Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen i utökad sammansättning)

den 2 oktober 2024*

”Konkurrens – Konkurrensbegränsande samverkan – Marknaden för metallförpackningar – Beslut genom vilket en överträdelse av artikel 101 FEUF konstateras – Samarbete mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna – Kommissionen inleder ett granskningsförfarande på begäran av en nationell konkurrensmyndighet – Överföringsfrist – Motiveringsskyldighet – Berättigade förväntningar – Subsidiaritetsprincipen – Rätten till försvar – Proportionalitet – Principen om god förvaltningssed – Genkäromål om omprövning av bötesbeloppet efter ett förlikningsförfarande”

I mål T-587/22,

Crown Holdings, Inc., Yardley, Pennsylvania (Förenta staterna),

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

företrädda av advokaterna A. Burnside, C. Graf York von Wartenburg, A. Kidane och D. Strohl,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Ernst, A. Keidel och L. Wildpanner, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av J. Möller och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden A. Marcoulli samt domarna J. Schwarcz, V. Tomljenović, R. Norkus (referent) och W. Valasidis,

* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: handläggaren I. Kurme,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

efter förhandlingen den 20 mars 2024,

följande

Dom [1]

1 Sökandena, Crown Holdings, Inc. och Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2022) 4761 final av den 12 juli 2022 om ett förfarande enligt artikel 101 FEUF (ärende AT.40522 – Metallförpackningar) (nedan kallat det angripna beslutet), i den mån det berör sökandena. Europeiska kommissionen har i genkäromål yrkat att det bötesbelopp som ålagts sökandena ska höjas.

I. Bakgrund till tvisten

2 Sökandena är bolag verksamma inom sektorn för metallförpackningar, inklusive metallburkar och metallförslutningar.

3 I mars 2015 inledde Bundeskartellamt (Federala konkurrensmyndigheten, Tyskland) en utredning mot flera bolag inom sektorn, däribland sökandena.

4 Efter begäran från denna myndighet om att kommissionen skulle undersöka ärendet antog kommissionen den 19 april 2018 beslut C(2018) 2466 final om att inleda ett förfarande i ärende AT. 40522 – Pandora (nedan kallat beslutet om att inleda förfarandet).

5 Den 25 april 2018 mottog kommissionen en ansökan om förmånlig behandling från sökandena.

6 Den 23 mars 2021 inbjöd kommissionen sökandena och den andra koncernen som berördes av överträdelsen att delta i förlikningsdiskussioner.

7 Genom beslut av den 1 oktober 2021 avslutades förfarandet med avseende på samtliga delar av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), med undantag för Tyskland.

8 Sökandena ingav en formell begäran om förlikning, i vilken de dels medgav sitt ansvar för överträdelsen, dels angav det högsta bötesbelopp som de förväntade sig att påföras och som de skulle godta inom ramen för ett förlikningsförfarande.

9 Den 19 maj 2022 riktade kommissionen ett meddelande om invändningar till sökandena. Sökandena svarade och bekräftade att de faktiska omständigheterna och den rättsliga bedömningen av överträdelsen som kommissionen hade fastställt överensstämde med innehållet i deras förlikningsinlagor och att deras åtagande att följa förlikningsförfarandet kvarstod.

[1] Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

10 Den 12 juli 2022 antog kommissionen det angripna beslutet. Kommissionen fann bland annat att sökandena hade deltagit i en enda, fortlöpande överträdelse av artikel 101 FEUF inom sektorn för metallförpackningar i Tyskland, från den 11 mars 2011 till den 18 september 2014, och ålade dem att betala 7 670 000 euro i böter.

11 Detta belopp tar hänsyn till den nedsättning av böterna med 50 procent som sökandena beviljades på grundval av kommissionens tillkännagivande om immunitet mot böter och nedsättning av böter i kartellärenden (EUT C 298, 2006, s. 17), och med 10 procent som de beviljades enligt kommissionens tillkännagivande om förlikningsförfaranden i samband med beslut enligt artikel 7 och artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 i kartellärenden (EUT C 167, 2008, s. 1) (nedan kallat tillkännagivandet om förlikning).

[*utelämnas*]

III. Rättslig bedömning

A. Yrkandet om ogiltigförklaring

15 Tribunalen erinrar för det första om att kommissionen enligt artikel 105.1 FEUF har till uppgift att säkerställa tillämpningen av artiklarna 101 och 102 FEUF.

16 Enligt rättspraxis ankommer det således på kommissionen att definiera och genomföra Europeiska unionens konkurrenspolitik (se dom av den 16 oktober 2013, Vivendi/kommissionen, T-432/10, ej publicerad, EU:T:2013:538, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

17 I överensstämmelse med dessa principer har kommissionen genom rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1) getts befogenhet att i enlighet med de prioriteringar den fastställer inom ramen för unionens konkurrenspolitik besluta huruvida ett beteende ska beivras, leda till ett beslut i vilket en överträdelse konstateras och en åtgärd, inbegripet böter, oberoende av sättet på vilket kommissionen fått kännedom om ärendet, det vill säga oavsett om den mottagit ett klagomål eller beslutat att utreda ärendet på eget initiativ. Detsamma gäller när kommissionen, såsom i förevarande fall, har undersökt ärendet på begäran av en nationell konkurrensmyndighet.

18 För det andra innebär förordning nr 1/2003 att det tidigare centraliserade systemet upphör och att det, i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, inrättas en ordning med större delaktighet från de nationella konkurrensmyndigheternas sida, vilka i det syftet ges behörighet att genomföra unionens konkurrensrätt. Förordningens systematik bygger på att ett nära samarbete ska utvecklas mellan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter inom ett nätverk (dom av den 16 juni 2015, FSL m.fl./kommissionen, T-655/11, EU:T:2015:383, punkt 75).

19 För det tredje framgår det av artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 att kommissionen behåller sin dominerande roll vid utredningen och fastställandet av överträdelser av unionens konkurrensregler, vilken inte påverkas av den parallella behörighet som de nationella konkurrensmyndigheterna har enligt nämnda förordning (dom av den 13 juli 2011, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/kommissionen, T-144/07, T-147/07–T-150/07 och T-154/07, EU:T:2011:364, punkt 76).

20 När kommissionen, med tillämpning av artikel 11.6 i förordning nr 1/2003, inleder ett förfarande mot ett eller flera företag på grund av en påstådd överträdelse av artiklarna 101 eller 102 FEUF, fråntas nämligen medlemsstaternas konkurrensmyndigheter sin behörighet att vidta åtgärder mot samma företag för samma påstådda konkurrensbegränsande beteende som skett på samma geografiska marknad eller marknader och samma produktmarknad eller produktmarknader under samma period eller perioder (dom av den 25 februari 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, punkt 30, och dom av den 20 april 2023, Amazon.com m.fl./kommissionen, C-815/21 P, EU:C:2023:308, punkt 27). Kommissionen behåller möjligheten att inleda ett förfarande även om en nationell myndighet redan handlägger ärendet, varvid det endast krävs att kommissionen samråder med denna myndighet (dom av den 8 mars 2007, France Télécom/kommissionen, T-339/04, EU:T:2007:80, punkt 80).

21 För det fjärde framgår det av punkt 4 i kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter (EUT C 101, 2004, s. 43) (nedan kallat tillkännagivandet om samarbete) att förfrågningar och diskussioner inom det nätverk som inrättats av konkurrensmyndigheterna sker myndigheter emellan, och av punkt 31 att tillkännagivandet inte ger de berörda företagen en individuell rätt att få ärendet handlagt av en viss myndighet. Mer allmänt skapar varken förordning nr 1/2003 eller tillkännagivandet om samarbete några rättigheter eller förväntningar för ett företag med avseende på att en viss konkurrensmyndighet ska handlägga företagets ärende (se dom av den 17 december 2014, Si.mobil/kommissionen, T-201/11, EU:T:2014:1096, punkt 39 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 14 oktober 2021, Amazon.com m.fl./kommissionen, T-19/21, EU:T:2021:730, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

22 Enligt punkt 5 i tillkännagivandet om samarbete behåller varje medlem i nätverket sin fulla beslutanderätt med avseende på om en utredning behövs eller ej, och i punkt 55 i samma tillkännagivande föreskrivs, i överensstämmelse med artikel 11.6 i förordning nr 1/2003, att kommissionen ska underrätta den nationella myndighet som handlägger ett ärende om skälen till att den har beslutat att ta över ärendet.

23 När det gäller överföring av ärenden mellan konkurrensmyndigheter anges i punkt 18 i tillkännagivandet om samarbete att ”[o]m frågor om överföring av ärenden uppkommer, bör de lösas snabbt, normalt inom två månader från och med den dag som den första informationen skickades till nätverket i enlighet med artikel 11 i [förordning nr 1/2003]”, och att ”[konkurrensmyndigheterna] under denna tid kommer… att försöka komma överens om en eventuell överföring och, vid behov, om förutsättningarna för parallell handläggning”.

24 Punkt 19 i tillkännagivandet om samarbete har följande lydelse:

”… den eller de konkurrensmyndigheter som handlägger ett ärende vid överföringsfristens utgång [bör] fortsätta att handlägga ärendet till dess att förfarandet har avslutats. Överföring av ett ärende efter överföringsfristens två månader bör endast ske om sakförhållandena i ärendet ändras väsentligt under förfarandets gång.”

25 Slutligen avser punkt 54 i tillkännagivandet om samarbete specifikt den situationen att kommissionen inleder ett förfarande enligt artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 efter det att ”en eller flera nationella konkurrensmyndigheter har informerat nätverket… om att den eller de handlägger ett visst ärende”. I denna punkt anges att ”[i]nom den inledande fördelningsfristen”, det vill säga ”vanligtvis två månader” i enlighet med vad som anges punkt 18 i samma tillkännagivande, får kommissionen inleda ett förfarande med stöd av nämnda bestämmelse efter

att ha rådgjort med den eller de berörda myndigheterna. Vidare anges i denna punkt att kommissionen ”[e]fter fördelningsfristens utgång” i princip bara kommer att tillämpa denna bestämmelse i vissa fall, nämligen när medlemmarna i nätverket avser att fatta motstridiga beslut i samma ärende (punkt 54 a), när dessa medlemmar avser att fatta ett beslut som uppenbart strider mot fast rättspraxis (punkt 54 b), när en eller flera av dessa medlemmar drar ut på förfarandet i ärendet alltför länge (punkt 54 c), när det finns behov att utveckla unionens konkurrenspolitik, i synnerhet när en liknande konkurrensfråga uppkommer i flera medlemsstater, eller för att säkra en effektiv tillämpning (punkt 54 d), eller, till och med, i avsaknad av invändningar från den eller de berörda nationella konkurrensmyndigheterna (punkt 54 e).

26 Det är mot denna bakgrund som sökandenas grunder ska prövas.

27 Sökandena har understrukit att de inte bestrider innehållet i det angripna beslutet, vilket de godtog inom ramen för förlikningsförfarandet. De har preciserat att ansökan endast avser de förfarandefel som ledde till att ärendet överfördes till kommissionen och slutligen till att nämnda beslut antogs.

28 Sökandena har åberopat sex grunder till stöd för sin talan. Som första grund har det gjorts gällande att kommissionen åsidosatte de principer som anges i tillkännagivandet om samarbete. Den andra grunden avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och bristfällig motivering av det angripna beslutet. Såvitt avser den tredje grunden har sökandena gjort gällande att subsidiaritetsprincipen åsidosattes. Sökandena har som fjärde grund gjort gällande att kommissionen åsidosatte deras rätt till försvar. Den femte grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Som sjätte grund har det gjorts gällande att principen om god förvaltningssed åsidosattes.

29 Den första och den andra grunden ska prövas tillsammans och därefter de övriga grunderna i den ordning de har framställts.

1. Den första och den andra grunden: Åsidosättande av tillkännagivandet om samarbete och av principen om skydd för berättigade förväntningar samt åsidosättande av motiveringsskyldigheten

30 Sökandena har gjort gällande, för det första, att kommissionen är bunden av tillkännagivandet om samarbete och att detta tillkännagivande ger upphov till berättigade förväntningar och, för det andra, att kommissionen inte motiverade sitt beslut att avvika från den överföringsfrist som föreskrivs i nämnda tillkännagivande.

a) Argumenten att kommissionen är bunden av tillkännagivandet om samarbete och att detta tillkännagivande ger upphov till berättigade förväntningar

31 Sökandenas argument kan delas upp i tre led. Det första rör frågan huruvida kommissionen är bunden av tillkännagivandet om samarbete. Det andra gäller frågan huruvida punkterna 18 och 19 i nämnda tillkännagivande gav upphov till berättigade förväntningar på att en eventuell överföring av ärendet skulle ske inom tvåmånadersfristen. Det tredje består i att fastställa huruvida det i förevarande fall fanns skäl att avvika från denna frist.

1) Det första ledet: Kommissionen är bunden av tillkännagivandet om samarbete

32 Sökandena har hävdat att det följer av rättspraxis att kommissionen, genom att anta sådana förhållningsregler som dem som anges i tillkännagivandet om samarbete, själv har begränsat utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och riskerar, om den frångår dessa regler, att dömas för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper, bland vilka principen om skydd för berättigade förväntningar ingår.

33 Kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt sökandenas argument i denna del.

34 Tribunalen erinrar i detta avseende om att domstolen har angett att C-serien av *Europeiska unionens officiella tidning*, till skillnad från L-serien av denna tidning, inte har till syfte att offentliggöra juridiskt bindande rättsakter, utan endast upplysningar, rekommendationer och yttranden rörande unionen (dom av den 12 maj 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, punkt 35, och dom av den 13 december 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, punkt 30). Tillkännagivandet om samarbete, som antogs inom ramen för Europeiska konkurrensnätverket, offentliggjordes år 2004 i nämnda tidnings C-serie (dom av den 20 januari 2016, DHL Express (Italy) och DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, punkt 34).

35 Det följer emellertid av rättspraxis att kommissionen, genom att anta förhållningsregler och offentliggöra dessa och genom att tillkännage att den fortsättningsvis ska tillämpa dem på de fall som omfattas av dem, själv begränsar utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och riskerar, om den frångår dessa regler, att dömas för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar (dom av den 16 februari 2017, H&R ChemPharm/kommissionen, C-95/15 P, ej publicerad, EU:C:2017:125, punkt 57).

36 Såsom sökandena har påpekat har tribunalen nyligen angett att denna rättspraxis är tillämplig på tillkännagivandet om samarbete, genom vilket kommissionen själv har begränsat sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid handläggningen av klagomål genom att fastställa riktlinjer för att klargöra, bland annat, under vilka omständigheter det är kommissionen, en enda nationell konkurrensmyndighet eller flera nationella konkurrensmyndigheter som är bäst lämpad eller lämpade att pröva ett klagomål (dom av den 9 februari 2022, Sped-Pro/kommissionen, T-791/19, EU:T:2022:67, punkt 40).

37 Kommissionen anser emellertid att tillkännagivandet om samarbete skiljer sig från andra tillkännagivanden genom att det enbart behandlar förhållandet mellan konkurrensmyndigheter. Vidare anser kommissionen att domen av den 9 februari 2022, Sped-Pro/kommissionen (T-791/19, EU:T:2022:67), inte är relevant i förevarande fall, eftersom den avser ”handläggning av klagomål” enligt artikel 7 i förordning nr 1/2003 och artikel 7 i kommissionens förordning (EG) nr 773/2004 av den 7 april 2004 om kommissionens förfaranden enligt artiklarna [101] och [102 FEUF] (EUT L 123, 2004, s. 18), och inte överföring av ärenden eller något beslut som fastställer en överträdelse av konkurrensreglerna. Det bakomliggande syftet i det mål som gav upphov till den domen var att undvika en situation där ett klagomål inte skulle komma att prövas, medan sökandena i förevarande mål har gjort gällande att det var kommissionen som skulle hindras från att tillämpa artikel 101 FEUF, inte Federala konkurrensmyndigheten, enbart av det skälet att den inledande överföringsfristen hade löpt ut. Enligt kommissionen strider detta i själva verket mot

syftet med nämnda dom, nämligen en effektiv tillämpning av konkurrensreglerna. I tillkännagivandet om samarbete behandlas dessutom i huvudsak handläggningen av klagomål i punkterna 20–25, 35 och 36, något som inte är aktuellt i förevarande fall.

38 Det ska i detta hänseende påpekas att den skillnad som kommissionen åberopat mellan det fall då ett ärende har anhängiggjorts till följd av ett klagomål och det fall där kommissionen prövar ett ärende på eget initiativ saknar relevans, och detta gäller i än högre grad då prövningen, såsom i förevarande fall, görs på begäran av Federala konkurrensmyndigheten.

39 Domen av den 9 februari 2022, Sped-Pro/kommissionen (T-791/19, EU:T:2022:67), rör förvisso risken för åsidosättande av en klagandes rättigheter när ett klagomål avslås.

40 Tillkännagivandet om samarbete avser emellertid såväl den situation där ärendet har anhängiggjorts till följd av ett klagomål som den situation där en konkurrensmyndighet har tagit upp ärendet på eget initiativ.

41 Det kan i synnerhet konstateras att punkterna 18 och 19 i tillkännagivandet om samarbete, vilka rör frågor om överföring och vilka enligt sökandena åsidosattes av kommissionen, inte gör någon åtskillnad beroende på om ärendet i fråga utreds på kommissionens eget initiativ eller till följd av ett klagomål.

42 Trots att förfrågningar och diskussioner inom nätverket sker myndigheter emellan och inte påverkar företags rättigheter och skyldigheter (punkt 4 i tillkännagivandet om samarbete), har kommissionen således, genom att anta detta tillkännagivande, inte enbart begränsat sitt utrymme för skönsmässig bedömning i förhållande till klagande, utan även till företag vars verksamhet är föremål för en utredning.

43 Kommissionens åsidosättande av regler som denna institution själv har ålagt sig skulle således, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 35 ovan, kunna leda till ett åsidosättande av allmänna principer, såsom skyddet för berättigade förväntningar, vilket anförts av sökandena i förevarande mål inom ramen för det andra och tredje ledet i deras argument, för vilka det redogörs nedan.

2) Det andra ledet: Punkterna 18 och 19 i tillkännagivandet om samarbete gav upphov till berättigade förväntningar

44 Sökandena anser att reglerna om överföring av ärenden i punkterna 18 och 19 i tillkännagivandet om samarbete gav upphov till berättigade förväntningar på att en eventuell överföring av ärendet skulle ske inom tvåmånadersfristen.

45 Kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt sökandenas argument i denna del.

46 Det ska härvid erinras om att ett konstaterande av att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts kräver att en unionsinstitution, genom att ge en person tydliga försäkringar, har väckt berättigade förhoppningar hos vederbörande. Oavsett i vilken form de har lämnats utgör tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter en sådan försäkran (se dom av den 16 september 2021, FVE Holýšov I m.fl./kommissionen, C-850/19 P, ej publicerad, EU:C:2021:740, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

47 Tillkännagivandet om samarbete ger emellertid inte någon tydlig försäkran om att överföringsfristen inte kan överstiga en period på två månader.

48 För det första följer det nämligen av formuleringen i punkt 18 i tillkännagivandet om samarbete (se punkt 23 ovan), där det anges att överföring av ärenden ”normalt” bör ske inom en frist på två månader, att denna frist inte är tvingande. Dessutom är denna punkt i vart fall inte relevant med hänsyn till omständigheterna i förevarande mål, eftersom det är ostridigt mellan parterna att Federala konkurrensmyndigheten och kommissionen inte, för att använda formuleringen i denna bestämmelse, hade ”försök[t] komma överens om en eventuell överföring” för att ”lösa” ”frågor om överföring”, utan kommissionen inledde förfarandet på begäran av Federala konkurrensmyndigheten.

49 För det andra stöder sig sökandena på en restriktiv tolkning av punkt 19 andra meningen i tillkännagivandet om samarbete, vilken återges i punkt 24 ovan. Enligt sökandena omfattar uttrycket ”sakförhållandena i ärendet” endast de faktiska omständigheter som är relevanta för bedömningen av huruvida en överträdelse av konkurrensreglerna har ägt rum, och inte händelser som inträffat under det efterföljande administrativa förfarandet och som kan ha en inverkan på detta.

50 Enligt fast rättspraxis ska emellertid vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 27 januari 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

51 Den tolkning som sökandena har förespråkat kan således inte godtas, eftersom den strider mot tolkningen av punkt 19 i tillkännagivandet om samarbete mot bakgrund av det sammanhang i vilket den ingår. Det framgår nämligen av de olika situationer som räknas upp i punkt 54 i detta tillkännagivande (se punkt 25 ovan) att det finns flera olika skäl som kan motivera att kommissionen inleder ett förfarande med stöd av artikel 11.6 i förordning nr 1/2003. Eftersom dessa situationer även avser andra omständigheter än sådana som är relevanta för att avgöra huruvida en överträdelse av konkurrensreglerna har ägt rum, ska begreppet ”[väsentlig ändring] av sakförhållandena i ärendet… under förfarandets gång” tolkas så, att det omfattar alla relevanta omständigheter som framkommer under förfarandet.

52 Sökandena kan således inte vinna framgång med sitt argument att punkterna 18 och 19 i tillkännagivandet om samarbete gav upphov till berättigade förväntningar på att en eventuell överföring skulle ske inom en frist på två månader.

[*utelämnas*]

2. Den tredje grunden: Åsidosättande av subsidiaritetsprincipen

73 Sökandena har bland annat hänvisat till rättspraxis enligt vilken förordning nr 1/2003, i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, inrättar en ordning med större delaktighet från de nationella konkurrensmyndigheternas sida. Detta innebär enligt sökandena att kommissionen är skyldig att iaktta subsidiaritetsprincipen när den utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt förordning nr 1/2003. Kommissionen agerade därför enligt deras uppfattning olämpligt när den inom ramen för sin skönsmässiga bedömning godtog överföringen av ärendet i syfte att kringgå de tyska reglerna.

74 Kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt sökandenas argument.

75 Enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 FEU ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

76 I skäl 34 i förordning nr 1/2003 anges att ”[i] enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i artikel 5 [punkterna 1 och 3 FEU] går [förordningen] inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål, nämligen en effektiv tillämpning av [unionens] konkurrensregler”.

77 Tribunalen har redan slagit fast att subsidiaritetsprincipen inte påverkar de befogenheter som kommissionen tilldelats genom EUF-fördraget, däribland tillämpningen av konkurrensreglerna (dom av den 8 mars 2007, France Télécom/kommissionen, T-339/04, EU:T:2007:80, punkt 89).

78 Såsom erinrats om i punkterna 18 och 19 ovan har kommissionen, även om förordning nr 1/2003 innebar att det tidigare centraliserade systemet upphörde och att det i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen inrättades en ordning med större delaktighet från de nationella konkurrensmyndigheternas sida, behållit sin dominerande roll när det gäller att utreda och beivra överträdelser.

79 Således föreskrivs i artikel 11.6 i förordning nr 1/2003, såsom erinrats om i punkt 20 ovan, att kommissionen, med förbehåll för att den samråder med den berörda nationella myndigheten, behåller möjligheten att inleda ett förfarande i syfte att fatta ett beslut även om en nationell myndighet redan handlägger ärendet.

80 Som framgår av skäl 11 i det angripna beslutet var villkoret i artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 uppfyllt till fullo i förevarande fall, eftersom kommissionen inledde förfarandet på begäran av Federala konkurrensmyndigheten. Kommissionens inledande av förfarandet påverkade således inte den berörda medlemsstatens befogenheter och subsidiaritetsprincipen kan därför inte ha åsidosatts.

81 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden, avseende åsidosättande av subsidiaritetsprincipen.

[*utelämnas*]

B. Kommissionens genkäromål

114 Enligt kommissionen innebär den ytterligare administrativa börda som sökandena orsakat efter det att förlikningen ingicks att det måste göras en ny bedömning av det bötesbelopp som ålagts dem. Sökandena har endast anfört grunder genom vilka de har bestritt kommissionens behörighet att genomföra det aktuella administrativa förfarandet, trots att de i sina förlikningsinlagor förklarade att de godtar att kommissionen ålägger dem böter. Kommissionen anser att nedsättningen med 10 procent av böterna i enlighet med punkt 32 i tillkännagivandet om förlikning inte längre är motiverad och har därför i första hand yrkat att tribunalen, med utövande av sin obegränsade behörighet, ska fastställa det bötesbelopp som sökandena ska betala till 9 588 000 euro. I andra hand har kommissionen yrkat att hänsyn ska tas till det faktum att för-

likningsförfarandet i detta fall endast i mycket mindre utsträckning än vanligt bidrog till att bevara offentliga medel, och gjort gällande att det därför inte var motiverat att sätta ned bötesbeloppet med hela 10 procent.

115 Sökandena har bestritt vad kommissionen anfört i denna del. Framför allt anser de att det inte finns någon rättslig grund för att undanröja den nedsättning som beviljades inom ramen för förlikningen.

116 Tribunalen ska således först pröva huruvida den är behörig att undanröja den nedsättning som beviljats inom ramen för förlikningen, vilket skulle innebära att böterna höjdes, och därefter pröva huruvida kommissionens genkäromål är välgrundat.

1. Tribunalens behörighet

117 Tribunalen erinrar om att lagenlighetsprövningen kompletteras med den obegränsade behörighet som unionsdomstolen har tillerkänts genom artikel 31 i förordning nr 1/2003, i enlighet med artikel 261 FEUF. Förutom att kontrollera påföljdens lagenlighet är unionsdomstolen således behörig att ersätta kommissionens bedömning med sin egen bedömning. Följaktligen kan unionsdomstolen undanröja, sätta ned eller höja de böter som ålagts (dom av den 8 december 2011, Chalkor/kommissionen, C-386/10 P, EU:C:2011:815, punkt 63 och där angiven rättspraxis, och dom av den 18 oktober 2023, Clariant och Clariant International/kommissionen, T-590/20, EU:T:2023:650, punkt 185 och där angiven rättspraxis).

118 Även om utövandet av den obegränsade behörigheten oftast åberopas av sökandena för att utverka en nedsättning av böterna, finns det ingenting som hindrar att även kommissionen framställer ett yrkande vid unionsdomstolen avseende bötesbeloppet och begär att beloppet ska höjas (dom av den 8 oktober 2008, Schunk och Schunk Kohlenstoff-Technik/kommissionen, T-69/04, EU:T:2008:415, punkt 244, och dom av den 18 oktober 2023, Clariant och Clariant International/kommissionen, T-590/20, EU:T:2023:650, punkt 221).

119 Denna obegränsade behörighet gäller även när sökandena, såsom i förevarande fall, inte har framställt ett alternativt yrkande om nedsättning av de böter som de har ålagts. Artikel 31 i förordning nr 1/2003, i vilken det uttryckligen föreskrivs att unionsdomstolen får ”upphäva, sänka eller höja… böter[na]” vid sin prövning av beslut genom vilka kommissionen har fastställt böter, villkorar nämligen inte denna behörighet med ett sådant yrkande.

120 Sökandenas invändning om rättegångshinder avseende kommissionens genkäromål kan således inte godtas.

2. Huruvida genkäromålet är välgrundat

a) Inledande synpunkter

121 För det första, vad gäller förlikningsförfarandet, har tribunalen redan erinrat om dess huvuddrag i punkterna 58–74 i domen av den 20 maj 2015, Timab Industries och CFPR/kommissionen (T-456/10, EU:T:2015:296), och senast i punkterna 208–216 i domen av den 18 oktober 2023, Clariant och Clariant International/kommissionen (T-590/20, EU:T:2023:650).

122 Det framgår av nämnda rättspraxis att förlikningsförfarandet gör det möjligt för kommissionen att handlägga kartellärenden snabbare och effektivare. Syftet med detta förfarande är således att förenkla och påskynda de administrativa förfarandena, så att kommissionen kan handlägga fler ärenden med samma resurser (dom av den 20 maj 2015, Timab Industries och CFPR/kommissionen, T-456/10, EU:T:2015:296, punkt 60, och dom av den 18 oktober 2023, Clariant och Clariant International/kommissionen, T-590/20, EU:T:2023:650, punkt 209).

123 Förlikningsförfarandet förlöper i huvudsak enligt följande. Förfarandet inleds av kommissionen med de berörda företagens samtycke (tillkännagivandet om förlikning, punkterna 5, 6 och 11). I bilaterala diskussioner, så snart förfarandet har inletts, underrättar kommissionen de företag som är föremål för utredning och som deltar i förlikningsförfarandet om de viktigaste omständigheterna, ”såsom de påstådda sakförhållandena och kvalificeringen av dessa, den påstådda kartellens allvar och varaktighet, fördelningen av ansvar, en uppskattning av storleken på sannolika böter och vilken bevisning som har använts för att fastställa de potentiella invändningarna” (tillkännagivandet om förlikning, punkt 16). Företagen kommer därmed att kunna bestämma sin inställning till de invändningar som kommissionen kan komma att framföra mot dem och kunna fatta ett välgrundat beslut om huruvida de vill ingå en förlikning eller inte (tillkännagivandet om förlikning, punkt 16).

124 Det är efter det att denna information har lämnats som de berörda företagen kan välja att använda sig av förlikningsförfarandet och lämna in en förlikningsinlaga. Denna förlikningsinlaga ska bland annat innehålla ett tydligt och otvetydigt medgivande från parterna av deras ansvar för överträdelsen, en angivelse av det högsta bötesbelopp som de räknar med att åläggas av kommissionen och som de kommer att godta inom ramen för ett förlikningsförfarande, och en bekräftelse på att de inte avser att begära tillgång till handlingarna eller att få höras på nytt vid ett muntligt hörande, förutom för det fall att kommissionen inte beaktar deras förlikningsinlaga i meddelandet om invändningar och beslutet (tillkännagivandet om förlikning, punkt 20).

125 Efter det att de berörda företagen har vidgått sitt ansvar och lämnat nämnda bekräftelser delger kommissionen dem meddelandet om invändningar och fattar därefter ett slutligt beslut. Detta beslut vilar väsentligen på att parterna otvetydigt har medgett sitt ansvar, inte har bestritt meddelandet om invändningar och står fast vid sin avsikt att ingå förlikning (tillkännagivandet om förlikning, punkterna 23–28).

126 I sitt slutliga beslut kan kommissionen besluta att belöna ett företag för att det har samarbetat genom att sänka det ålagda bötesbeloppet med 10 procent (tillkännagivandet om förlikning, punkt 32).

127 För det andra, vad gäller kommissionens genkäromål, ska det påpekas att även om kommissionen, såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 118 ovan, kan yrka att tribunalen ska höja bötesbeloppet, ankommer det på kommissionen att göra det möjligt för tribunalen att avgöra huruvida omständigheterna i det enskilda fallet motiverar en sådan höjning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juli 2003, Archer Daniels Midland och Archer Daniels Midland Ingredients/kommissionen, T-224/00, EU:T:2003:195, punkt 362, och dom av den 8 oktober 2008, Schunk och Schunk Kohlenstoff-Technik/kommissionen, T-69/04, EU:T:2008:415, punkt 251).

128 Det ankommer i synnerhet på kommissionen att visa att höjningen av bötesbeloppet är lämpligt med hänsyn till fakta och omständigheter som framkommit under förfarandet och som den inte kände till när den antog beslutet om fastställande av bötesbeloppet (se, för ett liknande

resonemang, dom av den 5 oktober 2011, Transcatab/kommissionen, T-39/06, EU:T:2011:562, punkt 402, och dom av den 18 oktober 2023, Clariant och Clariant International/kommissionen, T-590/20, EU:T:2023:650, punkt 222). Det är nämligen viktigt att få klarhet i huruvida sökandens uppträdande har tvingat kommissionen att – trots de förväntningar den rimligen kunde ha på grund av sökandens samarbete under det administrativa förfarandet – utarbeta och lägga fram ett försvar vid tribunalen riktat mot bestridande av omständigheter som kommissionen hade kunnat vänta sig inte längre skulle komma att ifrågasättas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich m.fl./kommissionen, T-259/02–T-264/02 och T-271/02, EU:T:2006:396, punkt 573).

b) Prövning av kommissionens genkäromål

129 Kommissionen har anfört att höjningen av böterna är adekvat, dels på grund av att sökandena inte vid tribunalen kan ifrågasätta att kommissionen var behörig att genomföra det administrativa förfarandet i förevarande fall när de godtog denna behörighet i sin förlikningsansökan, dels på grund av den ytterligare administrativ börda som ärendet medfört.

130 Tribunalen ska inledningsvis pröva om kommissionen på ett tillfredsställande sätt har visat att sökandena under det administrativa förfarandet godtog att kommissionen var behörig i stället för Federala konkurrensmyndigheten.

131 För det första har kommissionen alltsedan svaromålet hävdat att sökandena godtog kommissionens behörighet under det administrativa förfarandet. Den har emellertid inte lagt fram, eller erbjudit sig att tillhandahålla, någon bevisning till styrkande av detta godtagande av kommissionens behörighet under förlikningsförfarandet, vare sig i nämnda svaromål eller i dupliken, trots att själva syftet med sökandenas talan är att bestrida denna behörighet.

132 Det var först vid förhandlingen som kommissionen förklarade sig beredd att, inom ramen för en åtgärd för bevisupptagning med stöd av artiklarna 92.3 och 103 i tribunalens rättegångsregler, överlämna sökandenas förlikningsansökan till tribunalen, eftersom innehållet var mycket ”känsligt” och ”konfidentiellt”. Enligt kommissionen finns det i förlikningsansökan uppgifter som visar att sökandena hade godtagit denna behörighet.

133 I artikel 85.3 i rättegångsreglerna föreskrivs följande: ”Parterna får undantagsvis ge in bevis eller inkomma med bevisuppgift innan den muntliga delen av förfarandet har avslutats eller innan tribunalen har beslutat att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet, under förutsättning att de anger godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare.”

134 På samma sätt föreskrivs i artikel 88.2 i rättegångsreglerna att om en begäran om åtgärder för bevisupptagning framställs efter den första skriftväxlingen, ska den part som framställer begäran ange skälen till att detta inte kunnat ske tidigare.

135 Enligt artikel 92.3 i rättegångsreglerna ska dessutom den part som begär en åtgärd för bevisupptagning med stöd av denna bestämmelse ange skälen till att åtgärden måste vidtas i form av ett särskilt uppsatt beslut om bevisupptagning.

136 Oberoende av frågan huruvida kommissionens åtgärd ska betraktas som ett inkommande med bevisuppgift enligt artikel 85.3 i rättegångsreglerna eller en begäran om åtgärder för bevisupptagning enligt artikel 92.3 i rättegångsreglerna, kan det emellertid konstateras att kommissionen inte har lämnat någon godtagbar motivering till varför den dröjt med att vidta denna åtgärd.

137 Kommissionen begränsade sig nämligen vid förhandlingen till att hänvisa till punkt 222 i domen av den 18 oktober 2023, Clariant och Clariant International/kommissionen (T-590/20, EU:T:2023:650), som nämns i punkt 128 ovan, och angav att den, när den antog det angripna beslutet, inte kände till att sökandena bestred dess behörighet.

138 Kommissionens förklaring ändrar emellertid inte det faktum att den, efter det att sökandena väckt talan, redan i svaromålet hade möjlighet att ge in bevis, inkomma med bevisuppgift eller begära åtgärder för bevisupptagning till stöd för sitt argument att sökandena underförstått hade godtagit att kommissionen var behörig med avseende på förlikningsförfarandet.

139 Dessutom kan det konstateras att även om kommissionen hade för avsikt att åberopa domen av den 18 oktober 2023, Clariant och Clariant International/kommissionen (T-590/20, EU:T:2023:650), med motiveringen att den meddelades efter svaromålet av den 7 december 2022 och dupliken av den 5 april 2023, görs det inte i denna dom, såsom framgår av punkt 128 ovan, några nya rättsliga överväganden med avseende på de omständigheter som kan ligga till grund för ett genkäromål om höjning av böter, som skulle kunna motivera kommissionens dröjsmål med att vidta åtgärder. Det framgick redan av tribunalens praxis att det ankom på kommissionen att motivera sitt genkäromål mot bakgrund av omständigheter som den inte kände till när den beviljade nedsättningen av böterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2011, Transcatab/kommissionen, T-39/06, EU:T:2011:562, punkt 402).

140 I den mån kommissionen har hänvisat till artikel 92.3 i rättegångsreglerna, kan det även konstateras att den inte har förklarat varför en åtgärd för bevisupptagning var nödvändig i förevarande fall, utan endast gjort en allmän hänvisning till skäl avseende sekretess eller känslighet, trots att de handlingar som kommissionen erbjöd sig att förete härrörde från sökandena själva.

141 Kommissionens yrkande om att få lägga fram viss bevisning vid tribunalen, vilket framställdes vid förhandlingen den 20 mars 2024, ska således avvisas.

142 För det andra anser kommissionen att sökandena ska anses ha godtagit att kommissionen var behörig på grund av att de i sin förlikningsinlaga hade förklarat att de gick med på att denna institution ålade dem böter som kunde uppgå till en viss nivå.

143 Enligt skäl 16 a i det angripna beslutet har sökandena i tydliga och otvetydiga ordalag vidgått sitt ansvar, de huvudsakliga sakförhållandena och den rättsliga kvalificeringen av dessa, inbegripet deras roll och varaktigheten av överträdelsen. Enligt skäl 16 b i nämnda beslut angav de även det högsta bötesbelopp som de förväntade sig att åläggas och som de skulle godta inom ramen för ett förlikningsförfarande.

144 Av sökandenas medgivanden med avseende på dessa omständigheter går det emellertid inte att dra slutsatsen att de även godtog kommissionens behörighet, vilken inte föreskrevs i tillkännagivandet om förlikning, till skillnad från medgivandet av nämnda omständigheter, som särskilt föreskrevs i punkt 20 i tillkännagivandet (se punkt 124 ovan).

145 Det kan således konstateras att kommissionen inte har visat att sökandena hade godtagit kommissionens behörighet att genomföra det administrativa förfarandet i fråga.

146 Det ska vidare erinras om att domstolen, under omständigheter som liknar dem som är aktuella i förevarande mål, redan har slagit fast att om kommissionen, vid avslutandet av det administrativa förfarande som följer på beslutet att inleda ett förfarande, skulle anta ett beslut som påverkar intressena för ett företag som sökanden, skulle detta företag, med stöd av artikel 263 FEUF, kunna väcka talan vid domstol mot beslutet och därvid åberopa alla ändamålsenliga grunder. Det framgår specifikt av denna bestämmelse att frågan om behörigheten för den som antagit rättsakten omfattas av unionsdomstolens prövning inom ramen för en sådan talan. Det ankommer således på unionsdomstolen att pröva huruvida det under det administrativa förfarandet har förekommit något rättsstridigt i detta avseende och, om så är fallet, huruvida detta kan påverka lagenligheten av det beslut som kommissionen har fattat efter detta förfarande (beslut av den 29 januari 2020, Silgan Closures och Silgan Holdings/kommissionen, C-418/19 P, ej publicerat, EU:C:2020:43, punkterna 63 och 64).

147 Av det ovan anförda följer att höjningen av böterna, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, under omständigheterna i förevarande mål inte kan motiveras av att sökandena för första gången vid tribunalen skulle ha ifrågasatt en omständighet som de enligt kommissionen hade godtagit under förlikningsförfarandet (nämligen att kommissionen var behörig i stället för Federala konkurrensmyndigheten). I förevarande fall har kommissionen nämligen inte kunnat visa att sökandena under förlikningsförfarandet hade godtagit att kommissionen var behörig i stället för Federala konkurrensmyndigheten, och inte ens att det var rimligt för den att anta att sökandena inte skulle bestrida denna behörighet, i synnerhet inte efter utgången av de tvister som hänvisas till i punkt 146 ovan som inletts av den andra koncernen som berörs av överträdelsen.

148 Tribunalen ska därefter pröva det argument som kommissionen anfört i andra hand, enligt vilket väckandet av förevarande talan har äventyrat de processekonomiska vinster som kommissionen gjorde till följd av förlikningsförfarandet.

149 Det framgår av skäl 16 i det angripna beslutet att sökandena vidgick sitt ansvar och angav det högsta bötesbelopp som de skulle godta (se punkt 143 ovan), att de bekräftade att de i tillräcklig mån hade underrättats om de invändningar som kommissionen avsåg att framföra mot dem och att de hade givits tillräckliga möjligheter att lägga fram sina synpunkter för kommissionen (skäl 16 c). De uppgav också att de inte avsåg att begära tillgång till handlingarna i ärendet eller att få höras på nytt vid ett muntligt hörande (skäl 16 d) och gav sitt samtycke till att ta emot meddelandet om invändningar och det slutliga beslutet på engelska (skäl 16 e).

150 Tvärtemot vad kommissionen har gjort gällande har den således gjort processekonomiska vinster som kvarstår oberoende av att förevarande talan har väckts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 oktober 2023, Clariant och Clariant International/kommissionen, T-590/20, EU:T:2023:650, punkt 237). Att kommissionens resurser används för att försvara det angripna beslutet vid tribunalen är en naturlig följd av varje domstolsförfarande och påverkar inte nämnda processekonomiska vinster, eftersom sökandena i förevarande fall inte har för avsikt att ifrågasätta de omständigheter som avses i punkt 149 ovan, vilka de vidgick inom ramen för förlikningsförfarandet, utan endast har bestritt att kommissionen var behörig i stället för Federala konkurrensmyndigheten.

151 Av det ovan anförda följer att kommissionen, under de särskilda omständigheterna i förevarande mål, inte kan motivera den höjning av böterna som den yrkat genom att göra gällande att den gick miste om processekonomiska vinster, eller att sökandenas väckande av talan medförde en ytterligare administrativ börda.

152 Kommissionens genkäromål, inbegripet yrkandet som framställts i andra hand, ska således ogillas.

[*utelämnas*]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska kommissionens genkäromål ogillas.

3) Crown Holdings, Inc. och Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH ska bära sina rättegångskostnader och 90 procent av kommissionens rättegångskostnader.

4) Kommissionen ska bära 10 procent av sina rättegångskostnader.

5) Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader.

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Norkus Valasidis

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 2 oktober 2024.

Underskrifter