



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu neljäs jaosto)

9 päivänä marraskuuta 2022*

Kilpailu – Kartellit tai muut yhteistoimintajärjestelyt – Betoniteräsmarkkinat – Päätös, jossa todetaan HT 65 artiklan rikkominen EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen jälkeen asetuksen (EY) N:o 1/2003 perusteella – Hintojen vahvistaminen – Tuotannon ja myynnin rajoittaminen ja valvonta – Päätös, joka on tehty aikaisempien päätösten kumoamisen johdosta – Sellaisen uuden kuulemisen järjestäminen, johon jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset osallistuvat – Puolustautumisoikeudet – Hyvän hallinnon periaate – Kohtuullinen aika – Perusteluvollisuus – Oikeasuhteisuus – Ne bis in idem -periaate – Lainvastaisuusväite – Yhtenä kokonaisuutena pidettävä, monitahoinen ja jatkettu kilpailusääntöjen rikkominen – Näyttö kartelliin osallistumisesta – Julkinen irtisanoutuminen – Täysi harkintavalta

Asiassa T-657/19,

Feralpi Holding SpA, kotipaikka Brescia (Italia), edustajinaan asianajajat G. Roberti ja I. Perego,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään P. Rossi, G. Conte ja C. Sjödin, avustajaan asianajaja P. Manzini,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta, joka koskee EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan rikkomista koskevan 4.7.2019 tehdyn komission päätöksen C(2019) 4969 final (asia AT.37956 – Betoniteräs) kumoamista ja/tai kantajalle määrätyn sakon poistamista tai alentamista,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

toimien päätösneuvotteluissa kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Gervasoni sekä tuomarit L. Madise, P. Nihoul (esittelevä tuomari), R. Frendo ja J. Martín y Pérez de Nanclares,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 3.6.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tuomion¹

I Asian tausta

- 1 Kantaja Feralpi Holding SpA (aiemmin Feralpi Siderurgica SpA ja Federalpi Siderurgica SRL) on betoniteräksen valmistaja, jonka kotipaikka on Italiassa.

A Komission ensimmäinen päätös (2002)

- 2 Euroopan yhteisöjen komissio suoritti vuoden 2000 lokakuusta joulukuuhun HT 47 artiklan mukaisesti tarkastuksia betoniterästä valmistavissa italialaisyhtiöissä, muun muassa kantajassa, sekä yritysten yhteenliittymässä Federazione Imprese Siderurgiche Italianessa (italialaisten terästeollisuusyritysten yhteenliittymä, jäljempänä Federacciai). Se osoitti niille myös tietojensaantipyyntöjä tämän määräyksen nojalla.
- 3 Komissio aloitti 26.3.2002 HT 65 artiklan soveltamismenettelyn ja esitti HT 36 artiklan nojalla väitteitä (jäljempänä väitetiedoksianto), jotka annettiin tiedoksi erityisesti kantajalle. Kantaja vastasi väitetiedoksiantoon 31.5.2002.
- 4 Hallinnollisen menettelyn osapuolia kuultiin 13.6.2002 pidetyssä tilaisuudessa.
- 5 Komissio osoitti 12.8.2002 samoille adressaateille täydentäviä väitteitä (jäljempänä täydentävä väitetiedoksianto) 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 ([EY 81] ja [EY 82] artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus) (EYVL 1962, 13, s. 204) 19 artiklan 1 kohdan perusteella. Komissio selitti täydentävässä väitetiedoksiannossa kantansa, joka koski menettelyn jatkamista sen jälkeen, kun EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo päättyi 23.7.2002. Kantaja vastasi täydentävään väitetiedoksiantoon 20.9.2002.
- 6 Uusi tilaisuus hallinnollisen menettelyn osapuolten kuulemiseksi pidettiin 30.9.2002 jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten läsnä ollessa. Kuuleminen koski täydentävän väitetiedoksiannon kohdetta eli EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen oikeudellisia vaikutuksia menettelyn jatkumisen kannalta.
- 7 Hallinnollisen menettelyn jälkeen komissio teki EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan mukaisesta menettelystä (COMP/37.956 – Betoniteräs) 17.12.2002 päätöksen K(2002) 5087 lopullinen (jäljempänä vuoden 2002 päätös), joka oli osoitettu Federacciaille ja kahdeksalle yritykselle, muun muassa kantajalle. Komissio totesi päätöksessä, että viimeksi mainitut olivat joulukuun 1989 ja heinäkuun 2000 välisenä aikana toteuttaneet tankoina tai rullina olevan betoniteräksen (jäljempänä betoniteräs) Italian markkinoilla yhtenä kokonaisuutena pidettävän, monitahoisien ja jatkettujen kartellin, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena oli ollut hintojen vahvistaminen ja tuotannon tai myynnin rajoittaminen tai valvonta HT 65 artiklan 1 kohdan vastaisesti. Tämän johdosta komissio määräsi kantajalle 10,25 miljoonan euron suuruisen sakon.
- 8 Kantaja nosti 4.3.2003 yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen vuoden 2002 päätöksestä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi päätöksen kantajan osalta (tuomio 25.10.2007, Feralpi Siderurgica v. komissio, T-77/03, ei julkaistu, EU:T:2007:319) ja muiden päätöksen adressaatteina olleiden yritysten osalta sen perusteella, että käytetty

¹ Tästä tuomiosta esitetään vain kohdat, joiden julkaisemisesta unionin yleinen tuomioistuin pitää aiheellisena.

oikeudellinen perusta eli HT 65 artiklan 4 ja 5 kohta ei ollut enää voimassa päätöksen tekohetkellä. Tämän vuoksi komissiolla ei ollut näiden määräysten perusteella toimivaltaa todeta HT 65 artiklan 1 kohdan rikkomista ja määrätä rikkomisesta seuraamusta, sen jälkeen kun EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo oli päättynyt. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tutkinut päätöstä muilta osin.

- 9 Vuoden 2002 päätöksestä tuli lainvoimainen Federacciain osalta, koska tämä ei ollut nostanut siitä kannetta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

B Komission toinen päätös (2009)

- 10 Komissio ilmoitti 30.6.2008 päivätyllä kirjeellä kantajalle ja muille asianomaisille yrityksille aikomuksestaan tehdä uusi päätös korjaamalla käytettyä oikeudellista perustaa. Se täsmensi myös, että kyseinen päätös perustuisi väitetiedoksiannossa ja täydentävässä väitetiedoksiannossa esitettyyn selvitykseen. Komission kehotuksesta kantaja esitti kirjallisia huomautuksia 31.7.2008.
- 11 Komissio pyysi 24.7. ja 25.9.2008 sekä 13.3., 30.6. ja 15.7.2009 lähetetyillä telekopioidilla kantajalta tietoja sen rakenteen ja liikevaihdon kehittymisestä. Kantaja vastasi näihin tietojensaantipyyntöihin 4.9. ja 17.10.2008 sekä 3.4., 6.7. ja 22.7.2009 lähetetyillä sähköpostiviesteillä.
- 12 Komissio teki 30.9.2009 EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan mukaista menettelyä (asia COMP/37.956 – Betoniraudotteet, päätöksen tekeminen uudelleen) koskevan päätöksen K(2009) 7492 lopullinen, joka oli osoitettu samoille yrityksille kuin vuoden 2002 päätös, muun muassa kantajalle. Päätös on tehty EY:n perustamissopimuksessa ja [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) vahvistettujen menettelysääntöjen perusteella. Päätös perustui väitetiedoksiannossa ja täydentävässä väitetiedoksiannossa tarkoitettuihin seikkoihin, ja siinä toistettiin pääasiallisesti vuoden 2002 päätöksen sisältö ja päätelmät. Etenkin kantajalle määrätyn sakon määrä 10,25 miljoonaa euroa säilyi ennallaan.
- 13 Komissio teki 8.12.2009 muutospäätöksen, jonka liitteeseen sisällytettiin 30.9.2009 tehdystä komission päätöksestä puuttuneet hintojen vaihtelua kuvaavat taulukot ja jossa korjattiin kahdeksassa alaviitteessä olevat numeroidut viitteet kyseisiin taulukoihin.
- 14 Kantaja nosti 19.2.2010 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen 30.9.2009 tehdystä komission päätöksestä, sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä vuoden 2009 päätös). Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen 9.12.2014 (tuomio 9.12.2014, Feralpi v. komissio, T-70/10, ei julkaistu, EU:T:2014:1031). Unionin yleinen tuomioistuin kumosi vuoden 2009 päätöksen osittain erään toisen adressaatin osalta, alensi kahdelle muulle adressaatille määrättyä sakkoa ja hylkäsi muut kanteet.
- 15 Kantaja teki 19.2.2015 valituksen 9.12.2014 annetusta tuomiosta Feralpi v. komissio (T-70/10, ei julkaistu, EU:T:2014:1031). Unionin tuomioistuin kumosi 21.9.2017 antamallaan tuomiolla Feralpi v. komissio (C-85/15 P, EU:C:2017:709) unionin yleisen tuomioistuimen tuomion sekä vuoden 2009 päätöksen erityisesti kantajan osalta.
- 16 Unionin tuomioistuin on 21.9.2017 antamassaan tuomiossa Feralpi v. komissio (C-85/15 P, EU:C:2017:709) katsonut, että kun päätös oli tehty asetuksen N:o 1/2003 nojalla, päätöstä edeltävän menettelyn oli oltava kyseisessä asetuksessa sekä [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklan

mukaisten komission menettelyjen kulusta 7.4.2004 annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 773/2004 (EUVL 2004, L 123, s. 18) vahvistettujen menettelysääntöjen mukainen, vaikka menettely oli aloitettu ennen niiden voimaantuloa.

- 17 Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että käsiteltävässä asiassa 13.6.2002 järjestetyn kuulemisen, joka oli ainoa menettelyn aineellisoikeudellista kysymystä koskenut kuuleminen, ei voitu katsoa täyttäneen menettelyvaatimuksia, jotka koskevat päätöksen tekemistä asetuksen N:o 1/2003 nojalla, koska jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset eivät osallistuneet siihen.
- 18 Unionin tuomioistuimen mukaan unionin yleinen tuomioistuin oli tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei komissiolle ollut velvollisuutta järjestää uutta kuulemistä ennen vuoden 2009 päätöksen tekemistä, koska yrityksillä oli jo ollut tilaisuus tulla kuulluiksi suullisesti 13.6. ja 30.9.2002 järjestetyissä kuulemisissa.
- 19 Unionin tuomioistuin on 21.9.2017 antamassaan tuomiossa Feralpi v. komissio (C-85/15 P, EU:C:2017:709) muistuttanut, että se, että asianomaisten osapuolten pyynnöstä järjestetään suullinen kuuleminen, johon jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset kutsutaan, on siinä määrin merkittävää, että tällaisen kuulemisen laiminlyönti merkitsee olennaisten menettelymääräysten rikkomista.
- 20 Unionin tuomioistuin on katsonut, että kun tätä asetuksessa N:o 773/2004 nimenomaisesti säädettyä oikeutta ei ollut kunnioitettu, yrityksen, jonka oikeutta oli siten loukattu, ei tarvinnut osoittaa, että loukkaaminen oli voinut vaikuttaa sen vahingoksi menettelyn kulkuun ja riidanalaisen päätöksen sisältöön.
- 21 Unionin tuomioistuin on samoista syistä kumonnut myös muita unionin yleisen tuomioistuimen 9.12.2014 antamia tuomioita, joissa lausuttiin vuoden 2009 päätöksen lainmukaisuudesta, sekä tämän päätöksen neljän muun yrityksen osalta. Vuoden 2009 päätöksestä on sitä vastoin tullut lainvoimainen niiden päätöksen adressaatteina olleiden yritysten osalta, jotka eivät olleet valittaneet unionin yleisen tuomioistuimen tuomioista.

C Komission kolmas päätös (2019)

- 22 Komissio ilmoitti 15.12.2017 päivätyllä kirjeellään kantajalle, että se aikoi aloittaa hallinnollisen menettelyn uudelleen ja järjestää tässä yhteydessä uuden tilaisuuden menettelyn osapuolten kuulemiseksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten läsnä ollessa.
- 23 Kantaja ilmoitti komissiolle 20.12.2017 ja 16.1.2018 haluavansa osallistua tähän kuulemistilaisuuteen. Kantaja esitti 1.2.2018 päivätyssä kirjeessä huomautuksia, joissa se kiisti komission toimivallan aloittaa hallinnollinen menettely uudelleen ja näin ollen kehotti komissiota luopumaan menettelyn uudelleen aloittamisesta.
- 24 Komissio piti 23.4.2018 menettelyn aineellisoikeudellista kysymystä koskevan uuden kuulemistilaisuuden, johon osallistuivat jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan läsnä ollessa kantaja sekä kolme muuta yritystä, jotka olivat vuoden 2009 päätöksen adressaatteja.

- 25 Kantaja esitti 7.5.2018 asiasta uusia kirjallisia huomautuksia. Komissio lähetti 19.11.2018 sekä 18. 1. ja 6.5.2019 päivätyillä kirjeillään kantajalle kolme tietojensaantipyyntöä, jotka koskivat sen rakenteen ja liikevaihdon kehittymistä. Kantaja vastasi näihin tietojensaantipyyntöihin 7.12.2018, 30.1.2019 ja 9.5.2019 päivätyillä kirjeillään.
- 26 Komissio teki 4.7.2019 EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan mukaista menettelyä koskevan päätöksen C(2019) 4969 final (asia AT.37956 – Betoniteräs) (jäljempänä riidanalainen päätös), joka oli osoitettu niille viidelle yritykselle, joiden osalta vuoden 2009 päätös oli kumottu, eli kantajan lisäksi Alfa Acciai SpA:lle, Partecipazioni Industriali SpA:lle (aiemmin Riva Acciaio SpA, sittemmin Riva Fire SpA, jäljempänä Riva), Valsabbia Investimenti SpA:lle ja Ferriera Valsabbia SpA:lle sekä Ferriere Nord SpA:lle.
- 27 Komissio on riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa todennut, että Italian betoniteräsälalla oli 6.12.1989–4.7.2000 rikottu HT 65 artiklan 1 kohtaa ja että tähän rikkomiseen olivat osallistuneet kantaja ja nämä neljä muuta yritystä. Rikkomisen oli muodostunut jatketusta sopimuksesta ja/tai yhdenmukaistetuista menettelytavoista, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena oli hintojen vahvistaminen ja tuotannon tai myynnin rajoittaminen tai valvonta Italian betoniteräsmarkkinoilla.
- 28 Komissio on katsonut kantajan olevan vastuussa rikkomisesta sen perusteella, että se osallistui kartelliin 6.12.1989–27.6.2000. Komissio määräsi riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa kantajalle 5,125 miljoonan euron sakon alennettuaan sakkoa 50 prosentilla menettelyn keston vuoksi.
- 29 Riidanalainen päätös annettiin kantajalle tiedoksi 18.7.2019.

II Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

- 30 Kantaja nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.9.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä.
- 31 Neljännen jaoston ehdotuksesta unionin yleinen tuomioistuin päätti työjärjestyksensä 28 artiklan nojalla siirtää asian laajennettuun ratkaisukokoonpanoon.
- 32 Unionin yleinen tuomioistuin (laajennettu neljäs jaosto) päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta aloittaa asian käsittelyn suullisen vaiheen ja esitti työjärjestyksen 89 artiklan mukaisten prosessinjohtotoimien yhteydessä asianosaisille kirjallisia kysymyksiä sekä pyysi niitä esittämään asiakirjoja. Asianosaiset vastasivat näihin kysymyksiin ja asiakirjojen esittämistä koskeviin pyyntöihin asetetussa määräajassa.
- 33 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin kuultiin 3.6.2021 pidetyssä istunnossa. Istunnossa kantaja hyväksyi unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksen johdosta, että käsiteltävänä olevan kanteen tueksi kannekirjelmässä esitetyt perusteet numeroidaan tuomion laatimista varten uudelleen, mikä merkittiin istunnon pöytäkirjaan.
- 34 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen kokonaan tai osittain siltä osin kuin se koskee kantajaa

- ja/tai poistaa sille riidanalaisessa päätöksessä määrätyn sakon tai ainakin alentaa sitä
 - tarvittaessa ”toteaa, että asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3–6 kohta ovat lainvastaisia ja ettei niitä voida soveltaa”
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 35 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Oikeudellinen arviointi

- 36 Aluksi on todettava, että kantaja vaatii kolmannessa vaatimuksessaan, että unionin yleinen tuomioistuin ”toteaa, että asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3–6 kohta ovat lainvastaisia ja ettei niitä voida soveltaa”.
- 37 Kannekirjelmästä ilmenee kuitenkin, että tällä vaatimuksella kantaja esittää asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3–6 kohdan lainvastaisuutta koskevan väitteen tukeakseen riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevaa vaatimusta tai sakon poistamista tai alentamista koskevaa vaatimusta.
- 38 Lainvastaisuusväite tutkitaan siis kanneperusteena niiden kanneperusteiden kanssa, jotka on esitetty riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksen tai sakon poistamista tai alentamista koskevan vaatimuksen tueksi.
- 39 Kantaja esittää riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksen tai sakon poistamista tai alentamista koskevan vaatimuksen tueksi seuraavat kahdeksan kanneperustetta:
- ensimmäinen kanneperuste, joka koskee sitä, että 23.4.2018 pidetyssä kuulemistilaisuudessa loukattiin puolustautumisoikeuksia ja rikottiin menettelysääntöjä
 - toinen kanneperuste, joka koskee sitä, että komissio lainvastaisesti kieltäytyi varmistumasta ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä siitä, että päätös on yhteensopiva menettelyn kohtuullista kestoa koskevan periaatteen kanssa
 - kolmas kanneperuste, joka koskee menettelyn kohtuullista kestoa koskevan periaatteen loukkaamista
 - neljäs kanneperuste, joka koskee perusteluvollisuuden laiminlyöntiä, arviointivirheitä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista
 - viides kanneperuste, joka koskee ne bis in idem -periaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista
 - kuudes kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3–6 kohdassa säädetyn vanhentumisjärjestelmän lainvastaisuutta

- seitsemäs kanneperuste, joka koskee sitä, ettei näyttöä kantajan osallistumisesta kartelliin vuosina 1989–1995 ole
- kahdeksas kanneperuste, joka koskee sitä, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat puutteelliset siltä osin kuin kantajan on todettu osallistuneen 6.12.1989–27.6.2000 yhtenä kokonaisuutena pidettävään, monitahoiseen ja jatkettuun rikkomiseen, ja sitä, ettei ole näyttöä siitä, että rikkominen muodosti yhden kokonaisuuden ja että kyse oli jatketusta rikkomisesta.

[– –]

B Toinen kanneperuste, joka koskee sitä, että komissio lainvastaisesti kieltäytyi varmistumasta ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä siitä, että päätös on yhteensopiva menettelyn kohtuullista kestoja koskevan periaatteen kanssa

[– –]

1. Ensimmäinen väite, joka koskee oikeudellista virhettä

- 156 Kantaja väittää, että komissio on rikkonut [Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja)] 41 artiklaa kieltäytyessään arvioimasta ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, onko päätöksen tekeminen yhteensopiva kohtuullisen käsittelyajan periaatteen kanssa.
- 157 Tässä yhteydessä on todettava, että kuten kantaja tuo esiin, komissio on velvollinen noudattamaan perusoikeuskirjan 41 artiklassa mainittua kohtuullisen käsittelyajan periaatetta (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 179 kohta ja tuomio 5.6.2012, Imperial Chemical Industries v. komissio, T-214/06, EU:T:2012:275, 285 kohta).
- 158 Ajan kulumisen on siten otettava huomioon, kun komissio arvioi sille unionin oikeudessa annettua harkintavaltaa käyttäen, onko kilpailusääntöjä sovellettaessa aloitettava menettely ja tehtävä päätös.
- 159 Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, että toisin kuin kantaja väittää, komissio ei ole laiminlyönyt velvollisuutta ottaa ajan kulumisen huomioon arvioidessaan, onko tällainen menettely aloitettava ja onko tehtävä seuraamusta koskeva päätös. Riidanalaisessa päätöksessä nimittäin todetaan, että tämä toimielin on ennen ratkaisun tekemistä tutkinut, voitiinko menettely käsiteltävässä tapauksessa aloittaa uudelleen ja voiko menettely johtaa siihen, että tehdään tällainen päätös, jossa määrätään sakko.

[– –]

- 170 Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee siten, että toisin kuin kantaja väittää, komissio on ennen päätöksen tekemistä varmistunut siitä, oliko kohtuullisen käsittelyajan periaatetta noudatettu, niin että se analysoi hallinnollisen menettelyn pituutta hallinnolliset vaiheet ja tuomioistuINVALVONNASTA aiheutuneet keskeytykset mukaan luettuina sekä syitä, jotka voivat selittää menettelyn keston, ja seurauksia, joita tästä oli katsottava aiheutuvan.

- 171 Kantaja riitauttaa tämän päätelmän, sillä kantajan mukaan komissio on riidanalaisessa päätöksessä kieltäytynyt lausumasta menettelyn kohtuuttomasta pituudesta sen vuoksi, että tämän arvioinnin tekeminen on jätettävä unionin tuomioistuimille, joten komissio ei voi lausua tästä seikasta.
- 172 Tässä yhteydessä on todettava, että unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi voidaan saattaa menettelyjen kestoja koskevia kysymyksiä. Vastuuta koskevissa oikeudenkäynneissä unionin toimielinten, elinten ja laitosten on katsottava olevan vastuussa, jos ne ovat aiheuttaneet vahinkoa loukkaamalla kohtuullisen käsittelyajan periaatetta (tuomio 26.11.2013, Kendrion v. komissio, C-50/12 P, EU:C:2013:771, 94 kohta ja tuomio 11.7.2019, Italmobiliare ym. v. komissio, T-523/15, ei julkaistu, EU:T:2019:499, 159 kohta). Toimen kumoamista koskevissa oikeudenkäynneissä menettelyn kesto voi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, jos kaksi edellytystä täyttyy kumulatiivisesti, ja näistä ensimmäinen on se, että on ilmeistä, että menettelyn pituus on ollut kohtuuton, ja toinen se, että kohtuullisen käsittelyajan ylittyminen on haitannut puolustautumisoikeuksien käyttöä (tuomio 21.9.2006, Technische Unie v. komissio, C-113/04 P, EU:C:2006:593, 47 ja 48 kohta; tuomio 8.5.2014, Bolloré v. komissio, C-414/12 P, ei julkaistu, EU:C:2014:301, 84 ja 85 kohta ja tuomio 9.6.2016, PROAS v. komissio, C-616/13 P, EU:C:2016:415, 74–76 kohta).
- 173 Kuten kantaja tuo esiin, unionin tuomioistuimille näin annettu toimivalta ei voi vapauttaa komissiota arvioinnista, joka sen on tehtävä päättäessään jatkotoimista, joita on SEUT 266 artiklan mukaan toteutettava kumoamistuomion johdosta.
- 174 Kuten on todettu, komission on tällaista arviointia tehdessään otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat, erityisesti se, onko tarkoituksenmukaista tehdä uusi päätös eli päätös, jossa määrätään seuraamus, ja tilanteen mukaan päätös, jossa lievennetään suunniteltua seuraamusta, etenkin jos ilmenee, että menettelyn kesto, joka ei itsessään ole tuottamuksellinen laiminlyönti, koska se on sisältänyt paitsi hallinnollisia vaiheita mahdollisesti myös tuomioistuinvalvonnasta aiheutuneita keskeytyksiä, on voinut vaikuttaa seikkoihin, jotka on otettava huomioon sakon määrää vahvistettaessa, ja erityisesti sakon mahdolliseen ehkäisevään vaikutukseen, kun sakko määrätään pitkän ajan kuluttua siitä, kun kilpailusääntöjen rikkomista merkitsevät teot ovat tapahtuneet.
- 175 Tämä arviointi, joka koskee erityisesti menettelyn kokonaiskestoja tuomioistuinvaiheet mukaan luettuina, on tehty pääasiallisesti riidanalaisen päätöksen 528 perustelukappaleessa.
- 176 Tästä seuraa, että toisin kuin kantaja väittää, komissio on riidanalaisessa päätöksessä varmistunut siitä, voiko menettelyn kesto estää menettelyn uudelleen aloittamisen, mutta se on samalla myöntänyt, että unionin tuomioistuimet valvovat tällaista arviointia lainmukaisuutta koskevissa oikeudenkäynneissä ja tilanteen mukaan vastuuta koskevissa oikeudenkäynneissä.

[– –]

- 180 Väite on siis hylättävä.

[– –]

C Kolmas kanneperuste, joka koskee kohtuullisen käsittelyajan periaatteen loukkaamista

- 185 Kantaja väittää, että riidanalainen päätös on kumottava, koska se on tehty kohtuullista aikaa pidempään kestäneen menettelyn päätteeksi. Kantajan mukaan menettelyn liian pitkän keston vuoksi komissiolla ei enää ollut toimivaltaa määrätä seuraamusta. Kolmannen kanneperusteen tueksi esitetty argumentaatio sisältää varsinaisesti neljä väitettä, ja komissio kiistää ne kaikki.
- 186 Ennen näiden väitteiden tutkimista on muistutettava, että unionin tuomioistuimen mukaan menettelyn kesto voi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, jos kaksi edellytystä täytyy kumulatiivisesti, ja näistä ensimmäinen on se, että on ilmeistä, että menettelyn pituus on ollut kohtuuton, ja toinen se, että kohtuullisen käsittelyajan ylittyminen on haitannut puolustautumisoikeuksien käyttöä (ks. edellä 172 kohta).
- 187 Tästä seuraa, ettei komission päätöstä voida kumota pelkästään kohtuullisen ajan ylittymisen vuoksi, jos ylittyminen ei ole vaikuttanut kantajan puolustautumisoikeuksiin.

[– –]

1. Ensimmäinen väite, joka koskee hallinnollisten vaiheiden kestoa

- 189 Kantaja väittää, että komission toteamuksessa, jonka mukaan menettelyn hallinnolliset vaiheet on aina toteutettu ”nopeasti ja ilman aiheettomia keskeytyksiä”, ei oteta huomioon tosiseikkoja, ja toteamuksen voidaan katsoa pitävän paikkansa enintään vuoden 2002 päätöksen tekemisen osalta, sillä tämä vaihe kesti kaikkiaan kaksi vuotta ja kaksi kuukautta.
- 190 Menettelyn muille hallinnollisille vaiheille, jotka päättyivät vuoden 2009 päätöksen ja riidanalaisen päätöksen tekemiseen, olivat kantajan mukaan tunnusomaisia komission toimetomusjaksot, jotka olivat ilmeisen kohtuuttomia.
- 191 Kantajan mukaan koko hallinnollisen menettelyn kesto on myös itsessään kohtuuton, etenkin kun otetaan huomioon 15.10.2002 annettuun tuomioon *Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582) johtanut asia.
- 192 Tässä yhteydessä on todettava, että unionin oikeudessa edellytetään toimielimiltä, että ne hallinnollisissa menettelyissään käsittelevät asiat kohtuullisessa ajassa (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2012, *Imperial Chemical Industries v. komissio*, T-214/06, EU:T:2012:275, 284 kohta).
- 193 Velvollisuus toimia hallinnollisissa menettelyissä kohtuullisessa ajassa on nimittäin yleinen oikeusperiaate, joka mainitaan erityisesti perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa (tuomio 15.10.2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 167 kohta; tuomio 11.4.2006, *Angeletti v. komissio*, T-394/03, EU:T:2006:111, 162 kohta ja tuomio 7.6.2013, *Italia v. komissio*, T-267/07, EU:T:2013:305, 61 kohta).

- 194 Käsiteltävässä asiassa asiakirja-aineistosta ilmenee, että kun asiaa on käsitelty komissiossa, käsittelyssä on ollut seuraavat neljä vaihetta, joiden kokonaiskesto on ollut kuusi vuotta ja yksi kuukausi:
- yhden vuoden ja viisi kuukautta kestänyt ensimmäinen vaihe ensimmäisten tutkintatoimenpiteiden ja sen välillä, kun Federacciaille ja asianomaisille yrityksille lähetettiin väitetiedoksianto
 - tätä vaihetta seuranneet kolme vaihetta, jotka johtivat vuoden 2002 päätöksen tekemiseen, vuoden 2009 päätöksen tekemiseen ja riidanalaisen päätöksen tekemiseen ja jotka kestivät yhdeksän kuukautta, kaksi vuotta ja yhden kuukauden sekä yhden vuoden ja yhdeksän kuukautta.
- 195 Oikeuskäytännön mukaan käsittelyajan kohtuullisuutta on arvioitava kunkin asian ominaispiirteiden perusteella ja erityisesti sen perusteella, mikä merkitys oikeusriidalla on asianosaiselle, asian monitahoisuuden perusteella sekä kantajan ja toimivaltaisten viranomaisten käyttäytymisen perusteella (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 187 ja 188 kohta).
- 196 On siten todettava, että vaikka muissa asioissa hallinnollinen vaihe, joka on seurannut sitä, kun unionin tuomioistuimet ovat kumonnet komission päätöksen, on uuden päätöksen tekemistä varten uudelleen aloitetussa menettelyssä ollut lyhyempi kuin nyt käsiteltävän asian olosuhteissa, pelkästään tämän perusteella ei voida katsoa, että kohtuullisen käsittelyajan periaatetta on loukattu.
- 197 Käsittelyajan kohtuullisuutta on nimittäin tutkittava kunkin asian ominaispiirteiden perusteella erityisesti edellä 195 kohdassa mainittujen arviointiperusteiden kannalta.
- 198 Siltä osin kuin on kyse ensinnäkin oikeusriidan merkityksestä asianosaiselle, on muistutettava, että kilpailuoikeuden rikkomista koskevassa oikeusriidassa oikeusvarmuuden peruseriaate, jota on sovellettava talouden toimijoihin, ja tavoite, jona on sen varmistaminen, ettei kilpailu vääristy sisämarkkinoilla, ovat huomattavan merkityksellisiä paitsi kantajalle ja sen kilpailijoille myös kolmansille, kun otetaan huomioon niiden henkilöiden suuri määrä, joihin asia vaikuttaa, ja kyseessä olevat taloudelliset intressit (ks. tuomio 1.2.2017, Aalberts Industries v. Euroopan unioni, T-725/14, EU:T:2017:47, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 199 Käsiteltävässä asiassa komissio on todennut riidanalaisessa päätöksessä, että kantaja oli rikkonut HT 65 artiklan 1 kohtaa osallistumalla 6.12.1989–27.6.2000 jatkettuun sopimukseen tai yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, jotka koskivat betoniterästä ja joiden tarkoituksena tai vaikutuksena oli hintojen vahvistaminen ja tuotannon tai myynnin rajoittaminen tai valvonta sisämarkkinoilla.
- 200 Tämän toteamuksen perusteella komissio määräsi kantajalle 5,125 miljoonan euron sakon.
- 201 Näiden seikkojen perusteella voidaan katsoa, että asialla oli suuri merkitys kantajalle.
- 202 Siltä osin kuin on toiseksi kysymys asian monitahoisuudesta, on todettava, että komission tekemät virheet koskevat seurauksia, joita EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisellä oli katsottava olevan menettelyyn.

- 203 On muistutettava, että kysymykset, jotka liittyvät asian tosiseikkoihin sovellettaviin sääntöihin sekä pääasian että menettelyn osalta, olivat EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen johdosta jossain määrin monitahoisia, kuten komissio on todennut.
- 204 Kartelli kesti lisäksi melko pitkän ajan (10 vuotta ja 7 kuukautta) ja koski suurta määrää toimijoita (8 yritystä, joihin kuului kaikkiaan 11 yhtiötä, ja yksi toimialajärjestö), ja siihen liittyi suuri määrä asiakirjoja, jotka oli toimitettu tai saatu tarkastusten aikana (noin 20 000 sivua).
- 205 Kun nämä seikat otetaan huomioon, on katsottava, että asia oli monitahoinen.
- 206 Siltä osin kuin on kolmanneksi kysymys osapuolten käyttäytymisestä, on todettava, että komissio on hallinnollisen menettelyn osapuolten sille esittämien runsaslukuisten pyyntöjen johdosta työskennellyt keskeytyksettä.
- 207 Komission on riidanalaista päätöstä tehdessään pitänyt siten käsitellä lukuisia kirjeitä samaan aikaan kun sen piti valmistella 23.4.2018 pidettyä kuulemistilaisuutta ja tutkia eräiden hallinnollisen menettelyn osapuolten 4.12.2018 esittämää sovintoehdotusta.
- 208 Kun näitä seikkoja tarkastellaan kokonaisuutena, niistä seuraa, ettei ole ilmeistä, että menettelyn hallinnollisten vaiheiden kesto on ollut kohtuuton, kun otetaan huomioon asian ominaispiirteet ja erityisesti sen monitahoisuus tilanteessa, jossa komissiota ei voida moittia mistään selittämättömästä toimetttömyysjaksosta näihin hallinnollisiin vaiheisiin sisältyneiden eri jaksojen aikana.
- 209 Väite on siis hylättävä.

2. Toinen väite, joka koskee tuomioistuinvaiheiden kestoa

- 210 Kantaja arvostelee tuomioistuinmenettelyjen kestoa, jota se pitää kohtuuttomana. Se toteaa yhtäältä, että näiden menettelyjen kokonaiskesto oli ollut 12 vuotta. Toisaalta kaikki menettelyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja unionin yleisessä tuomioistuimessa (asiat T-77/03 ja T-70/10) olivat kestäneet melkein viisi vuotta.
- 211 Tässä yhteydessä on muistutettava, että velvollisuus toimia hallinnollisissa menettelyissä kohtuullisessa ajassa on yleinen oikeusperiaate, joka mainitaan erityisesti perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa.
- 212 Tämän mukaisesti sitä, ettei tuomiota anneta kohtuullisessa ajassa, on pidettävä oikeudenkäyntivirheenä (tuomio 16.7.2009, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland v. komissio, C-385/07 P, EU:C:2009:456, 191 kohta).
- 213 Jokaisella on nimittäin perusoikeusperusoikeuskirjan 47 artiklan ja [Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus)] 6 artiklan mukaisesti oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen yksityisluonteisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2009, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland v. komissio, C-385/07 P, EU:C:2009:456, 177–179 kohta ja tuomio 5.6.2012, Imperial Chemical Industries v. komissio, T-214/06, EU:T:2012:275, 282 ja 283 kohta).

- 214 Oikeuskäytännön mukaan siitä, että unionin tuomioistuimet rikkovat velvollisuuttaan ratkaista asiat kohtuullisessa ajassa, on määrättävä seuraamus, mutta ei kumoamiskanteen yhteydessä ja poistamalla sakko tai alentamalla sitä vaan vahingonkorvauskanteen yhteydessä, koska tällainen kanne on tehokas oikeussuojakeino (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 26.11.2013, Gascogne Sack Deutschland v. komissio, C-40/12 P, EU:C:2013:768, 89 kohta ja tuomio 21.9.2017, Feralpi v. komissio, C-85/15 P, EU:C:2017:709, 54 kohta).
- 215 Tämän oikeuskäytännön taustalla on unionin tuomioistuinta ohjaava ajatus siitä, ettei komission päätöksen laillisuutta saa asettaa riippumaan olosuhteista, joissa tuomioistuin on toteuttanut tuomioistuinmenettelyn (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 203 kohta).
- 216 Väite on siten hylättävä tehottomana.

3. Kolmas väite, joka koskee menettelyn kokonaiskesto

- 217 Kantaja riitauttaa kokonaisajan, joka on tarvittu asian käsittelemiseen ensimmäisistä tutkintatoimista riidanalaisen päätöksen tekemisen saakka. Kantajan mukaan se, että riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana menettelyn kokonaiskesto oli melkein 19 vuotta ja koski menettelytapoja, joista eräitä oli noudatettu yli 30 vuotta sitten, tekee tästä kestosta kohtuullisen käsittelyajan periaatteen vastaisen.
- 218 Tässä yhteydessä on todettava, että velvollisuus noudattaa kohtuullista käsittelyaikaa koskee kutakin menettelyyn sisältyvää vaihetta sekä menettelyn muodostamaa kokonaisuutta (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 230 ja 231 kohta ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Solvay v. komissio, C-109/10 P, EU:C:2011:256, 239 kohta).
- 219 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että ajanjakso, jonka koko hallinnollinen menettely on kestänyt, on ollut poikkeuksellisen pitkä, mikä on sitä paitsi saanut komission alentamaan kantajalle lopulta määrättyä sakkoa (ks. edellä 169 kohta).
- 220 Hallinnollisen menettelyn kokonaispituus voi käsiteltävässä asiassa kuitenkin selittyä asian monitahoisuudella, koska tämä johtuu tietyiltä osin varsinaiseen asiakysymykseen liittyvistä seikoista, kun taas muilta osin se liittyy asian asiayhteyteen eli EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymiseen (ks. edellä 202–205 kohta).
- 221 Komissio on kylläkin tehnyt virheitä arvioidessaan, mitä seurauksia EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisestä oli katsottava aiheutuvan, ja nämä virheet ovat johtaneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja sen jälkeen unionin tuomioistuimen antamiin kumoamistuomioihin.
- 222 Arvioitaessa näitä virheitä ja vaikutusta, joka niillä on voinut olla hallinnollisen menettelyn keston, on kuitenkin otettava huomioon esiin tuotujen kysymysten monitahoisuus.
- 223 Hallinnollisen menettelyn kokonaiskeston on lisäksi katsottava johtuvan osittain tuomioistuinvalvonnasta aiheutuneista keskeytyksistä, ja se liittyy siis niiden kanteiden määrään, joita unionin tuomioistuimissa on nostettu asiaan sisältyvistä eri näkökohdista.

- 224 Tässä yhteydessä on todettava, että kantajan kaltaisessa tilanteessa olevien yritysten mahdollisuus siihen, että unionin hallintoviranomaiset ja tapauksen mukaan unionin tuomioistuimet tutkivat niiden asiat useampaan kertaan, on luonteenomainen osa käyttöön otettua järjestelmää, josta perussopimusten laatijat ovat määränneet kilpailua koskevien menettelytapojen ja toimien valvontaa varten.
- 225 Yritys ei näin ollen voi sen perusteella, että hallintoviranomainen on velvollinen saattamaan päätökseen erinäisiä muodollisuuksia ja menettelyjä, ennen kuin se voi tehdä lopullisen päätöksen kilpailuoikeuden alalla, ja sen perusteella, että nämä muodollisuudet tai menettelyt voivat mahdollisesti johtaa kanteeseen, väittää menettelyn päättyessä, että kohtuullinen käsittelyaika on ylittynyt (ks. vastaavasti julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Feralpi ym. v. komissio, C-85/15 P, C-86/15 P ja C-87/15 P, C-88/15 P ja C-89/15 P, EU:C:2016:940, 70 kohta).
- 226 Näin ollen ei voida katsoa, että hallinnollisen menettelyn kesto on kokonaisuutena tarkasteltuna ollut liian pitkä ja että se on siten voinut estää komissiota tekemästä uutta päätöstä, jossa määrätään sakko.
- 227 Väite on siis hylättävä.

4. Neljäs väite, joka koskee menettelyn pituuden vaikutusta puolustautumisoikeuksiin

- 228 Kantaja väittää, että hallinnollisen menettelyn kohtuuton kesto on vaikuttanut sen puolustautumisoikeuksien käyttöön kyseisen menettelyn kolmannen vaiheen aikana, joka kesti 21.9.2017 annetusta tuomiosta Feralpi v. komissio (C-85/15 P, EU:C:2017:709) riidanalaisen päätöksen tekemiseen.
- 229 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kuten edellä 186 kohdassa on todettu, kahden edellytyksen on täyttyttävä, jotta tuomioistuin kumoaisi komission päätöksen kohtuullisen käsittelyajan periaatteen loukkaamisen perusteella. Koska ensimmäinen edellytys (menettelyn kohtuuton pituus) ei ole täyttynyt, neljänteen väitteeseen vastaamiseksi ei lähtökohtaisesti ole tarpeen selvittää, onko hallinnollisen menettelyn pituus haitannut puolustautumisoikeuksien käyttöä. Tämä seikka on kuitenkin tutkittava täydentävästi, jotta kantajan esiin tuomiin huoliin annettaisiin täydellinen vastaus.
- 230 Yhtäältä on todettava, että kun menettelyä tarkastellaan kokonaisuutena, kantajalla on sen aikana ollut vähintään seitsemän kertaa tilaisuus ilmaista kantansa ja esittää väitteensä (ks. edellä 3–6, 10, 23 ja 24 kohta).
- 231 Kantaja on etenkin kolmannen hallinnollisen vaiheen aikana pystynyt ilmaisemaan kantansa 1.2.2018 esittämässään huomautuksessa, 23.4.2018 pidetyssä kuulemistilaisuudessa ja 7.5.2018 esittämässään huomautuksessa (ks. edellä 23–25 kohta).
- 232 Toisaalta on todettava, että ensimmäistä kanneperustetta tutkittaessa on voitu todeta, ettei kantajan puolustautumisoikeuksiin ollut vaikuttanut sen enempää se, etteivät kaikki aikaisempiin kuulemistilaisuuksiin osallistuneet toimijat olleet läsnä 23.4.2018 pidetyssä kuulemistilaisuudessa, kuin se, että silloin kun jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten edustajat esittivät lausuntonsa neuvoo-antavassa komiteassa, he tiesivät, että tätä ennen oli tehty kaksi asianomaisia yrityksiä koskevaa päätöstä, joista toisen unionin yleinen tuomioistuin oli pysyttänyt (ks. edellä 55–149 kohta).

- 233 Näistä seikoista ilmenee, että siinäkin tapauksessa, että hallinnollisen menettelyn kesto voitaisiin pitää kohtuullisen käsittelyajan periaatteen vastaisena, edellytykset, joiden on täyttyvä, jotta riidanalainen päätös voitaisiin kumota, eivät täyty, koska kantaja ei ole pystynyt näyttämään toteen mitään puolustautumisoikeuksien loukkausta, joka johtuisi menettelyn kestopa.
- 234 Näin ollen on katsottava, ettei mikään niistä edellytyksistä täyty, joiden perusteella unionin yleinen tuomioistuim voi kumota riidanalaisen päätöksen kohtuullisen käsittelyajan periaatteen loukkaamisen vuoksi.
- 235 Väite ja sen myötä koko kolmas kanneperuste on siis hylättävä.

D Neljäs kanneperuste, joka koskee perusteluvollisuuden laiminlyöntiä, arviointivirheitä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

[– –]

1. Ensimmäinen väite, joka koskee komission virheellistä päätöstä tehdä uusi päätös, jossa määrätään sakko

- 237 Kantaja väittää, että komissio on käyttänyt harkintavaltaansa väärin, kun se on asettanut kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon ja ehkäisevän vaikutuksen etusijalle kohtuullisen käsittelyajan periaatteeseen nähden. Kantajan mukaan myös riidanalaisen päätöksen perustelut ovat tältä osin puutteelliset.
- 238 Tässä yhteydessä on todettava, että SEUT 105 artiklan 1 kohdassa komission tehtäväksi annetaan huolehtia SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltamisesta.
- 239 Tämän perusteella komission on oikeuskäytännön mukaan määritettävä ja pantava täytäntöön unionin kilpailupolitiikka (ks. vastaavasti tuomio 16.10.2013, Vivendi v. komissio, T-432/10, ei julkaistu, EU:T:2013:538, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 240 Komissiolla on tässä yhteydessä laaja harkintavalta, josta todistaa asetus N:o 1/2003, jossa säädetään, että jos komissio toteaa rikkomisen, se ”voi” yhtäältä määrätä asianomaiset yritykset lopettamaan sen (7 artiklan 1 kohta) ja toisaalta määrätä rikkomiseen syyllistyneille yrityksille sakon (23 artiklan 2 kohta).
- 241 Kilpailuasioissa komissiolle on siten siitä riippumatta, mitä kautta – erityisesti joko kantelulla tai sen omasta aloitteesta – asia on tullut sen tietoon, annettu toimivalta ratkaista sen kilpailupolitiikassaan määrittämien prioriteettien mukaisesti, onko menettelytapojen osalta aloitettava menettely, tehtävä päätös ja määrättävä sakko.
- 242 Tämän toimivallan olemassaolo ei kuitenkaan vapauta komissiota perusteluvollisuudestaan (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2020, LL-Carpenter v. komissio, T-531/18, ei julkaistu, EU:T:2020:91, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 243 Asiayhteydessä, jossa – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa – komission päätös on yhtäältä kumottu kahdesti ja jossa toisaalta ensimmäisten tutkintatoimien ja päätöksen tekemisen välillä kulunut aika on ollut poikkeuksellisen pitkä, tämän toimielimen kuuluu hyvän hallinnon

periaatteen perusteella ottaa huomioon menettelyn kesto ja seuraukset, joita tästä kestosta on voinut olla sen päätökselle aloittaa menettely asianomaisia yrityksiä kohtaan, ja tämän arvioinnin on silloin käytävä ilmi päätöksen perusteluista.

- 244 On ensinnäkin todettava, että kuten kolmanteen kanneperusteeseen annetusta vastauksesta ilmenee, käsiteltävän asian olosuhteissa ei ole loukattu kohtuullisen käsittelyajan periaatetta.
- 245 Tästä seuraa, että on aluksi hylättävä kantajan väitteet ja perustelut, joiden mukaan komissio on käyttänyt harkintavaltaansa virheellisesti, koska se ei ole ottanut huomioon, että menettelyn kesto oli ylittänyt kohtuullisen ajan.
- 246 Toiseksi on joka tapauksessa todettava komission riidanalaisessa päätöksessä esittämien perustelujen osalta, että komissio on yhtäältä riidanalaisen päätöksen 526–529 perustelukappaleessa ja toisaalta sen 536–573 perustelukappaleessa maininnut yksityiskohtaisesti syyt, joiden vuoksi se on katsonut, että oli tehtävä uusi päätös, jossa todetaan rikkominen ja määrätään asianomaisille yrityksille sakko.
- 247 Komissio on siten todennut aluksi, ettei menettelyn kestolla sen mukaan mitenkään loukattu kohtuullisen käsittelyajan periaatetta (riidanalaisen päätöksen 528 ja 555 perustelukappale) ja ettei yritysten puolustautumisoikeuksia ollut loukattu, koska yritykset olivat yhtäältä voineet esittää huomautuksensa menettelyn uudelleen aloittamisesta ja koska ne toisaalta olivat samaten esittäneet väitteensä 23.4.2018 pidetyssä kuulemistilaisuudessa. Komissio on tältä osin täsmentänyt, ettei kantaja ollut esittänyt mitään konkreettista seikkaa tukeakseen väitettään, jonka mukaan se ei ollut pystynyt käyttämään puolustautumisoikeuksiaan täysimääräisesti (riidanalaisen päätöksen 556 ja 557 kohta).
- 248 Komissio on kuitenkin myöntänyt tehneensä menettelyvirheitä ja tunnustanut, että nämä virheet olivat voineet osaltaan pidentää menettelyn kestoja.
- 249 Komissio on riidanalaisessa päätöksessä tällöin punninnut kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon takaamiseen liittyvää yleistä etua ja siitä huolehtimista, että menettelyvirheiden mahdollisia seurauksia lievennetään (riidanalaisen päätöksen 559 perustelukappale).
- 250 Komissio on tämän perusteella todennut, että kyseiset yritykset olivat 11 vuoden ajan osallistuneet rikkomiseen, jota pidettiin yhtenä kaikkein vakavimmista kilpailunrajoituksista. Komissio on todennut, että se, ettei tällaisessa tilanteessa tehtäisi uudelleen päätöstä, jossa todetaan yritysten osallistuminen kyseiseen rikkomiseen, olisi vastoin unionin kilpailuoikeuden tehokkaan täytäntöönpanon takaamista koskevaa yleistä etua ja olisi ylimitoitettua suhteessa etuun, joka koskee päätöksen kohteena oleviin yrityksiin kohdistuneen mahdollisen perusoikeuksien loukkaamisen seurausten lieventämistä (riidanalaisen päätöksen 560 ja 561 perustelukappale).
- 251 Komissio on näitä etuja punnittuaan päätenyt käsitykseen, että koska kilpailusääntöjä oli rikottu, riidanalaisen päätöksen tekeminen oli ainoa keino, jolla se pystyi varmistumaan siitä, etteivät rikkomiseen syyllistyneet jää rangaistuksetta ja että näitä todella ehkäistään käyttäytymistä samalla tavalla tulevaisuudessa (riidanalaisen päätöksen 563–569 perustelukappale).

- 252 Komissio on analyysin lopuksi täsmentänyt, että lieventääkseen kielteisiä seurauksia, joita on saattanut aiheutua menettelyn pitkästä kestosta, joka oli ollut tarpeen sellaisten tutkinnan aikana tapahtuneiden menettelyvirheiden korjaamiseksi, joista kyseisten yritysten ei voitu katsoa olevan vastuussa, se oli päättänyt alentaa määrättyjä sakkoja 50 prosentilla (riidanalaisen päätöksen 570–573 perustelukappale).
- 253 Tästä ilmenee, että komissio on esittänyt riidanalaisessa päätöksessä yksityiskohtaiset perustelut, joista ilmenee selkeästi ja yksiselitteisesti päättely, jota se oli noudattanut osoittaakseen, että oli perusteltua tehdä uusi päätös siitä huolimatta, että kaksi päätöstä oli aiemmin kumottu.
- 254 Väite on siis hylättävä.

[– –]

4. Neljäs väite, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

- 268 Kantaja on kirjelmässään ja istunnossa väittänyt, että riidanalaisen päätöksen tekeminen oli menettelyn kohtuuttoman keston vuoksi suhteellisuusperiaatteen vastaista. Se esittää tässä yhteydessä kolme perustetta. Kantaja väittää ensinnäkin, ettei hallinnollista menettelyä olisi pitänyt aloittaa uudelleen. Toiseksi se toteaa, että kun menettely oli aloitettu uudelleen, komissio olisi voinut tehdä päätöksen määräämättä seuraamusta. Kolmanneksi se väittää, että koska komissio oli virheellisesti määrännyt sakon, unionin yleisen tuomioistuimen pitäisi muuttaa sen määrää.
- 269 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio 13.11.1990, Fedesa ym., C-331/88, EU:C:1990:391, 13 kohta ja tuomio 14.7.2005, Alankomaat v. komissio, C-180/00, EU:C:2005:451, 103 kohta).
- 270 Kantajan ensimmäisen perusteen osalta on muistutettava, että komissio on käsiteltävässä asiassa aloittanut hallinnollisen menettelyn uudelleen, kuten oikeuskäytännössä sallitaan, kun komission toimi on kumottu (ks. edellä 49 ja 51 kohta).
- 271 Kuten ensimmäistä ja kolmatta kanneperustetta koskevasta analyysistä ilmenee, hallinnollisen menettelyn uudelleen aloittaminen ei voi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, koska kantaja ei ole näyttänyt toteen sitä, että kyseisen menettelyn kesto oli ollut liian pitkä, eikä myöskään sitä, että sen puolustautumisoikeuksiin olisi vaikutettu, siten kuin tarkoitetaan edellä 172 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä. Käsiteltävässä asiassa ensimmäistä ja kolmatta kanneperustetta koskevasta analyysistä ilmenee kuitenkin, ettei kantaja voi vedota tällaisiin loukkauksiin.

- 272 Tästä huolimatta komissio pitänyt huolta siitä, että se on riidanalaisessa päätöksessä osoittanut perustelluksi syyt, joiden vuoksi hallinnollisen menettelyn uudelleen aloittaminen sekä uuden päätöksen tekeminen ja seuraamuksen määrääminen olivat sen käsityksen mukaan perusteltuja, eli seuraavat syyt:
- kilpailuoikeuden tehokkaan täytäntöönpanon takaaminen ja sen välttäminen, että kyseiset yritykset jäävät rangaistuksetta
 - sen ehkäiseminen, että rikkomiseen osallistuneet yritykset rikkovat kilpailuoikeutta uudelleen
 - kartellin mahdollisten uhrien nostamien vahingonkorvauskanteiden helpottaminen.
- 273 Kantajan ensimmäinen peruste on näin ollen hylättävä.
- 274 Kantajan toisen perusteen osalta on muistutettava, että komissio on lieventänyt riidanalaisen päätöksen adressaatteina olleille yrityksille menettelyn pituudesta aiheutuneita seurauksia alentamalla sakkoa 50 prosentilla.
- 275 Kantajan mukaan suhteellisuusperiaate edellytti kuitenkin, että jos tässä asiassa tehdään kolmas päätös, kantajalle ei määrätä mitään sakkoa.
- 276 Tässä yhteydessä on todettava, että kuten edellä 172 kohdassa on muistutettu, kohtuullisen ajan ylittyminen ei siinäkään tapauksessa, että se olisi näytetty toteen, sellaisenaan riitä aiheuttamaan riidanalaisen päätöksen kumoamista, joka on mahdollista vain tilanteissa, joissa tällainen ylittyminen on haitannut puolustautumisoikeuksien käyttöä.
- 277 On lisäksi todettava, että kuten edellä 172 kohdassa on muistutettu, silloin kun kohtuullisen ajan ylittyminen ei haittaa puolustautumisoikeuksien käyttöä, aiheutetun vahingon korvaamista voidaan vaatia unionin tuomioistuimissa nostettavassa vahingonkorvauskanteessa.
- 278 Kantaja arvostelee tätä kantaa, sillä kantajalle vahingonkorvauskanteen nostaminen ei ole ”tehokas oikeussuojakeino”, koska se entisestään viivästyttää sen toteamista, että kantajan oikeutta kohtuulliseen käsittelyaikaan on loukattu.
- 279 Tässä yhteydessä on muistutettava, että oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin on vahvistettu perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdassa ja unionin tuomioistuinten on varmistettava sen noudattaminen. Tätä oikeutta on käytettävä sellaisen järjestelmän sisällä, joka muodostuu perussopimuksessa järjestetyistä oikeussuojakeinoista ja jossa kumoamiskanteella valvotaan unionin toimien laillisuutta, kun taas vahingonkorvauskanteella pyritään saamaan korvaus unionin toimielinten, elinten ja laitosten lainvastaisella menettelyllä aiheutetusta vahingosta. Tässä järjestelmässä kantajan on saadaksesen sille vastaisen toimen kumottua näytettävä toteen, että toimen toteuttajan lainvastainen menettely on vaikuttanut toimen pätevyYTEEN.
- 280 Kantaja ei ole käsiteltävässä asiassa osoittanut, että riidanalaisessa päätöksessä oli jokin kohtuullista käsittelyaika koskevan oikeuden tai puolustautumisoikeuksien loukkaamisesta johtuva lainvastaisuus, joka voisi johtaa päätöksen kumoamiseen.
- 281 Kantajan toinen peruste on siis hylättävä.

- 282 Kolmannessa perusteessaan kantaja pääasiallisesti vaatii unionin yleistä tuomioistuinta käyttämään täyttä harkintavaltaansa niin, että se muuttaa kantajalle määrätyn sakon määrää, jotta asian olosuhteet otettaisiin huomioon suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.
- 283 Tässä yhteydessä on huomautettava, että unionin tuomioistuimet voivat käyttää SEUT 261 artiklaan ja asetuksen N:o 1/2003 31 artiklaan perustuvaa täyttä harkintavaltaa, kun niiden arvioitavaksi saatetaan kysymys sakon suuruudesta (tuomio 10.4.2014, komissio v. Siemens Österreich ym. ja Siemens Transmission & Distribution ym. v. komissio, C-231/11 P–C-233/11 P, EU:C:2014:256, 126 kohta).
- 284 Käsiteltävässä asiassa kantaja on esittänyt unionin yleiselle tuomioistuimelle tällaisen vaatimuksen, kuten ilmenee erityisesti kannekirjelmän 158 kohdasta, jossa kantaja vaatimustensa yhteenvedossa toteaa toivovansa, että sakkoa vähintäänkin alennetaan erityisesti SEUT 261 artiklan nojalla.
- 285 Kun unionin tuomioistuimet käyttävät täyttä harkintavaltaansa, niillä kuitenkin on sellaista pelkkää laillisuusvalvontaa, joka mahdollistaa vain kumoamiskanteen hylkäämisen tai riidanalaisen toimen kumoamisen (kokonaan tai osittain), pidemmälle menevät valtuudet ottaa huomioon kaikki tosiseikat muuttaakseen tarvittaessa seuraamuksen määrää (ks. vastaavasti tuomio 3.9.2009, Prym ja Prym Consumer v. komissio, C-534/07 P, EU:C:2009:505, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 10.11.2021, Google ja Alphabet v. komissio (Google Shopping), T-612/17, valitus vireillä, EU:T:2021:763, 605 kohta).
- 286 Kun unionin tuomioistuimet käyttävät täyttä harkintavaltaansa, ne voivat poistaa määrätyn sakon ja alentaa tai jopa korottaa sitä (ks. tuomio 19.12.2013, Siemens ym. v. komissio, C-239/11 P, C-489/11 P ja C-498/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:866, 334 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 287 Näin ollen unionin tuomioistuimet voivat tarvittaessa tehdä myös arviointeja, jotka poikkeavat arvioinneista, joita komissio on tehnyt määrittäessään sakon määrän (ks. tuomio 21.1.2016, Galp Energía España ym. v. komissio, C-603/13 P, EU:C:2016:38, 75 kohta).
- 288 Komissio, joka ei todennut sen enempää kohtuullista käsittelyaikaa koskevan vaatimuksen laiminlyöntiä kuin puolustautumisoikeuksien loukkaamista, on riidanalaisessa päätöksessä myöntänyt kantajalle alennuksen sakon määrään, mitä se on perustellut seuraavasti:
- ”kun otetaan huomioon – – epävarmuus, joka johtui kahden perussopimussopimuksen välisestä siirtymästä, joka on poikkeuksellinen olosuhde, jota ei tuona ajankohtana ollut nimenomaisesti ohjattu oikeuskäytännöllä, – – komissio pitää tarkoituksenmukaisena, että yritysten, joille päätös on osoitettu, sakkoa alennetaan” (570 perustelukappale)²
 - tämä alennus myönnetään, ”jotta lievennettäisiin näihin osapuoliin kohdistuvia kielteisiä seurauksia, jotka ovat saattaneet aiheutua menettelyn pitkästä kestosta, joka [oli ollut] tarpeen tiettyjen sellaisten menettelyn aikana tapahtuneiden menettelyvirheiden korjaamiseksi, joista yritysten, joille tämä päätös on osoitettu, ei voida katsoa olevan vastuussa” (570 perustelukappale)

² Tässä ja jäljempänä tuomiossa esitetyt lainaukset päätöksestä on suomennettu unionin tuomioistuimessa, koska EUVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielisiä tekstiä.

- ”sitä, että komissio omasta aloitteestaan alentaa sakon määrää – –, on pidettävä riittävänä – – niiden mahdollisten kielteisten seurausten lieventämiseksi, joita niille, joille päätös on osoitettu, on aiheutunut menettelyn pitkästä kestosta” (572 perustelukappale)
 - ”ne, joille päätös on osoitettu, voivat – – saada asianmukaisen alennuksen sakkoihin – –, jotta lievennettäisiin komission menettelyvirheistä aiheutuneita mahdollisia kielteisiä seurauksia” (573 perustelukappale)
 - ”komissio katsoo – –, että niiden menettelyvirheiden vuoksi, joita se on tehnyt EHTY:n perustamissopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen välisen siirtymän yhteydessä, ja näistä virheistä mahdollisesti aiheutuneen pidemmän keston vuoksi voi olla perusteltua, että ne, joille tämä päätös on osoitettu, saavat asianmukaisen korvauksen” (991 perustelukappale)
 - ”kun otetaan huomioon harkintavalta, jota komissiolla on sakkojen vahvistamisen osalta, se voi – – [myöntää] niille, joille tämä päätös on osoitettu, sakon alennuksen, joka on mitoitettava niin, ettei se rankaise yrityksiä, joille päätös on osoitettu, menettelyvirheistä, joita ne eivät ole tehneet, mutta joka ei samaan aikaan saa olla niin suuri, että sillä loukataan periaatetta, jonka mukaan kartellit ovat erittäin vakavia kilpailuoikeuden rikkomisia” (992 perustelukappale)
 - ”jotta nämä tekijät otettaisiin huomioon asianmukaisesti, komissio katsoo, että kaikkien, joille tämä päätös on osoitettu, sakkoa on alennettava 50 prosentilla erityisen lieventävän asianhaaran perusteella” (994 perustelukappale).
- 289 Tästä ilmenee, että komissio on kantajalle määrätyn sakon määrää alentaakseen tukeutunut pääasiallisesti seuraaviin seikkoihin:
- EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo päättyi asiaa käsiteltäessä
 - tämä tilanne aiheutti vaikeuksia sovellettavien sääntöjen tunnistamisen osalta
 - nämä vaikeudet johtivat siihen, että unionin tuomioistuimet kumosivat vuosien 2002 ja 2009 päätökset
 - nämä kumoamiset pidensivät menettelyä siinä määrin, että tämä saattoi vaikuttaa kielteisesti asianomaisten yritysten tilanteeseen
 - nämä asianhaarat voitiin ottaa huomioon sakon määrää määritettäessä.
- 290 Tässä yhteydessä on todettava, että komissio toteaa edellä 288 kohdassa lainatuissa perustelukappaleissa useaan kertaan, että se on kyseisen sakon alennuksen myöntäessään aikonut ”lieventää” tai ”korvata” ”kielteisiä seurauksia” eli vahinkoa, joka on saattanut aiheutua ”virheistä”, joista se oli vastuussa.
- 291 Vaikka tällaiset ilmaisut liitetään yleensä vahingonkorvausta koskeviin menettelyihin, riidanalaisesta päätöksestä ei ilmene, että komissio olisi sakon määrää alentaessaan aikonut korvata lainvastaisella menettelyllä aiheutetun vahingon. Komissio ei missään kohtaa tätä päätöstä myönnä menettelleensä lainvastaisesti esimerkiksi niin, että se olisi ylittänyt menettelyn kohtuullisen keston tai loukannut kantajan puolustautumisoikeuksia. Useissa tämän päätöksen

osissa se päinvastoin viittaa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan silloin, kun esitetään menettelyn kestoja koskevia väitteitä, asiaan on haettava korjausta vahingonkorvauskanteella (568 ja 578 perustelukappale).

- 292 On siten katsottava, että kun otetaan huomioon nämä eri seikat, komissio ei myöntämällään sakon alennuksella tarkoittanut korvata lainvastaista menettelyä vaan pelkästään ottaa tapauksen olosuhteet huomioon sen laajan harkintavallan yhteydessä, joka sille on tunnustettu seuraamusten määräämisen osalta erityisesti 19.3.2009 annetussa tuomiossa Archer Daniels Midland v. komissio (C-510/06 P, EU:C:2009:166, 82 kohta) (ks. edellä 288 kohta).
- 293 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo täyttää harkintavaltaansa käyttäen, että käsiteltävässä asiassa sakkoa ei voida poistaa erityisesti sen vuoksi, että on tarpeen varmistaa kilpailuoikeuden täysimääräinen soveltaminen erityisen vakavaan ja huomattavan pitkäkestoiseen rikkomiseen, johon kantajan on katsottu syyllistyneen, sillä kyseistä rikkomista koskevia perusteluja ja näyttöä samoin kuin kantajan osallistumista siihen ei ole pätevästi kiistetty (ks. edellä seitsemäs ja kahdeksas kanneperuste).
- 294 On kuitenkin otettava huomioon, että kantajalle ei määrätty sakkoa niiden muutamien vuosien aikana, jotka seurasivat komission toteamien viimeisten kilpailunvastaisten menettelytapojen noudattamista, vaan melkein 20 vuotta myöhemmin.
- 295 Tässä yhteydessä on todettava, että käsiteltävässä asiassa on sakon määrää määrittäessä otettava kaikkien relevanttien seikkojen joukossa huomioon sakon ehkäisevä vaikutus.
- 296 Ehkäisevän vaikutuksen huomioon ottamisella pyritään nimittäin varmistamaan, että sakon määrä riittävässä määrin kannustaa asianomaista yritystä ja yleisesti kaikkia talouden toimijoita noudattamaan unionin kilpailusääntöjä (ks. tuomio 17.6.2010, Lafarge v. komissio, C-413/08 P, EU:C:2010:346, 102 kohta).
- 297 Tässä tapauksessa rikkomisen ehkäisemistä koskeva tavoite on ainakin osittain jo toteutettu kantajan osalta yhtäältä seuraamuksella, joka on määrätty sille vuoden 2002 päätöksessä ja sen jälkeen vuoden 2009 päätöksessä, sekä toisaalta sillä mahdollisuudella, että tämä seuraamus saatetaan menettelyn lopuksi pysyttää, jos kantajan näistä päätöksistä nostamat kanteet hylätään tai jos siinä tapauksessa, että päätökset kumotaan, tehdään uusi päätös, jossa määrätään uudelleen seuraamus (ks. edellä 257 kohta).
- 298 Näin ollen on täyden harkintavallan nojalla katsottava, että kun otetaan huomioon viimeisten kilpailuvastaisten menettelytapojen ja riidanalaisen päätöksen tekemisen välillä kulunut aika, se, että sakon määrä on kyseisessä päätöksessä vahvistettu pienemmäksi kuin 10,25 miljoonan euron perusmäärä, jonka komissio on kyseisessä päätöksessä määrittänyt soveltamalla asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan ja [HT] 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskentaa koskevia suuntaviivojaan (EYVL 1998, C 9, s. 3), jotka voivat ohjata unionin tuomioistuimia niiden käyttäessä täyttää harkintavaltaansa (ks. vastaavasti tuomio 6.12.2012, komissio v. Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, 80 kohta), riittää käsiteltävässä asiassa saamaan aikaan tavoitellun ehkäisevän vaikutuksen.
- 299 Edellä todetun perusteella se, että sakon määrää on viimeisten kilpailunvastaisten menettelytapojen ja riidanalaisen päätöksen tekemisen välillä kuluneen ajan vuoksi alennettu 50 prosentilla, on asianmukaista.

300 Tämän perusteella

- väite ja sen myötä koko neljäs kanneperuste on hylättävä siltä osin kuin niillä pyritään siihen, että riidanalainen päätös kumotaan kokonaan tai osittain
- väite ja sen myötä koko neljäs kanneperuste siltä osin kuin niillä pyritään siihen, että kantajalle määrätty sakko poistetaan tai sen määrää alennetaan, on hylättävä, koska komission riidanalaisessa päätöksessä myöntämä 50 prosentin alennus sakon määrästä oli asianmukainen, kun otetaan huomioon, että seuraamukselta edellytetty ehkäisevä vaikutus oli laimentunut rikkomisen päättymisen ja sakon määräämisen välillä kuluneen ajan vuoksi.

E Viides kanneperuste, joka koskee ne bis in idem -periaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista

301 Kantaja väittää, että ne bis in idem -periaate sekä sen taustalla oleva oikeusvarmuuden periaate olivat esteenä riidanalaisen päätöksen tekemiselle.

302 Komissio kiistää kantajan väitteet ja perustelut.

303 Tässä yhteydessä on todettava, että ne bis in idem -periaate ilmaistaan

- yhtäältä perusoikeuskirjan 50 artiklassa, jonka mukaan ”ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti”
- toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännän lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleessa.

304 Läheisesti res judicata -periaatteeseen liittyvänä periaatteena ne bis in idem -periaate varmistaa oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisuuden, ja sillä varmistetaan, että kun kyseistä henkilöä on syytetty ja mahdollisesti rangaistu, hänellä on varmuus siitä, ettei häntä vastaan tulla käymään uudelleen menettelyä samasta rikkomisesta (tuomio 3.4.2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, 33 kohta).

305 Erityisesti kilpailuasioissa ne bis in idem -periaate estää lähtökohtaisesti sen, että yritys tuomittaisiin uudelleen sellaisesta kilpailua rajoittavasta käyttäytymisestä tai että sitä vastaan aloitettaisiin uudelleen menettely sellaisen kilpailua rajoittavan käyttäytymisen johdosta, josta sille jo on määrätty seuraamus tai jonka osalta on todettu, että se ei ole vastuussa siitä, sellaisella aiemmalla ratkaisulla, johon ei enää voida hakea muutosta (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 59 kohta ja tuomio 1.7.2009, ThyssenKrupp Stainless v. komissio, T-24/07, EU:T:2009:236, 178 kohta).

306 Ne bis in idem -periaatteen soveltaminen edellyttää erityisesti, että oikeussääntöjen rikkomisen tosiasiallisuuteen on otettu kantaa tai että niiden rikkomisesta tehdyn arvioinnin lainmukaisuus on tutkittu (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 60 kohta).

- 307 Jos tämä vaatimus täyttyy, ne bis in idem -periaate estää rikkomisen tosiasiallisuuden uuden aineellisen arvioimisen, jos tämän uuden arvioinnin seurauksena
- määrättäisiin joko toinen seuraamus ensimmäiseksi määrätyn seuraamuksen lisäksi siinä tapauksessa, että asianosaisen todettaisiin uudelleen olevan vastuussa rikkomisesta,
 - tai ensimmäinen seuraamus siinä tapauksessa, että jälkimmäisessä päätöksessä asianosaisen todettaisiin olevan vastuussa rikkomisesta, vaikka ensimmäisessä päätöksessä olisi todettu toisin (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 61 kohta).
- 308 Ne bis in idem -periaate ei sen sijaan estä aloittamasta menettelyä uudelleen tämän saman kilpailunvastaisen menettelyn takia, kun ensimmäinen päätös on kumottu muotoa koskevilla perusteilla ilman, että tehdyksi väitettyihin tekoihin olisi aineellisesti otettu kantaa, sillä kumoamispäätös ei tällöin merkitse ”vapauttamista” rikosasioissa tälle termille annettussa merkityksessä (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 62 kohta ja tuomio 1.7.2009, ThyssenKrupp Stainless v. komissio, T-24/07, EU:T:2009:236, 190 kohta).
- 309 Tällaisessa tapauksessa uudessa päätöksessä määrättyjä seuraamuksia ei nimittäin ole katsottava lisäseuraamuksiksi kumotussa päätöksessä määrätuille seuraamuksille, vaan niillä korvataan kumotussa päätöksessä määrättyt seuraamukset (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 62 kohta ja tuomio 1.7.2009, ThyssenKrupp Stainless v. komissio, T-24/07, EU:T:2009:236, 190 kohta).
- 310 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että tähän päivään mennessä missään päätöksessä ei ole lausuttu lainvoimaisesti asian aineellisoikeudellisesta puolesta siltä osin kuin on kyse kantajan osallisuudesta rikkomisiin, joihin sen on väitetty syyllistyneen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on kumonnut vuoden 2002 päätöksen komission käyttämän oikeudellisen perustan vuoksi ja vuoden 2009 päätös on kumottu olennaisten menettelymääräysten rikkomisen vuoksi ilman, että kummassakaan tapauksessa olisi otettu lainvoimaisesti kantaa kantajan esittämiin aineellisoikeudellisiin kanneperusteisiin, jotka koskivat sen osallisuutta tekoihin, joihin sen on väitetty syyllistyneen. Ainoa tuomio, jossa on lausuttu tällaisista kanneperusteista, on 9.12.2014 annettu tuomio Feralpi v. komissio (T-70/10, ei julkaistu, EU:T:2014:1031), mutta unionin tuomioistuin on kumonnut sen kokonaisuudessaan. Näin ollen ei voida katsoa, että komissio on määrännyt kantajalle kahdesti seuraamuksia samoista teoista tai aloittanut sitä vastaan kahdesti menettelyn samoista teoista, kun se teki riidanalaisen päätöksen (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 63 kohta).
- 311 Riidanalaisessa päätöksessä kantajalle määrätystä seuraamuksesta on todettava, että sillä korvataan vuoden 2009 päätöksessä määrätty seuraamus, jolla puolestaan oli korvattu vuoden 2002 päätöksessä määrätty seuraamus. Määrät, jotka kantaja on maksanut vuoden 2002 päätöksessä ja sen jälkeen vuoden 2009 päätöksessä määrätyn sakon johdosta, on palautettu sille sen jälkeen, kun nämä kaksi päätöstä on kumottu.
- 312 Näin ollen ei voida katsoa, että ne bis in idem -periaatetta on loukattu.

313 Myös oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen, joka olisi seurausta ne bis in idem -periaatteen loukkaamisesta, on siis suljettava pois, joten viides kanneperuste on hylättävä.

F Kuudes kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3–6 kohdassa säädetyn vanhentumisjärjestelmän lainvastaisuutta

314 Kantaja esittää asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3–6 kohdassa säädetyn vanhentumisaikojen keskeytymistä ja katkeamista koskevan järjestelmän lainvastaisuutta koskevan väitteen. Kantajan mukaan on todettava, ettei tätä järjestelmää voida soveltaa tähän menettelyyn. Järjestelmä johtaa nimittäin tilanteisiin, joissa – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – komissio voisi tehdä kumoamisen jälkeen uusia päätöksiä ilman, että tälle mahdollisuudelle olisi asetettu mitään aikarajaa. Kantajan mukaan tällainen tulos olisi ristiriidassa yhtäältä perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklan kanssa ja toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa, sillä kaikissa näissä artikloissa vahvistetaan velvollisuus noudattaa menettelyissä kohtuullista käsittelyaikaa.

315 Komissio kiistää kantajan väitteet ja perustelut.

316 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kilpailuasioita koskevasta vanhentumisajasta säädetään asetuksen N:o 1/2003 25 artiklassa seuraavasti:

- vanhentumisaika on viisi vuotta (1 kohdan b alakohta, kun sitä luetaan yhdessä tämän asetuksen 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa)
- kaikki komission suorittamat toimet rikkomisen tutkinnan tai rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi voivat keskeyttää vanhentumisajan (3 kohta); tällaisessa tapauksessa keskeytyminen mitätöi taannehtivasti jo kuluneen vanhentumisajan ja aloittaa uuden vanhentumisajan kulumisen; jos vanhentumisajan kulumisen on keskeytynyt, vanhentumisaika päättyy viimeistään silloin, kun on kulunut kymmenen vuoden määräaika komission määräämättä sakkoa tai uhkasakkoa (5 kohta)
- vanhentumisaika katkeaa unionin tuomioistuimessa komission päätöksestä nostettuja kanteita koskevien oikeudenkäyntien ajaksi, ja tässä tapauksessa vanhentumisaikaa jatketaan ajalla, jonka katkeaminen on kestänyt (6 kohta).

317 Kohtuullisen käsittelyajan periaatteesta on todettava, että kohtuullista käsittelyaikaa ei ole etukäteen abstraktisti vahvistettu tai määritetty kaikkien mahdollisesti kyseeseen tulevien menettelyjen osalta vaan sitä on arvioitava kunkin asian ominaispiirteiden perusteella ja erityisesti oikeusriidan merkityksen perusteella, asian monitahoisuuden perusteella sekä kantajan ja toimivaltaisten viranomaisten käyttäytymisen perusteella (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 187 ja 188 kohta).

318 Kantaja arvostelee unionin lainsäätäjää siitä, ettei tämä ole säättänyt asetuksen N:o 1/2003 25 artiklassa enimmäisaikaa, jonka kuluttua komissio ei voi ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin, vaikka vanhentumisaika olisi katkennut.

319 Tässä yhteydessä on todettava, että sellaisena kuin asetuksen N:o 1/2003 25 artikla on laadittu, se on seurausta siitä, että unionin lainsäätäjä on käyttäessään sille annettua toimivaltaa sovittanut yhteen kaksi tavoitetta, jotka voivat edellyttää päinvastaisia toimenpiteitä ja joista toinen on tarve varmistaa oikeusvarmuus estämällä se, että ajan kuluessa vakiintuneet tilanteet voitaisiin

loputtomasti asettaa kyseenalaisiksi, ja toinen on vaatimus, että on varmistettava oikeuden noudattaminen niin, että unionin oikeuteen kohdistuvien rikkomisten johdosta aloitetaan menettely, että rikkomiset todetaan ja että niistä määrätään seuraamus (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2005, Sumitomo Chemical ja Sumika Fine Chemicals v. komissio, T-22/02 ja T-23/02, EU:T:2005:349, 82 kohta).

- 320 Kantaja ei ole käsiteltävässä asiassa kuitenkaan näyttänyt toteen, että unionin lainsäätäjää oli näitä erillisiä tavoitteita yhteen sovittaessaan ylittänyt harkintavallan, joka sille on tunnustettava tässä yhteydessä. Toimivallalle tehdä tarkastuksia ja määrätä seuraamuksia on nimittäin asetettu tiukat rajat. Vanhentumisaika kylläkin katkeaa, kun unionin tuomioistuimissa nostetaan kanne. Tämän mahdollisuuden toteuttaminen kuitenkin edellyttää toimenpidettä, josta yritysten itsensä on huolehdittava. Unionin lainsäätäjää ei voida moittia siitä, että sen jälkeen kun on nostettu useita kanteita, jotka kaikki ovat asianomaisten yritysten nostamia, menettelyn lopuksi tehtävän päätöksen tekemiseen menee tietty aika.
- 321 Unionin lainsäätäjän näin toteuttama yhteensovittaminen vaikuttaa sitäkin asianmukaisemmalla siksi, että kohtuuttoman pitkää menettelyä arvostelevat yksityiset oikeussubjektit voivat riitauttaa menettelyn keston vaatimalla menettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen kumoamista, joka on mahdollista vain tilanteissa, joissa kohtuullisen ajan ylittyminen on haitannut puolustautumisoikeuksien käyttöä, tai nostamalla unionin tuomioistuimissa vahingonkorvauskanteen, jos kohtuullisen keston ylittyminen ei merkitse puolustautumisoikeuksien loukkaamista (ks. edellä 172 kohta).
- 322 Kuudes kanneperuste on näin ollen hylättävä.

[– –]

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Feralpi Holding SpA velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä marraskuuta 2022.

Allekirjoitukset