 2021 blev proceduren afsluttet for alle områder i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) undtagen Tyskland.

8 Sagsøgerne indgav en formel forligsanmodning, hvori de dels erkendte deres ansvar for overtrædelsen, dels angav det maksimale bødebeløb, som de forventede at blive pålagt, og som de ville kunne acceptere inden for rammerne af en forligsprocedure.

9 Den 19. maj 2022 sendte Kommissionen en klagepunktsmeddelelse til sagsøgerne, som bekræftede, at de af Kommissionen fremlagte fakta og retlige vurdering af overtrædelsen afspejlede indholdet af deres forligsindlæg, og at de fortsat havde til hensigt at følge forligsproceduren.

[1] – Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

10 Den 12. juli 2022 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse. Kommissionen fastslog navnlig, at sagsøgerne fra den 11. marts 2011 til den 18. september 2014 havde medvirket til en samlet og vedvarende overtrædelse af artikel 101 TEUF inden for sektoren for metalemballage i Tyskland, og pålagde dem en bøde på 7 670 000 EUR.

11 Dette beløb svarer til en nedsættelse på 50% af bøden indrømmet til sagsøgerne på grundlag af Kommissionens meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EUT 2006, C 298, s. 17) og på 10% i medfør af Kommissionens meddelelse om forligsprocedurer med henblik på vedtagelse af beslutninger i henhold til artikel 7 og artikel 23 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 i kartelsager (EUT 2008, C 167, s. 1, herefter »forligsmeddelelsen«).

[*udelades*]

III. Retlige bemærkninger

A. Annullationspåstanden

15 Det skal indledningsvis for det første bemærkes, at Kommissionen i medfør af artikel 105, stk. 1, TEUF er tildelt en beføjelse til at påse, at artikel 101 TEUF og 102 TEUF anvendes.

16 I medfør heraf skal Kommissionen i henhold til retspraksis fastlægge og gennemføre Unionens konkurrencepolitik (jf. dom af 16.10.2013, Vivendi mod Kommissionen, T-432/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:538, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

17 Kommissionen blev i overensstemmelse med disse principper ved Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [...] artikel [101 TEUF og 102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1), uafhængigt af den måde, hvorpå den får kendskab til sagen, dvs. om den modtager en klage, eller om den indleder den på eget initiativ, tildelt beføjelsen til at beslutte, om adfærd skal gøres til genstand for retsforfølgning, for en afgørelse, der fastslår eksistensen af en overtrædelse og en korrigerende foranstaltning, herunder en bøde, på grundlag af de prioriteter, den definerer inden for rammerne af Unionens konkurrencepolitik. Dette gælder også, når Kommissionen, som i den foreliggende sag, har indledt sagen efter anmodning fra en national konkurrencemyndighed.

18 For det andet bringer forordning nr. 1/2003 den tidligere centraliserede ordning til ophør og inddrager i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet i højere grad de nationale konkurrencemyndigheder og bemyndiger dem til med henblik herpå at gennemføre EU-konkurrencebestemmelserne. Forordningens opbygning er baseret på det snævre samarbejde, som skal udvikles mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder, der er organiseret i netværk (dom af 16.6.2012, FSL m.fl. mod Kommissionen, T-655/11, EU:T:2015:383, præmis 75).

19 For det tredje fremgår det af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, at Kommissionen bevarer en ledende rolle i undersøgelsen og konstateringen af overtrædelser af EU-konkurrencereglerne, som ikke påvirkes af den parallelle kompetence, som de nationale konkurrencemyndigheder har i henhold til forordningen (dom af 13.7.2011, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs mod Kommissionen, T-144/07, T-147/07 – T-150/07 og T-154/07, EU:T:2011:364, præmis 76).

20 Når Kommissionen i medfør af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 indleder en procedure mod en eller flere virksomheder på grund af en formodet overtrædelse af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF, mister medlemsstaternes konkurrencemyndigheder deres kompetence til at forfølge de samme virksomheder for de samme angiveligt konkurrencebegrænsende handlemåder, der har fundet sted på det eller de samme produktmarkeder og geografiske markeder i løbet af den eller de samme perioder (dom af 25.2.2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, præmis 30, og af 30.4.2023, Amazon.com m.fl. mod Kommissionen, C-815/21 P, EU:C:2023:308, præmis 27). Kommissionen bevarer muligheden for at indlede en procedure, selv om en national myndighed allerede behandler sagen, under forudsætning af, at Kommissionen har rådført sig med den berørte nationale myndighed (dom af 8.3.2007, France Télékom mod Kommissionen, T-339/04, EU:T:2007:80, præmis 80).

21 For det fjerde skal det erindres, at konsultationerne og informationsudvekslingen inden for netværket af konkurrencemyndighederne, i medfør af punkt 4 i Kommissionens meddelelse om samarbejdet inden for netværket af konkurrencemyndigheder (EUT 2004, C 101, s. 43, herefter »meddelelsen om samarbejde«), er en sag mellem de offentlige retshåndhævende myndigheder, og ifølge meddelelsens punkt 31 medfører den ikke, at virksomheder har ret til at få sagen behandlet af en bestemt myndighed. Mere generelt skaber hverken forordning nr. 1/2003 eller nævnte meddelelse rettigheder for eller forventninger hos en virksomhed for så vidt angår behandlingen af virksomhedens sag ved en given konkurrencemyndighed (jf. dom af 17.12.2014, Si.mobil mod Kommissionen, T-201/11, EU:T:2014:1096, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse af 14.10.2021, Amazon.com m.fl. mod Kommissionen, T-19/21, EU:T:2021:730, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

22 Det fremgår af punkt 5 i meddelelsen om samarbejde, at de enkelte deltagere i netværket har skønsmæssige beføjelser til at afgøre, om de vil undersøge en sag eller ej, og af meddelelsens punkt 55 fremgår det, i overensstemmelse med artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, at Kommissionen informerer den nationale myndighed, der behandler en sag, om grundene til, at Kommissionen overtager sagen.

23 Hvad angår omfordelingen af sager mellem konkurrencemyndighederne fastsætter punkt 18 i meddelelsen om samarbejde, at »[n]år der opstår spørgsmål om omfordeling af sager, bør der tages stilling dertil hurtigt, normalt inden for en periode på to måneder fra det tidspunkt, hvor der først blev sendt oplysninger til netværket i henhold til artikel 11 i [forordning nr. 1/2003]« og at »[...] konkurrencemyndighederne [i denne periode vil] søge at nå til enighed om en eventuel omfordeling og, hvor det er relevant, om betingelserne for parallel behandling«.

24 Punkt 19 i meddelelsen om samarbejde fastsætter følgende:

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

25 Punkt 54 i meddelelsen om samarbejde vedrører nærmere bestemt den situation, hvor Kommissionen indleder en procedure på baggrund af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, efter at »en eller flere konkurrencemyndigheder har meddelt netværket, [...] at de behandler en bestemt sag«. Det fremgår af punktet, at »[Kommissionen] [i] den indledende fordelingsperiode«, dvs. den »vejledende periode på to måneder«, der er nævnt i punkt 18 i samme meddelelse, kan indlede en procedure på baggrund af den nævnte bestemmelse, når den har rådført sig med de

pågældende myndigheder. Det er desuden i punktet præciseret, at »[Kommissionen] [e]fter fordelingsfasen« principielt kun vil anvende denne bestemmelse i visse situationer, dvs. hvis deltagere i netværket påtænker at vedtage indbyrdes modstridende beslutninger i samme sag [punkt 54, litra a)], hvis disse påtænker at vedtage en beslutning, som er klart i strid med fast retspraksis [punkt 54, litra b)], hvis deltagere forhaler proceduren i sagen urimeligt [punkt 54, litra c)], hvis der er behov for at udvikle EU's konkurrencepolitik, især når det samme konkurrencespørgsmål opstår i flere medlemsstater, eller for at sikre en effektiv håndhævelse [punkt 54, litra d)], eller hvis de pågældende nationale konkurrencemyndigheder intet har at indvende [punkt 54, litra e)].

26 Det er på baggrund af disse elementer, at sagsøgernes anbringender skal vurderes.

27 I den foreliggende sag har sagsøgerne fremhævet, at de ikke bestrider indholdet af den anfægtede afgørelse, som de har accepteret inden for rammerne af forligsproceduren. De har præciseret, at stævningen kun vedrører de proceduremæssige uregelmæssigheder, der førte til Kommissionens omfordeling af sagen og endeligt til vedtagelsen af den nævnte afgørelse.

28 Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne fremsat seks anbringender. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af principperne oplistet i meddelelsen om samarbejde. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og en utilstrækkelig begrundelse for den anfægtede afgørelse. Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet. Det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af retten til forsvar. Det femte anbringende vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Det sjette anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik.

29 Det første og det andet anbringende skal behandles samlet, og efterfølgende behandles de øvrige anbringender i den rækkefølge, de er fremsat.

1. Det første og det andet anbringende om en tilsidesættelse af meddelelsen om samarbejde, af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af begrundelsespligten

30 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, for det første, at Kommissionen er bundet af meddelelsen om samarbejde, som afføder en berettiget forventning, og, for det andet, at Kommissionen ikke begrundede sin beslutning om at fravige fristen for den indledende omfordeling, der fremgår af nævnte meddelelse.

a) Argumentationen om, at Kommissionen er bundet af meddelelsen om samarbejde, som afføder en berettiget forventning

31 Sagsøgernes argumenter er i det væsentlige opdelt i tre led. Det første vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen er bundet af meddelelsen om samarbejde. Det andet vedrører afklaringen af, om punkt 18 og 19 i den nævnte meddelelse har affødt en berettiget forventning for så vidt angår omfordeling af sagen inden for en frist på to måneder, og det tredje vedrører afklaringen af, om der i det foreliggende tilfælde var grundlag for af fravige denne frist.

1) Det første led, hvorefter Kommissionen er bundet af meddelelsen om samarbejde

32 Sagsøgerne har gjort gældende, at det følger af retspraksis, at Kommissionen ved at vedtage vejledende regler har pålagt sig selv en begrænsning af sit skøn og i princippet ikke kan fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af de almindelige retsgrundsætninger, herunder princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

33 Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har bestridt sagsøgernes argumenter.

34 Det bemærkes i den forbindelse, at C-udgaven af *Den Europæiske Unions Tidende* ifølge Domstolen, i modsætning til L-udgaven heraf, ikke har til formål at offentliggøre juridisk bindende retsakter, men alene oplysninger, anbefalinger og udtalelser om Unionen (dom af 12.5.2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, præmis 35, og af 13.12.2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, præmis 30). Meddelelsen om samarbejde, vedtaget inden for rammerne af det europæiske konkurrencenetværk, blev desuden offentliggjort i løbet af 2004 i C-udgaven af *Den Europæiske Unions Tidende* (dom af 20.1.2016, DHL Express (Italy) og DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, præmis 34).

35 Det fremgår imidlertid af retspraksis, at når Kommissionen udsteder vejledende regler og med offentliggørelsen heraf tilkendegiver, at den fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, har den pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn og kan ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. i denne retning dom af 16.2.2017, H&R ChemPharm mod Kommissionen, C-95/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:125, præmis 57).

36 Retten har for nylig udtalt, således som sagsøgerne har gjort gældende, at denne retspraksis gælder for meddelelsen om samarbejde, hvorved Kommissionen har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn ved behandlingen af klager, idet den har fastsat retningslinjer, der navnlig har til formål at afklare, under hvilke betingelser det kan lægges til grund, at enten Kommissionen, en enkelt national konkurrencemyndighed eller flere nationale konkurrencemyndigheder er bedre egnet til at behandle en klage (dom af 9.2.2022, Sped-Pro mod Kommissionen, T-791/19, EU:T:2022:67, præmis 40).

37 Det er dog Kommissionens vurdering, at meddelelsen om samarbejde afviger fra andre meddelelser, idet den udelukkende vedrører forholdene mellem konkurrencemyndigheder. Dommen af 9. februar 2022, Sped-Pro mod Kommissionen (T-791/19, EU:T:2022:67), er desuden ikke relevant i det foreliggende tilfælde, idet den vedrører »behandlingen af klager« som omhandlet i artikel 7 i forordning nr. 1/2003 og i artikel 7 i Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7. april 2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EUT 2004, L 123, s. 18), og ikke omfordelingen af sager eller en afgørelse om brud på konkurrencereglerne. Den underliggende bekymring i den sag, der gav anledning til denne dom, var at undgå en situation, hvor en klage ikke behandles, hvorimod sagsøgerne i den foreliggende sag hævder, at Kommissionen og ikke forbundskonkurrencemyndigheden burde være forhindret i at anvende artikel 101 TEUF, alene af den grund, at den indledende omfordelingsfrist var udløbet. Dette ville gå imod det formål, der forfølges med den nævnte dom, dvs. den effektive anvendelse af konkurrencereglerne. Endvidere omhandler punkt 20-25, 35 og 36 i meddelelsen om samarbejde i det væsentlige behandlingen af klager, hvilket ikke er aktuelt i den foreliggende sag.

38 I denne forbindelse skal det dog bemærkes, at den sondring, som Kommissionen har påberåbt sig, mellem det tilfælde, hvor en sag indledes som følge af en klage, og det tilfælde, hvor Kommissionen indleder en sag ex officio, og navnlig, som i den foreliggende sag, efter at forbundskonkurrencemyndigheden har anmodet herom, er irrelevant.

39 Ganske vist vedrører dommen af 9. februar 2022, Sped-Pro mod Kommissionen (T-791/19, EU:T:2022:67) risikoen for en tilsidesættelse af klagers rettigheder i tilfælde af, at en klage afvises.

40 Meddelelsen om samarbejde vedrører dog både tilfælde, hvor sagen indledes som følge af en klage, og tilfælde, hvor en konkurrencemyndighed har indledt en sag ex officio.

41 Navnlig er der i punkt 18 og 19 i meddelelsen om samarbejde, som vedrører spørgsmål om omfordeling, og hvilke sagsøgerne hævder er blevet tilsidesat, ingen sondring efter, om den pågældende sag indledes ex officio eller som følge af en klage.

42 Det skal derfor bemærkes, at på trods af, at informationsudveksling inden for netværket er en sag mellem de offentlige retshåndhævende konkurrencemyndigheder og på ingen måde ændrer de rettigheder eller forpligtelser, der påhviler virksomhederne (punkt 4 i meddelelsen om samarbejde), har Kommissionen ved vedtagelsen af denne meddelelse ikke kun begrænset sig selv i forhold til klager, men også i forhold til de virksomheder, hvis aktiviteter er genstand for en undersøgelse.

43 Manglende overholdelse af de regler, som Kommissionen har pålagt sig selv, kan således i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 35 ovenfor, føre til en tilsidesættelse af de generelle principper såsom princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som sagsøgerne har gjort gældende i det foreliggende tilfælde, og som er genstand for andet og tredje led nedenfor.

2) Andet led, i henhold til hvilket punkt 18 og 19 i meddelelsen om samarbejde affødte en berettiget forventning

44 Sagsøgerne har anført, at reglerne for omfordeling af sager som fastsat i punkt 18 og 19 i meddelelsen om samarbejde affødte en berettiget forventning om, at en eventuel omfordeling af sagen ville finde sted inden for den indledende frist på to måneder.

45 Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har bestridt sagsøgernes argumenter.

46 Det bemærkes i den forbindelse, at for at det kan fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, skal en EU-institution ved at afgive præcise løfter til en borger have givet anledning til berettigede forventninger hos denne. Sådanne løfter skal, uanset hvilken form de er afgivet i, være præcise, ubetingede og samstemmende (jf. dom af 16.9.2021, FVE Holýšov I m.fl. mod Kommissionen, C-850/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:740, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

47 Meddelelsen om samarbejde giver dog ikke nogen præcis garanti for, at fristen for omfordeling ikke kan være længere end en periode på to måneder.

48 Da omfordelingen for det første i medfør af punkt 18 i meddelelsen om samarbejde (jf. præmis 23 ovenfor) »normalt« skal ske inden for en periode på to måneder, følger det af denne ordlyd, at denne frist ikke er bindende. Under alle omstændigheder er dette punkt ikke relevant for så vidt

angår omstændighederne i den foreliggende sag, eftersom parterne er enige om, at forbundskonkurrencemyndigheden og Kommissionen i medfør af formuleringen i denne bestemmelse ikke skulle »søge at nå til enighed om en eventuel omfordeling« for at »tage stilling« til »spørgsmål om omfordeling«, men at Kommissionen indledte proceduren efter anmodning fra forbundskonkurrencemyndigheden.

49 Det skal for det andet bemærkes, at sagsøgerne har påberåbt sig en streng fortolkning af punkt 19, andet punktum, i meddelelsen om samarbejde, som er nævnt i præmis 24 ovenfor. Ifølge sagsøgerne dækker udtrykket »faktiske forhold omkring sagen« kun de faktiske forhold, som viser sig at være relevante for at afgøre, om der er begået en overtrædelse af konkurrencereglerne, og ikke de begivenheder, der fandt sted i forbindelse med den efterfølgende administrative procedure, og som kunne have indflydelse på denne.

50 I henhold til fast retspraksis skal der imidlertid ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. dom af 27.1.2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

51 Den af sagsøgerne foreslåede fortolkning kan således ikke tiltrædes, da den er i modstrid med fortolkningen af punkt 19 i meddelelsen om samarbejde set i lyset af den sammenhæng, hvori den indgår. Det følger nemlig af de forskellige situationer, der er omhandlet i punkt 54 i den nævnte meddelelse (jf. præmis 25 ovenfor), at forskellige årsager kan begrunde, at Kommissionen indleder en procedure på grundlag af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/ 2003. Idet disse situationer går videre end de faktiske omstændigheder, der viser sig at være relevante for at afgøre, om der er begået en overtrædelse af konkurrencereglerne, skal begrebet »hvis de faktiske forhold omkring sagen ændrer sig grundlæggende under procedureforløbet« fortolkes således, at det dækker al relevant fakta, som kommer frem i forbindelse med sagen.

52 Sagsøgernes argumentation, hvorefter punkt 18 og 19 i meddelelsen om samarbejde har affødt en berettiget forventning om, at enhver omfordeling skulle ske inden for to måneder, skal således forkastes.

[*udelades*]

2. Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet

73 Sagsøgerne har navnlig henvist til retspraksis, hvorefter forordning nr. 1/2003 i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet i højere grad inddrager de nationale konkurrencemyndigheder. Kommissionen er således forpligtet til at overholde subsidiaritetsprincippet i udøvelsen af de skønsbeføjelser, som forordning nr. 1/2003 tillægger den. Det var derfor upassende, at Kommissionen udøvede sin skønsbeføjelse til at acceptere omfordelingen af sagen med henblik på at omgå de tyske regler.

74 Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har bestridt sagsøgernes argumenter.

75 Det følger af subsidiaritetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, TEU, at Unionen kun handler på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

76 Af 34. betragtning til forordning nr. 1/2003 fremgår, at »[i] overensstemmelse med subsidiaritets[princippet] og proportionalitetsprincippet, som omhandlet i [...] artikel 5[, stk. 1 og 3, TEU] går [denne] forordning ikke ud over det, der er nødvendigt for at nå dens mål, nemlig en effektiv anvendelse af [EU's] konkurrenceregler«.

77 Retten har allerede fastslået, at subsidiaritetsprincippet ikke rejser tvivl med hensyn til de beføjelser, der er tillagt Kommissionen i EUF-traktaten, herunder anvendelsen af konkurrencereglerne (dom af 8.3.2007, France Télécom mod Kommissionen, T-339/04, EU:T:2007:80, præmis 89).

78 Som det fremgår af præmis 18 og 19 ovenfor, bevarer Kommissionen, selv om forordning nr. 1/2003 bragte den tidligere centraliserede ordning til ophør og i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet i højere grad inddrager de nationale konkurrencemyndigheder, en ledende rolle i undersøgelsen og retsforfølgningen af overtrædelser.

79 Det følger heraf, således som det fremgår af præmis 20 ovenfor, at artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 fastsætter, at Kommissionen, under forudsætning af at have rådført sig med den berørte nationale myndighed, bevarer muligheden for at indlede en procedure med henblik på at træffe en afgørelse, selv om en national myndighed allerede behandler sagen.

80 I den foreliggende sag, således som det fremgår af 11. betragtning til den anfægtede afgørelse, var betingelsen i artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, fuldt ud opfyldt, idet Kommissionen indledte proceduren efter anmodning fra forbundskonkurrencemyndigheden. Denne indledning af proceduren greb derfor ikke ind i den pågældende medlemsstats beføjelser, og enhver tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet er nødvendigvis udelukket.

81 Det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet skal derfor forkastes.

[*udelades*]

B. Kommissionens modpåstand

114 Den supplerende administrative byrde, som sagsøgerne efter gennemførelsen af forliget har forårsaget, nødvendiggør ifølge Kommissionen en revurdering af størrelsen på den bøde, de er blevet pålagt. Sagsøgerne har kun fremsat anbringender, hvorved de har bestridt Kommissionens kompetence til at gennemføre den pågældende administrative procedure, selv om de i forbindelse med deres forligsindlæg erklærede, at de ville acceptere, at Kommissionen pålagde dem en bøde. Kommissionen finder, at en nedsættelse af bøden på 10% i henhold til punkt 32 i forligsmeddelelsen ikke længere er berettiget, og har derfor anmodet Retten om under udøvelsen af sin fulde prøvelsesret at fastsætte den bøde, der er pålagt sagsøgerne, til et beløb på 9 588 000 EUR. Subsidiært har Kommissionen foreslået, at der tages hensyn til, at forligsproceduren i denne sag kun i meget mindre omfang end normalt bidrog til bevarelsen af offentlige midler, og fastholdt, at dette ikke godtgør en nedsættelse på fulde 10% af bødestørrelsen.

115 Sagsøgerne har bestridt Kommissionens argumenter. Der er ifølge dem navnlig ikke hjemmel til at ophæve den nedsættelse, der blev givet i forbindelse med forliget.

116 Det er derfor først og fremmest nødvendigt at efterprøve, om Retten har beføjelse til at ophæve den nedsættelse, der blev givet i forbindelse med forliget, hvilket ville svare til en forhøjelse af bøden, og derefter at vurdere berettigelsen af Kommissionens anmodning.

1. Rettens kompetence

117 Det skal erindres, at legalitetskontrollen komplementeres af den fulde prøvelsesret, der er tillagt Unionens retsinstanser ved artikel 31 i forordning nr. 1/2003, i henhold til artikel 261 TEUF. Denne kompetence giver Unionens retsinstanser beføjelse til, ud over en simpel legalitetskontrol af sanktionen, at anlægge sin egen vurdering i stedet for Kommissionens og derfor ophæve, nedsætte eller forhøje den pålagte bøde eller tvangsbøde (jf. dom af 8.12.2011, Chalkor mod Kommissionen, C-386/10 P, EU:C:2011:815, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis, og af 18.10.2023, Clariant og Clariant International mod Kommissionen, T-590/20, EU:T:2023:650, præmis 185 og den deri nævnte retspraksis).

118 Selv om udøvelsen af den fulde prøvelsesret oftest bliver begæret fra sagsøgerne i form af en nedsættelse af bøden, er der intet til hinder for, at Kommissionen ligeledes kan forelægge Unionens retsinstanser et spørgsmål om bødens størrelse og nedlægge påstand om dennes forhøjelse (dom af 8.10.2008, Schunk og Schunk Kohlenstoff-Technik mod Kommissionen, T-69/04, EU:T:2008:415, præmis 244, og af 18.10.2023, Clariant og Clariant International mod Kommissionen, T-590/20, EU:T:2023:650, præmis 221).

119 Denne fulde prøvelsesret gælder også i det tilfælde, at sagsøgerne, som i den foreliggende sag, ikke subsidiært har nedlagt påstand om en nedsættelse af den bøde, der er pålagt dem. Artikel 31 i forordning nr. 1/2003, som udtrykkeligt fastsætter, at Unionens retsinstanser kan »ophæve, nedsætte eller forhøje den pågældende bøde« i forbindelse med klager over beslutninger, hvorved Kommissionen har pålagt en bøde, fastsætter nemlig ikke, at denne kompetence afhænger af en sådan anmodning.

120 Sagsøgernes formalitetsindsigelse mod Kommissionens modpåstand må derfor forkastes.

2. Realiteten vedrørende anmodningen

a) Indledende bemærkninger

121 Hvad for det første angår forligsproceduren har Retten allerede fremhævet dennes grundlæggende elementer i præmis 58-74 i dom af 20. maj 2015, Timab Industries og CFPR mod Kommissionen (T-456/10, EU:T:2015:296) og senest i præmis 208-216 i dom af 18. oktober 2023, Clariant og Clariant International mod Kommissionen (T-590/20, EU:T:2023:650).

122 Det fremgår af den nævnte retspraksis, at forligsproceduren giver Kommissionen mulighed for hurtigere og mere effektivt at behandle kartelsager. Formålet med denne procedure er således at forenkle og fremskynde administrative procedurer med det sigte at gøre det muligt for Kommissionen at behandle flere sager med de samme ressourcer (jf. i denne retning dom af 20.5.2015, Timab Industries og CFPR mod Kommissionen, T-456/10, EU:T:2015:296, præmis 60, og af 18.10.2023, Clariant og Clariant International mod Kommissionen, T-590/20, EU:T:2023:650, præmis 209).

123 Forligsproceduren forløber grundlæggende på følgende måde. Proceduren indledes på Kommissionens initiativ med samtykke fra de omhandlede virksomheder (forligsmeddelelsens punkt 5, 6 og 11). Når proceduren er blevet indledt, underrettes de virksomheder, der er genstand for undersøgelser, og som deltager i forligsproceduren, af Kommissionen under bilaterale forhandlinger om de væsentligste forhold, »herunder bl.a. de faktiske omstændigheder, der lægges til grund, klassificeringen af disse omstændigheder, det påståede kartels karakter og varighed, ansvarsfordelingen, det sandsynlige bødepålæg samt det bevismateriale, hvorpå de potentielle klagepunkter støttes« (forligsmeddelelsens punkt 16). Dette gør det muligt for parterne effektivt at gøre deres synspunkter gældende angående de potentielle klagepunkter, der rettes mod dem, og at træffe en velovervejet beslutning om, hvorvidt de ønsker at indgå forlig eller ej (punkt 16 i forligsmeddelelsen).

124 Det er efter meddelelsen af disse oplysninger, at de omhandlede virksomheder kan vælge at anvende forligsproceduren og indgive et forligsindlæg. Dette forligsindlæg skal bl.a. indeholde en klar og utvetydig anerkendelse fra parternes side af deres ansvar for overtrædelsen, en angivelse af den maksimale bøde, som parterne forventer at blive pålagt af Kommissionen, og som de vil kunne acceptere inden for rammerne af en forligsprocedure, og en bekræftelse af, at de ikke har til hensigt at anmode om aktindsigt eller om at blive hørt på ny under en høring, medmindre Kommissionen ikke afspejler deres forligsindlæg i klagepunktsmeddelelsen og afgørelsen (forligsmeddelelsens punkt 20).

125 Efter at de omhandlede virksomheder har anerkendt dette ansvar og givet disse bekræftelser, fremsender Kommissionen dem klagepunktsmeddelelsen og træffer herefter en endelig afgørelse. Denne afgørelse er i det væsentlige baseret på den omstændighed, at parterne utvetydigt har anerkendt deres ansvar, ikke har anfægtet klagepunktsmeddelelsen og har fastholdt deres vilje til at indgå forlig (forligsmeddelelsens punkt 23-28).

126 Kommissionen kan i sin endelige afgørelse beslutte at belønne en virksomhed for at have indgået forlig med op til 10% af bøden (forligsmeddelelsens punkt 32).

127 Hvad for det andet angår Kommissionens modpåstand gælder, at selv om Kommissionen, som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 118 ovenfor, kan nedlægge påstand om forhøjelse af bøden, skal det erindres, at Kommissionen med henblik herpå skal gøre det muligt for Retten at afgøre, om sagens omstændigheder berettiger en sådan forhøjelse (jf. i denne retning dom af 9.7.2003, Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, T-224/00, EU:T:2003:195, præmis 362, og af 8.10.2008, Schunk og Schunk Kohlenstoff-Technik mod Kommissionen, T-69/04, EU:T:2008:415, præmis 251).

128 Det påhviler særligt Kommissionen at godtgøre, at forhøjelsen af bøden er passende, navnlig henset til de faktiske omstændigheder og forhold, der er fremkommet under sagens behandling, og som Kommissionen ikke havde kendskab til på det tidspunkt, hvor den vedtog sin afgørelse om bødestørrelsen (jf. i denne retning dom af 5.10.2011, Transcatab mod Kommissionen, T-39/06, EU:T:2011:562, præmis 402, og af 18.10.2023, Clariant og Clariant International mod Kommissionen, T-590/20, EU:T:2023:650, præmis 222). Det er nemlig vigtigt, om sagsøgerens adfærd har forpligtet Kommissionen til mod enhver forventning, som den med rimelighed kunne basere på denne parts samarbejde under den administrative procedure, at udarbejde og fremføre et målrettet forsvar for Retten om bestridelsen af faktiske omstændigheder med karakter af overtrædelse, som den med rette havde ment, at parten ikke længere ville anfægte (jf. i denne retning dom af 14.12.2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich m.fl. mod Kommissionen, T-259/02 – T-264/02 og T-271/02. EU:T:2006:396, præmis 573).

b) Behandling af Kommissionens anmodning

129 I den foreliggende sag har Kommissionen gjort gældende, at forhøjelsen af bøden er passende, dels fordi sagsøgerne ikke for Retten kan anfægte Kommissionens kompetence til i den foreliggende sag at have gennemført den administrative procedure, idet sagsøgerne havde anerkendt denne kompetence i deres anmodning om forlig, dels fordi den foreliggende sag medførte en yderligere administrativ byrde.

130 Det skal i første række efterprøves, om Kommissionen i tilstrækkelig grad har godtgjort, at sagsøgerne under den administrative procedure havde anerkendt at Kommissionen havde kompetence i stedet for forbundskonkurrencemyndigheden.

131 Idet Kommissionen for det første i svarskriftet har anført, at sagsøgerne i det væsentlige havde anerkendt denne kompetence i forbindelse med den administrative procedure, fremlagde eller tilbød Kommissionen ikke at fremlægge noget bevis for sagsøgernes hævdede anerkendelse af denne kompetence under forligsproceduren, hverken i det nævnte svarskrift eller i duplikken, selv om anfægtelsen af den nævnte kompetence udgør selve genstanden for deres søgsmål.

132 Det var først i retsmødet, at Kommissionen tilkendegav, at den i forbindelse med en bevisoptagelse, der blev truffet bestemmelse om i henhold til artikel 92, stk. 3, og artikel 103 i Rettens procesreglement, ville fremlægge sagsøgernes anmodning om forlig, idet indholdet heri var meget »følsomt« og »fortroligt«. Denne anmodning indeholder ifølge Kommissionen indikationer for anerkendelse af denne kompetence.

133 Det skal i den forbindelse bemærkes, at procesreglementets artikel 85, stk. 3, fastsætter at, »[h]ovedparterne [...] i undtagelsestilfælde [kan] fremlægge eller anføre yderligere beviser, inden retsforhandlingernes mundtlige del er afsluttet eller inden Rettens beslutning om at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del, forudsat at den forsinkede påberåbelse af beviserne begrundes«.

134 Ligeledes fastsætter procesreglementets artikel 88, stk. 2, at når en anmodning om bevisoptagelse fremsættes efter den første skriftveksling, skal den part, der indleverer anmodningen, angive grundene til, at den pågældende ikke har kunnet indlevere den før.

135 Det følger desuden af procesreglementets artikel 92, stk. 3, at den part, der anmoder om bevisoptagelse i henhold til denne bestemmelse, skal begrunde nødvendigheden af en sådan foranstaltning i form af en kendelse om bevisoptagelse.

136 Uanset om Kommissionens tiltag skal betragtes som beviser anført i henhold til procesreglementets artikel 85, stk. 3, eller en anmodning om bevisoptagelse i henhold til artikel 92, stk. 3, i samme reglement, skal det bemærkes, at Kommissionen har undladt at give en gyldig begrundelse for forsinkelsen i sit tiltag.

137 Kommissionen begrænsede sig således i retsmødet til at henvise til præmis 222 i dom af 18. oktober 2023, Clariant og Clariant International mod Kommissionen (T-590/20, EU:T:2023:650), nævnt i præmis 128 ovenfor, og anførte, at den i den foreliggende sag i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ikke havde kendskab til, at sagsøgerne ville anfægte dens kompetence.

138 Kommissionens forklaring kan imidlertid ikke rejse tvivl om, at den efter sagsøgernes søgsmål i svarskriftet kunne fremlægge alle beviser, bevisanmodninger eller anmodninger om bevisoptagelse til støtte for sit argument, der i det væsentlige vedrører sagsøgernes implicitte anerkendelse af dens kompetence for så vidt angår forligsproceduren.

139 Det skal desuden fastslås, således som det fremgår af præmis 128 ovenfor, at såfremt det lægges til grund, at Kommissionen havde til hensigt at påberåbe sig dommen af 18. oktober 2023, Clariant og Clariant International mod Kommissionen (T-590/20, EU:T:2023:650), med den begrundelse, at den blev afsagt efter indgivelsen af svarskriftet den 7. december 2022 og af duplikken den 5. april 2023, indeholder denne dom ingen ny retlig vurdering for så vidt angår de elementer, der skulle begrunde en modpåstand om forhøjelse af bøden, der kan godtgøre forsinkelsen i Kommissionens tiltag. Det følger allerede af Rettens praksis, at det tilkom Kommissionen at begrunde sin påstand i lyset af forhold, som den ikke havde kendskab til, da den indrømmede bødenedsættelsen (jf. i denne retning dom af 5.10.2011, Transcatab mod Kommissionen, T-39/06, EU:T:2011:562, præmis 402).

140 For så vidt som Kommissionen har henvist til procesreglementets artikel 92, stk. 3, skal det endvidere bemærkes, at den heller ikke har forklaret, hvorfor en bevisoptagelse var nødvendig i denne sag, idet den begrænsede sig til på generisk vis at nævne de hævdede hensyn til fortrolighed eller følsomhed, selv om de dokumenter, som den påtænkte at fremlægge, hidrørte fra sagsøgerne selv.

141 Derfor skal Kommissionens anmodning om at fremlægge visse beviser for Retten, fremsat i retsmødet den 20. marts 2024, afvises.

142 Kommissionen har for det andet anført, at anerkendelsen af dens kompetence følger af den omstændighed, at sagsøgerne i deres forligsindlæg havde oplyst, at de accepterede, at Kommissionen pålagde dem en bøde op til et vist loft.

143 Sagsøgerne har således, i medfør af 16. betragtning, litra a), til den anfægtede afgørelse, klart og utvetydigt anerkendt deres ansvar, hovedelementerne, den juridiske kvalificering af sidstnævnte, herunder deres rolle og varigheden af deres deltagelse i overtrædelsen. Det følger af 16. betragtning, litra b), til den anfægtede afgørelse, at sagsøgerne også har angivet den maksimale bøde, som de forventede at få pålagt, og som de ville kunne acceptere, inden for rammerne af forligsproceduren.

144 Det kan imidlertid ikke udledes af anerkendelsen af disse elementer, at sagsøgerne også havde anerkendt Kommissionens kompetence, som ikke var fastsat i forligsmeddelelsen, i modsætning til anerkendelsen af de nævnte elementer, der specifikt fremgår af punkt 20 i denne meddelelse (jf. præmis 124 ovenfor).

145 Det skal således fastslås, at Kommissionen ikke har godtgjort, at sagsøgerne havde anerkendt dens kompetence til at gennemføre den pågældende administrative procedure.

146 Det skal endvidere erindres, at Domstolen under omstændigheder, der ligner dem, der er omhandlet i den foreliggende sag, allerede har fastslået, at hvis Kommissionen ved afslutningen af den administrative procedure, der følger efter indledningsafgørelsen, træffer en afgørelse, der berører en virksomhed som sagsøgeren, kan denne afgørelse i henhold til artikel 263 TEUF gøres til genstand for en retlig klage, inden for hvilken den nævnte virksomhed frit kan fremføre alle fornødne anbringender. Det fremgår navnlig af denne bestemmelse, at spørgsmålet om

retsaktens forfatters kompetence henhører under den prøvelse, som Unionens retsinstanser udøver i forbindelse med en sådan sag. Det er derfor op til Unionens retsinstanser at vurdere, om der er begået ulovligheder i forbindelse med den nævnte administrative procedure, og om disse er af en sådan karakter, at de vil kunne påvirke lovligheden af den afgørelse, Kommissionen traf ved afslutningen af denne procedure (kendelse af 29.1.2020, Silgan Closures og Silgan Holdings mod Kommissionen, C-418/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:43, præmis 63 og 64).

147 Det følger af det ovenstående, at i modsætning til, hvad Kommissionen har fremført, kan forhøjelsen af bøden under omstændighederne i den foreliggende sag ikke begrundes med sagsøgernes hævdede anfægtelse for første gang for Retten af en kendsgerning (i det foreliggende tilfælde Kommissionens kompetence i stedet for forbundskonkurrencemyndighedens kompetence), som de anerkendte under forligsproceduren for Kommissionen. I nærværende sag var Kommissionen nemlig ikke i stand til at påvise, at sagsøgerne i forbindelse med forligsproceduren havde anerkendt dens kompetence frem for forbundskonkurrencemyndighedens, heller ikke selv om den med rimelighed kunne antage, at sagsøgerne ikke ville anfægte denne kompetence, i særdeleshed efter at de tvister, der er nævnt i præmis 146 ovenfor, blev indledt af den anden koncern, der var berørt af overtrædelsen.

148 I anden række skal Kommissionens subsidiære argument undersøges, hvorefter anlæggelsen af nærværende søgsmål kompromitterede de proceduremæssige gevinster, den havde opnået ved forligsproceduren.

149 Det fremgår i den forbindelse af 16. betragtning til den anfægtede beslutning, at sagsøgerne anerkendte deres ansvar og angav den maksimale bøde, som de ville kunne acceptere (jf. præmis 143 ovenfor), og at de bekræftede, at de var blevet fyldestgørende underrettet om de klagepunkter, Kommissionen påtænkte at rette mod dem, og at de havde fået tilstrækkelig lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger over for Kommissionen [16. betragtning, litra c)]. De anførte også, at de ikke havde til hensigt at anmode om aktindsigt eller at blive hørt på ny under en høring [16. betragtning, litra d)], og de gav deres samtykke til at modtage klagepunktsmeddelelsen og den endelige afgørelse på engelsk [16. betragtning, litra e)].

150 Kommissionen har således i modsætning til, hvad den har gjort gældende, nydt godt af øgede proceduremæssige gevinster, der fortsat består uafhængigt af anlæggelsen af denne sag (jf. i denne retning dom af 18.10.2023, Clariant og Clariant International mod Kommissionen, T-590/20, EU:T:2023:650, præmis 237). Mobiliseringen af Kommissionens ressourcer med henblik på at forsvare den anfægtede afgørelse for Retten er uløseligt forbundet med hver retssag og sætter ikke spørgsmålstegn ved disse proceduremæssige gevinster, for så vidt som sagsøgerne i den foreliggende sag ikke har til hensigt at tage de i præmis 149 ovenfor nævnte forhold op til fornyet vurdering, hvilke forhold de anerkendte i forbindelse med forligsproceduren, men kun at anfægte Kommissionens kompetence i stedet for forbundskonkurrencemyndighedens.

151 Det følger af det ovenstående, at den forhøjelse af bøden, som Kommissionen har anmodet om, under den foreliggende sags specifikke omstændigheder ikke kan begrundes med det hævdede tab af proceduremæssige gevinster eller den angivelige yderligere administrative byrde, som anlæggelsen af denne sag har medført.

152 Kommissionens modpåstand kan derfor ikke tages til følge, herunder heller ikke den subsidiære.

[*udelades*]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Udvidede Afdeling):

1) **Europa-Kommissionen frifindes.**

2) **Crown Holdings, Inc. og Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH frifindes for Kommissionens modpåstand.**

3) **Crown Holdings, Inc. og Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH bærer hver deres egne omkostninger og betaler 90% af de af Kommissionen afholdte omkostninger.**

4) **Kommissionen bærer 10% af sine egne omkostninger.**

5) **Forbundsrepublikken Tyskland bærer sine egne omkostninger.**

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Norkus Valasidis

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. oktober 2024.

Underskrifter