



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba w składzie powiększonym)

z dnia 9 listopada 2022 r.*

Konkurencja – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – Rynek prętów zbrojeniowych – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 65 EWWiS, po wygaśnięciu traktatu EWWiS, na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1/2003 – Ustalanie cen – Ograniczanie i kontrolowanie produkcji i sprzedaży – Decyzja wydana w następstwie stwierdzenia nieważności wcześniejszej decyzji – Przeprowadzenie nowego przesłuchania w obecności przedstawicieli organów ochrony konkurencji państw członkowskich – Prawo do obrony – Zasada dobrej administracji – Rozsądny termin – Obowiązek uzasadnienia – Proporcjonalność – Zasada non bis in idem – Zarzut niezgodności z prawem – Jednolite, złożone i ciągle naruszenie – Dowód uczestnictwa w kartelu – Otwarte zdystansowanie się – Nieograniczone prawo orzekania

W sprawie T-657/19

Feralpi Holding SpA, z siedzibą w Brescii (Włochy), którą reprezentowali adwokaci G. Roberti i I. Perego,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali P. Rossi, G. Conte i C. Sjödin, w charakterze pełnomocników, których wspierał adwokat P. Manzini,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2019) 4969 final z dnia 4 lipca 2019 r. dotyczącej naruszenia art. 65 EWWiS (AT.37956 – Pręty zbrojeniowe do betonu) lub uchylecia grzywny nałożonej na skarżącą czy też zmniejszenia jej kwoty,

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym),

w składzie podczas narady: S. Gervasoni, prezes, L. Madise, P. Nihoul (sprawozdawca), R. Frenco i J. Martín y Pérez de Nanclares, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 czerwca 2021 r.,

* Język postępowania: włoski.

wydaje następujący

Wyrok¹

I. Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżąca, Feralpi Holding SpA (dawniej Feralpi Siderurgica SpA i Federalpi Siderurgica SRL), jest producentem prętów zbrojeniowych, która prowadzi działalność głównie we Włoszech.

A. Pierwsza decyzja Komisji (2002)

- 2 W okresie od października do grudnia 2000 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeprowadziła, zgodnie z art. 47 EWWiS, kontrole we włoskich przedsiębiorstwach produkujących pręty zbrojeniowe do betonu, wśród których znajdowała się skarżąca, oraz w Federazione Imprese Siderurgiche Italiane (związku włoskich przedsiębiorstw metalurgicznych, zwanym dalej „Federacciai”). Skierowała ona też do nich, w zastosowaniu tego postanowienia, żądania udzielenia informacji.
- 3 W dniu 26 marca 2002 r. Komisja wszczęła w zastosowaniu art. 65 EWWiS postępowanie administracyjne i sformułowała zarzuty na podstawie art. 36 EWWiS (dalej „pismo w sprawie przedstawienia zarzutów”), podane między innymi do wiadomości skarżącej. Skarżąca odpowiedziała na to pismo w sprawie przedstawienia zarzutów w dniu 31 maja 2002 r.
- 4 Przesłuchanie stron w postępowaniu administracyjnym odbyło się w dniu 13 czerwca 2002 r.
- 5 W dniu 12 sierpnia 2002 r. Komisja przesłała tym samym adresatom pismo zawierające dodatkowe zarzuty (zwane dalej „pismem w sprawie przedstawienia dodatkowych zarzutów”) na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r., pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. [81 WE] i [82 WE] (Dz.U. 1962, 13, s. 204 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 3). Przedstawiła ona w nim swoje stanowisko dotyczące kontynuacji postępowania po wygaśnięciu traktatu EWWiS w dniu 23 lipca 2002 r. Skarżąca ustosunkowała się do tego pisma w sprawie przedstawienia dodatkowych zarzutów w dniu 20 września 2002 r.
- 6 W dniu 30 września 2002 r. odbyło się kolejne przesłuchanie stron postępowania administracyjnego w obecności organów ochrony konkurencji państw członkowskich. Dotyczyło ono przedmiotu pisma w sprawie przedstawienia dodatkowych zarzutów, a mianowicie skutków prawnych, jakie ma wygaśnięcie traktatu EWWiS dla kontynuacji postępowania.
- 7 Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w dniu 17 grudnia 2002 r. Komisja wydała decyzję C(2002) 5087 wersja ostateczna w sprawie postępowania na podstawie art. 65 EWWiS (sprawa COMP/37.956 – Pręty zbrojeniowe do betonu) (zwaną dalej „decyzją z 2002 r.”), skierowaną do Federacciai i ośmiu przedsiębiorstw, wśród których znajdowała się skarżąca. Komisja stwierdziła w niej, że w okresie od grudnia 1989 r. do lipca 2000 r. przedsiębiorstwa te wdrożyły jednolity, złożony i ciągły kartel na włoskim rynku prętów zbrojeniowych do betonu prostych lub w kręgach (zwanym dalej „prętami zbrojeniowymi do betonu”), którego

¹ Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

przedmiotem było ustalanie cen oraz ograniczanie lub kontrolowanie wielkości produkcji i sprzedaży, co jest sprzeczne z art. 65 ust. 1 EWWiS. Instytucja nałożyła w tej decyzji z tego tytułu na skarżącą grzywnę w wysokości 10,25 mln EUR.

- 8 W dniu 4 marca 2003 r. skarżąca wniosła do Sądu skargę na decyzję z 2002 r. Sąd stwierdził nieważność tej decyzji w odniesieniu do skarżącej (wyrok z dnia 25 października 2007 r., Feralpi Siderurgica/Komisja, T-77/03, niepublikowany, EU:T:2007:319) i innych przedsiębiorstw będących adresatami tej decyzji ze względu na to, że zastosowana podstawa prawna, czyli art. 65 ust. 4 i 5 EWWiS, nie obowiązywała już w chwili wydania tej decyzji. Z tego względu Komisja nie miała już kompetencji do stwierdzenia i karania na podstawie tych przepisów, po wygaśnięciu traktatu EWWiS, naruszenia art. 65 ust. 1 EWWiS. Sąd nie przeanalizował innych aspektów tej decyzji.
- 9 Decyzja z 2002 r. stała się ostateczna w stosunku do Federacciai, które nie zaskarżyło jej przed Sądem.

B. Druga decyzja Komisji (2009)

- 10 Pismem z dnia 30 czerwca 2008 r. Komisja powiadomiła skarżącą i pozostałe przedsiębiorstwa, których dotyczyło postępowanie, o zamiarze ponownego przyjęcia decyzji w oparciu o zmienioną podstawę prawną. Instytucja ta wyjaśniła ponadto, że ta decyzja została wydana w oparciu o dowody przedstawione w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów i w piśmie w sprawie przedstawienia dodatkowych zarzutów. W dniu 31 lipca 2008 r. skarżąca przedstawiła, na żądanie Komisji, uwagi na piśmie.
- 11 Faksami z dni 24 lipca i 25 września 2008 r., a następnie z dni 13 marca, 30 czerwca i 15 lipca 2009 r. Komisja zwróciła się do skarżącej o informacje dotyczące zmian akcjonariatu i sytuacji majątkowej przedsiębiorstwa. Skarżąca odpowiedziała na te żądania udzielenia informacji odpowiednio w wiadomościach przesłanych pocztą elektroniczną z dni 4 września i 17 października 2008 r., a następnie z dni 3 kwietnia, 6 lipca i 22 lipca 2009 r.
- 12 W dniu 30 września 2009 r. Komisja przyjęła decyzję C(2009) 7492 wersja ostateczna w sprawie postępowania na podstawie art. 65 EWWiS (sprawa COMP/37.956 – Pręty zbrojeniowe do betonu, ponowne przyjęcie decyzji), skierowaną do tych samych przedsiębiorstw co decyzja z 2002 r., w tym do skarżącej. Decyzja ta została przyjęta na podstawie norm proceduralnych zawartych w traktacie WE i rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1). Komisja oparła ją na okolicznościach wskazanych przez nią w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów i w piśmie w sprawie przedstawienia dodatkowych zarzutów, powtarzając w niej co do istoty sentencję i wnioski sformułowane w decyzji z 2002 r. W szczególności niezmieniona pozostała kwota nałożonej na skarżącą grzywny w wysokości 10,25 mln EUR.
- 13 W dniu 8 grudnia 2009 r. Komisja przyjęła decyzję zmieniającą, która zawierała w załączniku tabele ilustrujące zmiany cen, których zabrakło w jej decyzji z dnia 30 września 2009 r. i korygowała zawarte w ośmiu przypisach numerowane odesłania do tych tabel.
- 14 W dniu 19 lutego 2010 r. skarżąca wniosła do Sądu skargę na decyzję Komisji z dnia 30 września 2009 r., ze zmianami (zwaną dalej „decyzją z 2009 r.”). W dniu 9 grudnia 2014 r. Sąd oddalił tę skargę (wyrok z dnia 9 grudnia 2014 r., Feralpi/Komisja, T-70/10, niepublikowany,

EU:T:2014:1031). Sąd stwierdził częściową nieważność decyzji Komisji z 2009 r. w odniesieniu do jednego z jej adresatów, zmniejszył kwotę grzywny nałożonej w niej na dwóch innych z jej adresatów i oddalił pozostałe wniesione skargi.

- 15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 lutego 2015 r. skarżąca wniosła odwołanie od wyroku z dnia 9 grudnia 2014 r., Feralpi/Komisja (T-70/10, niepublikowany, EU:T:2014:1031). Wyrokiem z dnia 21 września 2017 r., Feralpi/Komisja (C-85/15 P, EU:C:2017:709), Trybunał uchylił wspomniany wyrok Sądu oraz stwierdził nieważność decyzji z 2009 r. w szczególności w odniesieniu do skarżącej.
- 16 W wyroku z dnia 21 września 2017 r., Feralpi/Komisja (C-85/15 P, EU:C:2017:709), Trybunał orzekł, że, w przypadku gdy decyzja została wydana na podstawie rozporządzenia nr 1/2003, postępowanie zakończone przyjęciem tej decyzji powinno być zgodne z normami proceduralnymi przewidzianymi w tym rozporządzeniu oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącym się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2004, L 123, s. 18), nawet jeśli postępowanie to rozpoczęło się przed ich wejściem w życie.
- 17 Trybunał stwierdził zaś, że w niniejszym przypadku przesłuchania z dnia 13 czerwca 2002 r., jedyne, które dotyczyło istoty postępowania, nie można uznać, w braku udziału organów ochrony konkurencji państw członkowskich, za zgodne z wymogami proceduralnymi dotyczącymi wydania decyzji na podstawie rozporządzenia nr 1/2003.
- 18 Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa, rozstrzygając, iż przed przyjęciem decyzji z 2009 r. Komisja nie miała obowiązku przeprowadzenia nowego przesłuchania ze względu na to, że przedsiębiorstwa miały już możliwość bycia wysłuchanymi w formie ustnej podczas przesłuchań w dniach 13 czerwca i 30 września 2002 r.
- 19 W wyroku z dnia 21 września 2017 r., Feralpi/Komisja (C-85/15 P, EU:C:2017:709) Trybunał przypomniał znaczenie przeprowadzenia, na wniosek zainteresowanych stron, przesłuchania, na które wzywa się organy ochrony konkurencji państw członkowskich, zaś jego zaniechanie stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych.
- 20 Trybunał rozstrzygnął, że skoro nie przestrzegano wyraźnie przewidzianego w rozporządzeniu nr 773/2004 prawa do takiego przesłuchania, przedsiębiorstwo, którego prawa zostały w ten sposób naruszone, nie musi wykazywać, że owo naruszenie mogło wpłynąć, na jego niekorzyść, na przebieg postępowania i treść spornej decyzji.
- 21 Trybunał uchylił również inne wyroki wydane przez Sąd w dniu 9 grudnia 2014 r. w przedmiocie zgodności z prawem decyzji z 2009 r., a także, z tych samych powodów, stwierdził nieważność tej decyzji w odniesieniu do czterech pozostałych przedsiębiorstw. Decyzja z 2009 r. stała się jednak ostateczna w odniesieniu do będących jej adresatami przedsiębiorstw, które nie zaskarżyły tych wyroków.

C. Trzecia decyzja Komisji (2019)

- 22 Pismem z dnia 15 grudnia 2017 r. Komisja poinformowała skarżącą o zamiarze podjęcia postępowania administracyjnego i zorganizowania w tych ramach nowego przesłuchania stron tego postępowania w obecności organów ochrony konkurencji państw członkowskich.

- 23 W dniach 20 grudnia 2017 r. i 16 stycznia 2018 r. skarżąca poinformowała Komisję o swoim zamiarze wzięcia udziału w tym przesłuchaniu. W piśmie z dnia 1 lutego 2018 r. skarżąca przedstawiła uwagi, w których zakwestionowała uprawnienie Komisji do podjęcia postępowania administracyjnego i wezwała w ten sposób tę instytucję do niepodejmowania tego postępowania.
- 24 W dniu 23 kwietnia 2018 r. Komisja przeprowadziła kolejne przesłuchanie dotyczące istoty postępowania, w którym wzięły udział, w obecności organów ochrony konkurencji państw członkowskich i funkcjonariusza ds. przesłuchań, skarżąca oraz trzy inne przedsiębiorstwa będące adresatami decyzji z 2009 r.
- 25 W dniu 7 maja 2018 r. skarżąca przedstawiła na piśmie nowe uwagi w sprawie. W pismach z dnia 19 listopada 2018 r. oraz z dnia 18 stycznia i 6 maja 2019 r. Komisja skierowała do skarżącej trzy żądania udzielenia informacji dotyczące zmian jej akcjonariatu i sytuacji majątkowej. Skarżąca odpowiedziała na te żądania udzielenia informacji pismami z dnia 7 grudnia 2018 r. oraz 30 stycznia i 9 maja 2019 r.
- 26 W dniu 4 lipca 2019 r. Komisja przyjęła decyzję C(2019) 4969 final w sprawie postępowania w zastosowaniu art. 65 EWWiS (sprawa AT.37956 – Pręty zbrojeniowe do betonu) (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), skierowaną do pięciu przedsiębiorstw, w odniesieniu do których stwierdzono nieważność decyzji z 2009 r., czyli do skarżącej, a ponadto: Alfa Acciai SpA, Partecipazioni Industriali SpA (dawniej Riva Acciaio SpA, a następnie Riva Fire SpA, zwanej dalej „Rivą”), Valsabbia Investimenti SpA i Ferriera Valsabbia SpA oraz Ferriere Nord SpA.
- 27 W art. 1 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła istnienie naruszenia art. 65 ust. 1 EWWiS w sektorze prętów zbrojeniowych do betonu we Włoszech w okresie od dnia 6 grudnia 1989 r. do dnia 4 lipca 2000 r., w którym uczestniczyły skarżąca i te cztery inne przedsiębiorstwa. Naruszenie to polegało na [udziale w] ciągłym porozumieniu lub też uzgodnionych praktykach dotyczących prętów zbrojeniowych do betonu, których celem lub skutkiem było ustalanie cen i ograniczanie lub kontrolowanie produkcji lub sprzedaży na włoskim rynku prętów zbrojeniowych.
- 28 Komisja przyjęła odpowiedzialność skarżącej z powodu jej uczestnictwa w tym kartelu od dnia 6 grudnia 1989 r. do dnia 27 czerwca 2000 r. W art. 2 zaskarżonej decyzji Komisja nałożyła na nią więc grzywnę w wysokości 5,125 mln EUR, zastosowawszy uprzednio obniżenie o 50% ze względu na czas trwania postępowania.
- 29 Decyzja ta została doręczona skarżącej w dniu 18 lipca 2019 r.

II. Postępowanie i żądania stron

- 30 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 września 2019 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 31 Na wniosek czwartej izby Sąd postanowił w zastosowaniu art. 28 regulaminu postępowania przekazać rozpoznanie sprawy izbie w składzie powiększonym.
- 32 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (czwarta izba w składzie powiększonym) postanowił otworzyć pisemny etap postępowania i, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania, zadał stronom postępowania pytania na

piśmie, a także zwrócił się do nich o przedstawienie pewnych dokumentów. Strony odpowiedziały na te pytania i ustosunkowały się do tego żądania przedstawienia dokumentów w wyznaczonym terminie.

- 33 Na rozprawie w dniu 3 czerwca 2021 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania ustne Sądu. Na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Sądu, skarżąca wyraziła zgodę na zmianę numeracji zarzutów podniesionych na piśmie w skardze do celów zredagowania wyroku, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.
- 34 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności spornej decyzji w całości albo w dotyczącej jej części;
 - uchylenie grzywny nałożonej na nią w tej decyzji lub przynajmniej obniżenie jej kwoty;
 - w odpowiednim przypadku, „uznanie art. 25 ust. 3–6 rozporządzenia 1/2003 za bezprawny i niemający zastosowania”;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 35 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

III. Co do prawa

- 36 Na wstępie należy podnieść, że skarżąca w trzeciej części swych żądań wnosi do Sądu o „uznanie art. 25 ust. 3–6 rozporządzenia nr 1/2003 za bezprawny i niemający zastosowania”.
- 37 Ze skargi wynika zaś, że wnosząc o to, skarżąca powołuje się, na poparcie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji lub żądania uchylenia grzywny lub obniżenia jej kwoty, na zarzut niezgodności z prawem art. 25 ust. 3–6 rozporządzenia nr 1/2003.
- 38 Ten zarzut niezgodności z prawem zostanie zatem zbadany wraz z zarzutami przedstawionymi na poparcie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji lub żądania uchylenia grzywny lub obniżenia jej kwoty.
- 39 Na poparcie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji lub żądania uchylenia grzywny lub obniżenia jej kwoty skarżąca podnosi osiem zarzutów:
- zarzut pierwszy dotyczy naruszenia na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2018 r. prawa do obrony oraz przepisów proceduralnych;
 - zarzut drugi dotyczy niezgodnej z prawem odmowy zbadania przez Komisję, przed wydaniem zaskarżonej decyzji, zgodności tej decyzji z zasadą rozsądnego czasu trwania postępowania;
 - zarzut trzeci dotyczy naruszenia zasady rozsądnego czasu trwania postępowania;

- zarzut czwarty dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia, błędów w ocenie i naruszenia zasady proporcjonalności;
- zarzut piąty dotyczy naruszenia zasady non bis in idem i zasady pewności prawa;
- zarzut szósty dotyczy bezprawności systemu przedawnienia przewidzianego w art. 25 ust. 3–6 rozporządzenia nr 1/2003;
- zarzut siódmy dotyczy braku dowodu na jej uczestnictwo w kartelu w latach 1989–1995;
- zarzut ósmy dotyczy niewystarczającego charakteru uzasadnienia zaskarżonej decyzji w zakresie dotyczącym stwierdzenia w odniesieniu do niej jednolitego, złożonego i ciągłego naruszenia w okresie od dnia 6 grudnia 1989 r. do dnia 27 czerwca 2000 r. oraz braku dowodu na jednolity i ciągły charakter tego naruszenia.

B. [...]W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na niezgodnej z prawem odmowie zbadania przez Komisję, przed wydaniem zaskarżonej decyzji, zgodności tej decyzji z zasadą rozsądnego czasu trwania postępowania

[...]

1. W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej naruszenia prawa

- 156 Skarżąca twierdzi, że Komisja naruszyła art. 41 karty, odmawiając dokonania, przed wydaniem zaskarżonej decyzji, oceny zgodności wydania tej decyzji z zasadą rozsądnego terminu.
- 157 W tym względzie należy zauważyć, że – jak wskazuje skarżąca – Komisja jest zobowiązana do przestrzegania zasady rozsądnego terminu, o której mowa w art. 41 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 179; z dnia 5 czerwca 2012 r., *Imperial Chemical Industries/Komisja*, T-214/06, EU:T:2012:275, pkt 285).
- 158 Upływ tego terminu należy zatem wziąć pod uwagę wówczas, gdy Komisja, korzystając z zakresu uznania przyznanego jej przez prawo Unii, ocenia, czy w zastosowaniu reguł konkurencji należy wszcząć postępowanie i wydać decyzję.
- 159 Z zaskarżonej decyzji wynika zatem, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja przy ocenie, czy należy wszcząć postępowanie i wydać decyzję o nałożeniu sankcji, nie uchybiła obowiązkowi uwzględnienia upływu tego terminu. W decyzji tej wskazano bowiem, że instytucja ta przed wydaniem rozstrzygnięcia przeanalizowała w niej to, czy w niniejszym przypadku należy podjąć na nowo postępowanie i czy może ono doprowadzić do wydania takiej decyzji nakładającej grzywnę.

[...]

- 170 Z zaskarżonej decyzji wynika zatem, że, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja sprawdziła przed wydaniem tej decyzji, czy zasada rozsądnego terminu została zachowana, i przeanalizowała długość postępowania administracyjnego, jego etapy i przerwy spowodowane kontrolą sądową, gdyż te przyczyny mogą tłumaczyć czas trwania postępowania i konsekwencje, jakie można wyciągnąć z tego faktu.
- 171 Skarżąca kwestionuje ten wniosek, podnosząc, że Komisja odmówiła w zaskarżonej decyzji zajęcia stanowiska w przedmiocie przewlekłości postępowania ze względu na to, że ocena ta powinna być zastrzeżona dla sądu Unii, zaś Komisja nie ma możliwości wypowiedzenia się w tej kwestii.
- 172 W tym względzie należy zauważyć, że kwestie dotyczące czasu trwania postępowań mogą być kierowane do sądu Unii. W sporach dotyczących odpowiedzialności sąd powinien pociągnąć do niej instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, które wyrządziły szkodę, naruszając zasadę rozsądnego terminu (wyroki: z dnia 26 listopada 2013 r., Kendrion/Komisja, C-50/12 P, EU:C:2013:771, pkt 94; z dnia 11 lipca 2019 r., Italmobiliare i in./Komisja, T-523/15, niepublikowany, EU:T:2019:499, pkt 159). W przypadku sporu w przedmiocie stwierdzenia nieważności czas trwania postępowania może prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, jeżeli spełnione są łącznie dwie przesłanki, przy czym pierwsza z nich dotyczy tego, że dane postępowanie należy uznać za przewlekłe, a druga – że przekroczenie rozsądnego terminu utrudniło wykonanie prawa do obrony (wyroki: z dnia 21 września 2006 r., Technische Unie/Komisja, C-113/04 P, EU:C:2006:593, pkt 47, 48; z dnia 8 maja 2014 r., Bolloré/Komisja, C-414/12 P, niepublikowany, EU:C:2014:301, pkt 84, 85; z dnia 9 czerwca 2016 r., PROAS/Komisja, C-616/13 P, EU:C:2016:415, pkt 74–76).
- 173 Jak wskazuje skarżąca, w ten sposób powierzona sądowi Unii kompetencja nie może zwolnić Komisji z obowiązku dokonania oceny, jaką powinna ona przeprowadzić w chwili określenia działań, jakie należy podjąć w związku z wyrokiem stwierdzającym nieważność na podstawie art. 266 TFUE.
- 174 Jak już wskazano, przy dokonywaniu takiej oceny Komisja musi uwzględnić całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności możliwość wydania nowej decyzji, możliwość nałożenia sankcji oraz, w odpowiednim przypadku, możliwość obniżenia wymiaru przewidywanej kary, jeżeli okaże się, w szczególności, że czas trwania postępowania, który sam w sobie nie stanowi zawinonego uchybienia, ze względu na to, że obejmuje etapy procedury administracyjnej, ale także, w odpowiednim przypadku, przerwy na przeprowadzenie kontroli sądowej, może mieć wpływ na czynniki, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu kwoty grzywny, a zwłaszcza na jej potencjalnie odstrasżający charakter, w sytuacji gdy ma to miejsce na długi czas po zaistnieniu okoliczności mających znamiona naruszenia.
- 175 Ocena ta, dotycząca w szczególności łącznego czasu trwania postępowania, obejmującego również etapy kontroli sądowej, została dokonana przede wszystkim w motywie 528 zaskarżonej decyzji.
- 176 Wynika z tego, że, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja sprawdziła w zaskarżonej decyzji, czy czas trwania postępowania może stać na przeszkodzie podjęciu na nowo postępowania, przyznając jednocześnie, że taka ocena podlega kontroli sądu Unii w sporach dotyczących zgodności z prawem oraz, w odpowiednim przypadku, tych dotyczących ponoszonej odpowiedzialności.

[...]

180 Tę część zarzutu należy zatem oddalić.

[...]

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu zasady rozsądnego czasu trwania postępowania

185 Skarżąca utrzymuje, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, ponieważ została ona wydana po przeprowadzeniu postępowania, którego czas trwania przekroczył rozsądny termin. Jej zdaniem skutkiem przewlekłości postępowania było to, że Komisji nie przysługiwały już uprawnienia do nakładania sankcji. Na argumentację przedstawioną na poparcie zarzutu trzeciego składają się w istocie cztery części tego zarzutu, wszystkie zakwestionowane przez Komisję.

186 Przed przeanalizowaniem tych części zarzutu należy przypomnieć, że zdaniem Trybunału czas trwania postępowania może być podstawą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, jeżeli zostaną spełnione kumulatywnie dwie przesłanki, z których pierwsza dotyczy tego, że należy uznać, iż czas trwania danego postępowania jest nierozsądnie długi, zaś druga – że przekroczenie tego rozsądnego terminu utrudniło wykonanie prawa do obrony (zob. pkt 172 powyżej).

187 Wynika z tego, że nie można stwierdzić nieważności decyzji Komisji jedynie ze względu na przekroczenie rozsądnego terminu, jeżeli przysługujące skarżącej prawo do obrony nie zostało naruszone.

[...]

1. W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej czasu trwania etapów procedury administracyjnej

189 Skarżąca utrzymuje, że twierdzenie Komisji, zgodnie z którym etapy procedury administracyjnej były zawsze przeprowadzane „szybko i bez nieuzasadnionych przerw”, nie uwzględnia rzeczywistego charakteru okoliczności faktycznych i może zostać uznane za prawdziwe co najwyżej w odniesieniu do etapu wydania decyzji z 2002 r., ponieważ etap ten trwał łącznie dwa lata i dwa miesiące.

190 Pozostałe etapy procedury administracyjnej, po których przeprowadzeniu wydano, odpowiednio, decyzję z 2009 r. i zaskarżoną decyzję, zdaniem skarżącej charakteryzowały się w oczywisty sposób przewlekłymi okresami bezczynności Komisji.

191 Czas trwania postępowania administracyjnego jako całości jest również jej zdaniem nieracjonalnie długi, w szczególności w świetle sprawy, w której wydano wyrok z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582).

192 W tym względzie należy podnieść, że prawo Unii nakłada na instytucje wymóg, aby w prowadzonych przez nie postępowaniach administracyjnych rozpatrywały one sprawy w rozsądnym terminie (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r., *Imperial Chemical Industries/Komisja*, T-214/06, EU:T:2012:275, pkt 284).

- 193 Obowiązek przestrzegania rozsądnego terminu w przypadku prowadzenia postępowań administracyjnych stanowi ogólną zasadę prawa ujętą w szczególności w art. 41 ust. 1 karty (wyrok z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 167; z dnia 11 kwietnia 2006 r., *Angeletti/Komisja*, T-394/03, EU:T:2006:111, pkt 162; z dnia 7 czerwca 2013 r., *Włochy/Komisja*, T-267/07, EU:T:2013:305, pkt 61).
- 194 W tym przypadku z akt sprawy wynika, że na rozpatrzenie sprawy przez Komisję złożyły się cztery etapy, trwające łącznie sześć lat i jeden miesiąc:
- pierwszy etap, trwający rok i pięć miesięcy, które upłynęły od pierwszych czynności dochodzeniowych do wysłania do Federacciai i pozostałych będących jego adresatami przedsiębiorstw pisma w sprawie przedstawienia zarzutów;
 - trzy kolejne etapy przed wydaniem, odpowiednio, decyzji z 2002 r., decyzji z 2009 r. i zaskarżonej decyzji, które trwały, odpowiednio: dziewięć miesięcy, dwa lata i jeden miesiąc oraz dziewięć miesięcy.
- 195 Zgodnie z orzecznictwem rozsądny charakter terminu powinien być oceniany na podstawie konkretnych okoliczności każdej sprawy, i, w szczególności, znaczenia, jakie ma spór dla zainteresowanego, złożoności sprawy oraz zachowania strony skarżącej i właściwych władz (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 187, 188).
- 196 Tak więc, nawet jeśli w innych sprawach etap administracyjny, który nastąpił po stwierdzeniu przez sąd Unii nieważności decyzji Komisji, w ramach postępowania podjętego w celu wydania nowej decyzji, był krótszy niż w okolicznościach niniejszej sprawy, nie pozwala to samo w sobie na stwierdzenie, że doszło do naruszenia zasady rozsądnego terminu.
- 197 To, czy termin ma rozsądny charakter, należy bowiem zbadać, biorąc pod uwagę konkretne okoliczności każdej sprawy, w szczególności w świetle kryteriów wymienionych w pkt 195 powyżej.
- 198 W pierwszej kolejności, odnośnie do znaczenia, jakie ma spór dla zainteresowanego, należy przypomnieć, że w razie sporu co do tego, czy doszło do naruszenia reguł konkurencji, podstawowy wymóg pewności prawa, z której podmioty gospodarcze powinny korzystać, a także cel polegający na zapewnieniu niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym mają szczególne znaczenie nie tylko dla samej strony skarżącej i jej konkurentów, ale również dla osób trzecich, a to z uwagi na dużą liczbę zainteresowanych osób oraz wchodzące w grę interesy finansowe (zob. wyrok z dnia 1 lutego 2017 r., *Aalberts Industries/Unia Europejska*, T-725/14, EU:T:2017:47, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 199 W niniejszym przypadku Komisja stwierdziła, że skarżąca naruszyła art. 65 ust. 1 EWWiS, uczestnicząc w okresie od dnia 6 grudnia 1989 r. do dnia 27 czerwca 2000 r. w ciągłym porozumieniu lub uzgodnionych praktykach dotyczących prętów zbrojeniowych, których celem lub skutkiem było ustalanie cen i ograniczanie lub kontrolowanie produkcji lub sprzedaży na wspólnym rynku.
- 200 W oparciu o to stwierdzenie Komisja nałożyła na skarżącą grzywnę w kwocie 5,125 mln EUR.

- 201 Biorąc pod uwagę te okoliczności, można uznać, że sprawa miała dla skarżącej duże znaczenie.
- 202 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o złożoność sprawy, należy zaznaczyć, że błędy popełnione przez Komisję dotyczą konsekwencji, jakie w przypadku tego postępowania należało wyciągnąć z wygaśnięcia traktatu EWWiS.
- 203 Należy zaś przypomnieć, że kwestie zasad mających zastosowanie do okoliczności faktycznych sprawy, zarówno jeśli chodzi o jej istotę, jak i tych odnoszących się do postępowania, były z powodu wygaśnięcia traktatu EWWiS, jak wskazała Komisja, dość złożone.
- 204 Ponadto kartel ten działał przez względnie długi okres (10 lat i 7 miesięcy), dotyczył znacznej liczby podmiotów (8 przedsiębiorstw, obejmujących w sumie 11 spółek i stowarzyszenie zawodowe) i wiązał się z przedstawieniem dużej ilości dokumentów dostarczonych lub uzyskanych w trakcie kontroli (około 20 000 stron).
- 205 Uwzględniając te okoliczności, sprawę należy uznać za złożoną.
- 206 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do zachowania stron, należy podnieść, że Komisja prowadziła nieprzerwane działania ze względu na liczne żądania, które kierowały do niej strony postępowania administracyjnego.
- 207 W związku z tym, w kontekście wydania zaskarżonej decyzji, Komisja musiała rozpatrzyć szereg pism skierowanych do niej w tym samym czasie, w którym musiała przygotować przesłuchanie z dnia 23 kwietnia 2018 r. i zbadać propozycję zawarcia ugody, jaką pewne strony postępowania administracyjnego przedstawiły jej w dniu 4 grudnia 2018 r.
- 208 Z tych okoliczności rozpatrywanych jako całość wynika, że czasu trwania etapów procedury administracyjnej nie można uznać za nierozsądnie długi w świetle konkretnych okoliczności tej sprawy, a w szczególności jej złożoności, a w tym kontekście Komisji nie można ponadto zarzucić żadnej niewyjaśnionej bezczynności na etapach, które złożyły się na procedurę administracyjną.
- 209 Tę część zarzutu należy zatem oddalić.

2. W przedmiocie części drugiej postępowania, dotyczącej czasu trwania sądowych etapów postępowania

- 210 Skarżąca krytykuje przewlekły jej zdaniem charakter postępowań sądowych. Z jednej strony, łączny czas trwania tych postępowań wyniósł dwanaście lat. Z drugiej strony, każde z poszczególnych postępowań przed Sądem (sprawy T-77/03 i T-70/10) trwało niemal pięć lat.
- 211 W tym względzie należy przypomnieć, że obowiązek przestrzegania rozsądnego terminu w przypadku prowadzenia postępowań administracyjnych stanowi ogólną zasadę prawa ujętą w szczególności w art. 41 ust. 1 karty.
- 212 Podobnie nieprzestrzeganie rozsądnego terminu na wydanie orzeczenia stanowi uchybienie proceduralne (wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Komisja, C-385/07 P, EU:C:2009:456, pkt 191).

- 213 Zgodnie z art. 47 karty i art. 6 EKPC każdy ma bowiem prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym czy też o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r., *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Komisja*, C-385/07 P, EU:C:2009:456, pkt 177–179; z dnia 5 czerwca 2012 r., *Imperial Chemical Industries/Komisja*, T-214/06, EU:T:2012:275, pkt 282, 283).
- 214 Zgodnie z orzecnictwem naruszenie przez sąd Unii spoczywającego na nim obowiązku wydania w rozsądnym terminie orzeczenia w sprawach do niego skierowanych powinno spotkać się z sankcją nie w postaci skargi o stwierdzenie nieważności lub też o uchylenie grzywny czy też obniżenie jej kwoty, lecz w postaci skargi o odszkodowanie, ponieważ taka skarga stanowi skuteczny ku temu środek (zob. podobnie i przez analogię wyroki: z dnia 26 listopada 2013 r., *Gascogne Sack Deutschland/Komisja*, C-40/12 P, EU:C:2013:768, pkt 89; z dnia 21 września 2017 r., *Feralpi/Komisja*, C-85/15 P, EU:C:2017:709, pkt 54).
- 215 Orzecznictwo to wyraża troskę sądu Unii o to, aby nie uzależniać zgodności z prawem decyzji wydanej przez Komisję od warunków, w jakich sąd prowadził postępowanie (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 203).
- 216 Tę część zarzutu należy zatem oddalić jako nieistotną dla sprawy.

3. W przedmiocie części trzeciej zarzutu, dotyczącej łącznego czasu trwania postępowania

- 217 Skarżąca kwestionuje łączny czas trwania postępowania, jaki był wymagany do rozpatrzenia sprawy, licząc od podjęcia pierwszych czynności dochodzeniowych aż do wydania zaskarżonej decyzji. Jej zdaniem okoliczność, że w chwili wydania tej decyzji postępowanie to trwało prawie 19 lat i dotyczyło zachowań, niekiedy sprzed 30 lat, przesądza o tym, że ten czas trwania jest sprzeczny z zasadą rozsądnego terminu.
- 218 W tym względzie należy zauważyć, że obowiązek przestrzegania [zasady] rozsądnego terminu ma zastosowanie do każdego z etapów, który należy do postępowania, jak również do całego postępowania, na które się składają te etapy (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 230, 231; opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *Solvay/Komisja*, C-109/10 P, EU:C:2011:256, pkt 239).
- 219 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że okres, przez który się toczyło postępowanie administracyjne jako całość, był wyjątkowo długi, co zresztą skłoniło Komisję do obniżenia ostatecznie nałożonej na skarżącą grzywny (zob. pkt 169 powyżej).
- 220 Jednakże łączną długość postępowania administracyjnego można w niniejszym przypadku wyjaśnić złożonością sprawy, przy czym w niektórych swych aspektach jest ona spowodowana okolicznościami związanymi ze sprawą w ścisłym tego słowa znaczeniu, podczas gdy w przypadku innych jest związana z kontekstem, w jaki wpisują się okoliczności towarzyszące sprawie, a mianowicie wygaśnięciem traktatu EWWiS (zob. pkt 202–205 powyżej).

- 221 Niewątpliwie Komisja popełniła błędy w ocenie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z wygaśnięcia traktatu EWWiS, a błędy te doprowadziły do stwierdzenia nieważności, najpierw przez Sąd, a następnie przez Trybunał.
- 222 Jednakże te błędy oraz wpływ, jaki mogły one mieć na czas trwania postępowania administracyjnego, należy oceniać, uwzględniając złożoność podniesionych kwestii.
- 223 Ponadto łączny czas trwania postępowania administracyjnego można po części przypisać przerwom spowodowanym przeprowadzaniem kontroli sądowej, a zatem – jest on związany z liczbą skarg wniesionych do sądu Unii odnośnie do różnych aspektów tej sprawy.
- 224 W tym względzie należy zaznaczyć, że przysługująca przedsiębiorstwu będącym w sytuacji takiej jak ta, w której znajduje się skarżąca, możliwość uzyskania wielokrotnego zbadania sprawy przez organy administracyjne, a niewykluczone, że i przez unijne sądy, stanowi nieodłączny element ustanowionego przez twórców traktatów systemu kontroli zachowań i transakcji w dziedzinie konkurencji.
- 225 Tak więc spoczywający na organie administracyjnym obowiązek dopełnienia – zanim będzie mógł wydać ostateczną decyzję w dziedzinie konkurencji – różnych formalności i czynności oraz okoliczność, że te formalności lub czynności mogą stanowić podstawę wniesienia skargi, nie stanowią argumentacji, która wykorzystana przez przedsiębiorstwo po przeprowadzeniu postępowania, uzasadniałaby podnoszone przez nie twierdzenie, że rozsądny termin został przekroczony (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawach Feralpi i in./Komisja, C-85/15 P, C-86/15 P, C-87/15 P, C-88/15 P i C-89/15 P, EU:C:2016:940, pkt 70).
- 226 W tych okolicznościach nie można uznać, że długość postępowania administracyjnego, ocenianego jako całość, była nadmierna, i, co za tym idzie, mogła stanąć na przeszkodzie wydaniu przez Komisję nowej decyzji nakładającej grzywnę.
- 227 Tę część zarzutu należy zatem oddalić.

4. W przedmiocie części czwartej zarzutu, dotyczącej wpływu długości postępowania na prawo do obrony

- 228 Skarżąca utrzymuje, że nieracjonalnie długi czas trwania postępowania administracyjnego miał wpływ na wykonywanie przez nią prawa do obrony w trakcie trzeciego etapu tego postępowania, obejmującego okres od wydania wyroku z dnia 21 września 2017 r., Feralpi/Komisja (C-85/15 P, EU:C:2017:709) do wydania zaskarżonej decyzji.
- 229 W tym względzie należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 186 powyżej – do tego, aby sąd orzekł nieważność wydanej przez Komisję decyzji z powodu naruszenia zasady rozsądnego terminu, muszą zostać spełnione dwie przesłanki. Ponieważ pierwsza z nich (nieracjonalna długość postępowania) nie została spełniona, nie ma co do zasady konieczności sprawdzania, w ramach ustosunkowywania się do czwartej części zarzutu, tego, czy ta długość postępowania administracyjnego utrudniła wykonywanie prawa do obrony. Niemniej jednak należy dokonać tej analizy tytułem uzupełnienia, aby ustosunkować się w pełni do zastrzeżeń, jakie wyraziła skarżąca.
- 230 Z jednej strony należy stwierdzić, że w trakcie postępowania rozpatrywanego w swym całościście skarżąca co najmniej siedmiokrotnie miała okazję przedstawić swe poparte argumentami stanowisko (zob. pkt 3–6, 10, 23 i 24 powyżej).

- 231 W szczególności skarżąca mogła przedstawić swe stanowisko na trzecim etapie postępowania administracyjnego, w swych uwagach z dnia 1 lutego 2018 r., podczas przesłuchania w dniu 23 kwietnia 2018 r. oraz w swoich uwagach z dnia 7 maja 2018 r. (zob. pkt 23–25 powyżej).
- 232 Z drugiej strony, analiza zarzutu pierwszego pozwoliła wykazać, że prawo skarżącej do obrony nie zostało naruszone ani poprzez fakt, że wszystkie podmioty uczestniczące we wcześniejszych przesłuchaniach nie były obecne na przesłuchaniu w dniu 23 kwietnia 2018 r., ani ze względu na okoliczność, że przedstawiciele organów ochrony konkurencji państw członkowskich w chwili wyrażenia swojej opinii w Komitecie Doradczym wiedzieli, że dwie decyzje, z których jedna została potwierdzona przez Sąd, zostały wcześniej przyjęte w odniesieniu do będących jej adresatami przedsiębiorstw (zob. pkt 55–149 powyżej).
- 233 Z tych okoliczności wynika, że nawet przy założeniu, iż czas trwania postępowania administracyjnego mógłby zostać uznany za sprzeczny z zasadą rozsądnego terminu, nie zostały spełnione przesłanki, jakie są wymagane w celu uzyskania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, ponieważ skarżąca nie mogła wykazać żadnego naruszenia prawa do obrony, które wynikałoby z tego czasu trwania.
- 234 W tych okolicznościach należy uznać, że nie został spełniony żaden z wymogów koniecznych, by Sąd mógł stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji ze względu na naruszenie zasady rozsądnego terminu.
- 235 Należy zatem oddalić tę część zarzutu, a wraz z nią – zarzut trzeci w całości.

D. W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, błędach w ocenie i naruszeniu zasady proporcjonalności

[...]

1. W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej podjętej przez Komisję błędnej decyzji o wydaniu nowej decyzji nakładającej grzywnę

- 237 Skarżąca utrzymuje, że Komisja niewłaściwie skorzystała z przysługującego jej uznania, nadając skutecznemu stosowaniu i odstraszającemu skutkowi reguł konkurencji pierwszeństwo przed zasadą rozsądnego terminu. Jej zdaniem zaskarżona decyzja jest również wadliwa ze względu na niewystarczające w tym zakresie uzasadnienie.
- 238 W tym względzie należy zauważyć, że Komisja ma na mocy art. 105 ust. 1 TFUE czuwać nad stosowaniem art. 101 i 102 TFUE.
- 239 W związku z tym Komisja ma za zadanie definiować i wdrażać, zgodnie z orzecznictwem, politykę prowadzoną przez Unię w dziedzinie konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 16 października 2013 r., Vivendi/Komisja, T-432/10, niepublikowany, EU:T:2013:538, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 240 W tym kontekście Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania, o czym świadczy rozporządzenie nr 1/2003, zgodnie z którym, jeżeli stwierdzi ona naruszenie, to „może”, po pierwsze, nakazać przedsiębiorstwom, których sprawa dotyczy, by zaprzestały takiego naruszenia (art. 7 ust. 1), i, po drugie, nałożyć grzywny na przedsiębiorstwa dopuszczające się naruszenia (art. 23 ust. 2).
- 241 W dziedzinie konkurencji Komisji przyznano zatem, niezależnie od tego, w jaki sposób dowiedziała się o sprawie, czyli, w szczególności, z wniesionej do niej skargi czy też z własnej inicjatywy, uprawnienie do decydowania o tym, czy dane zachowania powinny być przedmiotem dalszego dochodzenia, decyzji i grzywny w zależności od priorytetów, które określa ona w ramach polityki konkurencji.
- 242 Jednakże istnienie tego uprawnienia nie zwalnia Komisji z obowiązku uzasadnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 12 marca 2020 r., LL-Carpenter/Komisja, T-531/18, niepublikowany, EU:T:2020:91, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 243 W sytuacji gdy – tak jak w niniejszej sprawie – z jednej strony dwukrotnie stwierdzono nieważność wydanej przez Komisję decyzji, i, z drugiej strony, czas, jaki upłynął między pierwszymi czynnościami dochodzeniowymi a wydaniem tej decyzji, był wyjątkowo długi, instytucja ta jest zobowiązana, zgodnie z zasadą dobrej administracji, do uwzględnienia czasu trwania postępowania i konsekwencji, jakie wpływ tego czasu mógł mieć na jej decyzję o ściganiu danych przedsiębiorstw, zaś ocenę tę należy następnie przedstawić w uzasadnieniu decyzji.
- 244 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że, jak wynika z odpowiedzi udzielonej na zarzut trzeci, zasada rozsądnego terminu nie została w okolicznościach niniejszej sprawy naruszona.
- 245 Wynika z tego, że na wstępie należy oddalić podniesioną przez skarżącą argumentację, zgodnie z którą Komisja nieprawidłowo skorzystała z przysługującego jej zakresu uznania, ponieważ nie uwzględniła okoliczności polegającej na tym, że czas trwania postępowania przekroczył rozsądny termin.
- 246 W drugiej kolejności, w odniesieniu do uzasadnienia przedstawionego przez Komisję w zaskarżonej decyzji należy w każdym razie zaznaczyć, że wskazała ona szczegółowo, po pierwsze, w motywach 526–529 zaskarżonej decyzji, i, po drugie, w motywach 536–573 tej decyzji, powody, dla których uznała, iż należało wydać nową decyzję stwierdzającą istnienie naruszenia i nakładającą grzywnę na przedsiębiorstwa, do których została ona skierowana.
- 247 Komisja wskazała zatem przede wszystkim, że czas trwania postępowania nie pociągnął za sobą jej zdaniem jakiegokolwiek naruszenia zasady rozsądnego terminu (motywy 528 i 555 zaskarżonej decyzji) i że przysługujące przedsiębiorstwom prawo do obrony nie zostało naruszone, ponieważ, po pierwsze, mogły one przedstawić swoje uwagi w przedmiocie podjęcia postępowania, i, po drugie, przedstawiły one również swoje argumenty podczas przesłuchania w dniu 23 kwietnia 2018 r. W tym względzie wyjaśniła ona, że skarżąca nie przedstawiła żadnego konkretnego dowodu na poparcie swego twierdzenia, zgodnie z którym nie była ona w stanie w pełni skorzystać ze swego prawa do obrony (motywy 556 i 557 tej decyzji).
- 248 Komisja przyznała jednak, że popełniła błędy proceduralne, które mogły przyczynić się do wydłużenia czasu trwania postępowania.

- 249 Komisja dokonała zatem w zaskarżonej decyzji wyważenia między interesem ogólnym polegającym na skutecznym stosowaniu reguł obowiązujących w dziedzinie konkurencji a troską o złagodzenie możliwych konsekwencji popełnionych błędów proceduralnych (motyw 559 zaskarżonej decyzji).
- 250 W tym względzie Komisja zauważyła, że przedsiębiorstwa, o których mowa, przez jedenaście lat uczestniczyły w naruszeniu uznawanym za jedno z najpoważniejszych ograniczeń konkurencji. Instytucja ta wskazała, że w takim kontekście brak ponownego wydania decyzji stwierdzającej udział przedsiębiorstw w naruszeniu byłby sprzeczny z ogólnym interesem polegającym na zapewnieniu skutecznego stosowania unijnego prawa konkurencji i wykraczałby poza interes polegający na łagodzeniu konsekwencji ewentualnego naruszenia praw podstawowych przedsiębiorstw, będących adresatami decyzji (motywy 560 i 561 zaskarżonej decyzji).
- 251 Po dokonaniu tego wyważenia Komisja doszła do wniosku, że, skoro popełniono naruszenie, jedynie poprzez wydanie zaskarżonej decyzji mogła ona upewnić się, że sprawcy naruszenia nie pozostaną bezkarni i zostaną skutecznie odstraszeni od podobnego zachowania w przyszłości (motywy 563–569 zaskarżonej decyzji).
- 252 Po przeprowadzeniu tej analizy Komisja wyjaśniła, że w celu złagodzenia negatywnych konsekwencji, jakie mogły wyniknąć z długości postępowania, które miało na celu skorygowanie uchybień proceduralnych, do jakich doszło w trakcie dochodzenia, a których nie można przypisać przedsiębiorstwom będącym adresatami tej decyzji, postanowiła ona obniżyć kwotę nałożonych grzywien o 50% (motywy 570–573 zaskarżonej decyzji).
- 253 Należy więc uznać, że w zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła pogłębione uzasadnienie, w jasny i jednoznaczny sposób przedstawiające tok rozumowania, jakim instytucja ta kierowała się, aby uzasadnić wydanie nowej decyzji pomimo dwóch stwierdzeń nieważności, które miały miejsce w przeszłości.
- 254 Tę część zarzutu należy zatem oddalić.

[...]

4. W przedmiocie części czwartej zarzutu, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności

- 268 Skarżąca podniosła w swoich pismach i na rozprawie, że ze względu na przewlekłość postępowania wydanie zaskarżonej decyzji było sprzeczne z zasadą proporcjonalności. Podnosi ona w tym względzie trzy argumenty. Po pierwsze, nie należało podejmować na nowo postępowania administracyjnego. Po drugie, ponieważ postępowanie zostało podjęte na nowo, Komisja mogła wydać decyzję bez nakładania kary. Po trzecie, ze względu na to, że Komisja błędnie nałożyła grzywnę, Sąd powinien był zmienić jej kwotę.
- 269 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności, która należy do ogólnych zasad prawa Unii, wiąże się z wymogiem, by akty instytucji unijnych nie wykraczały poza granice tego, co odpowiednie i konieczne do realizacji zamierzonych celów, przy czym, jeśli możliwe jest dokonanie wyboru spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r., Fedesa i in., C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 13; z dnia 14 lipca 2005 r., Niderlandy/Komisja, C-180/00, EU:C:2005:451, pkt 103).

- 270 Ustosunkowując się do pierwszego z podniesionych przez skarżącą argumentów, należy przypomnieć, że w niniejszej sprawie Komisja podjęła na nowo postępowanie administracyjne, na co pozwala jej orzecznictwo w przypadku stwierdzenia nieważności wydanego przez nią aktu (zob. pkt 49 i 51 powyżej).
- 271 Jak wynika z analizy zarzutów pierwszego i trzeciego, podjęcie na nowo postępowania administracyjnego nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, ponieważ skarżąca nie wykazała, że postępowanie to było przewlekłe ani też że jej prawo do obrony zostało naruszone, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 172 powyżej. W niniejszym przypadku zaś z analizy zarzutów pierwszego i trzeciego wynika, że skarżąca nie może powoływać się na takiego rodzaju naruszenia.
- 272 Niemniej jednak Komisja zadbała o uzasadnienie w zaskarżonej decyzji powodów, dla których podjęcie na nowo postępowania administracyjnego oraz wydanie nowej decyzji i nałożenie kary były jej zdaniem uzasadnione ze względu na:
- zapewnienie skutecznego stosowania prawa konkurencji i zapobieżenie bezkarności danych przedsiębiorstw;
 - odstraszenie przedsiębiorstw uczestniczących w naruszeniu od dalszych naruszeń prawa konkurencji;
 - ułatwienie wnoszenia powództw odszkodowawczych przez podmioty ewentualnie poszkodowane przez kartel.
- 273 W tych okolicznościach pierwszy z podniesionych przez skarżącą argumentów należy oddalić.
- 274 W odniesieniu do drugiego z podniesionych przez skarżącą argumentów należy przypomnieć, że Komisja zadbała o złagodzenie skutków, jakie miała długość postępowania administracyjnego dla przedsiębiorstw będących adresatami zaskarżonej decyzji, przyznawszy im obniżkę kwoty grzywny o 50%.
- 275 Zdaniem skarżącej zasada proporcjonalności oznacza jednak, że w niniejszym przypadku w razie wydania trzeciej decyzji nie zostanie na nią nałożona żadna grzywna.
- 276 W tym względzie, jak przypomniano w pkt 172 powyżej, przekroczenie rozsądnego terminu – przy założeniu, że zostanie ono wykazane – nie wystarcza samo w sobie do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, ponieważ takie stwierdzenie nieważności jest zastrzeżone dla sytuacji, w których takie przekroczenie utrudniłoby wykonywanie prawa do obrony.
- 277 Ponadto, jak przypomniano w pkt 172 powyżej, jeżeli przekroczenie rozsądnego terminu nie utrudnia wykonywania prawa do obrony, naprawienia wyrządzonej szkody można dochodzić przed sądem Unii w ramach skargi o odszkodowanie.
- 278 Stanowisko to jest krytykowane przez skarżącą, która uważa, że wniesienie skargi o odszkodowanie nie jest „skutecznym środkiem zaradczym”, ponieważ opóźniałoby to jeszcze bardziej stwierdzenie naruszenia przysługującego jej prawa do rozsądnego terminu.

- 279 W tym względzie należy przypomnieć, że prawo do skutecznego środka prawnego zostało usankcjonowane w art. 47 ust. 1 karty i sąd Unii winien zagwarantować jego poszanowanie. Prawo to powinno być wykonywane w ramach ustanowionego w traktacie systemu środków zaskarżenia, ponieważ skarga o stwierdzenie nieważności służy kontroli zgodności z prawem aktów Unii, podczas gdy skarga o odszkodowanie ma na celu uzyskanie naprawienia szkody spowodowanej bezprawnym zachowaniem instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych. W tym systemie, aby uzyskać stwierdzenie nieważności niekorzystnego aktu, skarżąca musi wykazać, że ważność tego aktu jest dotknięta bezprawnym zachowaniem jego autora.
- 280 W niniejszej sprawie skarżąca nie wykazała, że zaskarżona decyzja była dotknięta jakąkolwiek niezgodnością z prawem ze względu na naruszenie prawa do rozsądnego terminu lub naruszenie prawa do obrony mogące prowadzić do stwierdzenia jej nieważności.
- 281 Drugi z podniesionych przez skarżącą argumentów należy zatem oddalić.
- 282 W trzecim z podnoszonych argumentów skarżąca wnosi w istocie do Sądu, aby ten wykonał przysługujące mu nieograniczone prawo orzekania poprzez zmianę kwoty nałożonej na nią grzywny w celu uwzględnienia okoliczności niniejszej sprawy, zgodnie z zasadą proporcjonalności.
- 283 W tym względzie należy przypomnieć, że sąd unijny wykonuje nieograniczone prawo orzekania przewidziane w art. 261 TFUE i art. 31 rozporządzenia nr 1/2003, w sytuacji gdy przedstawiono mu do oceny kwestię wysokości kwoty grzywny (wyrok z dnia 10 kwietnia 2014 r., Komisja/Siemens Österreich i in. oraz Siemens Transmission & Distribution i in./Komisja, od C-231/11 P do C-233/11 P, EU:C:2014:256, pkt 126).
- 284 W niniejszej sprawie skarżąca zwróciła się do Sądu z takim żądaniem, jak wynika w szczególności z pkt 158 skargi, w którym, podsumowując żądania, stwierdza ona, że chce uzyskać co najmniej obniżenie kwoty grzywny na podstawie, w szczególności, art. 261 TFUE.
- 285 Przy wykonywaniu nieograniczonego prawa orzekania sąd Unii, oprócz sprawowania samej tylko kontroli zgodności z prawem, która pozwala jedynie na oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności lub stwierdzenie nieważności (całości lub części) zaskarżonego aktu, jest uprawniony do uwzględnienia wszelkich okoliczności faktycznych, aby, gdy zachodzi taka konieczność, zmienić wysokość kwoty grzywny [zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2009 r., Prym i Prym Consumer/Komisja, C-534/07 P, EU:C:2009:505, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 10 listopada 2021 r., Google i Alphabet/Komisja (Google Shopping), T-612/17, odwołanie w toku, EU:T:2021:763, pkt 605].
- 286 W ramach wykonywania nieograniczonego prawa orzekania sąd Unii może uchylić, zmniejszyć czy też zwiększyć nałożoną grzywnę (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Siemens i in./Komisja, C-239/11 P, C-489/11 P i C-498/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:866, pkt 334 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 287 W tych okolicznościach Sąd może w stosownym przypadku dokonać odmiennych ocen niż te, które zostały przyjęte przez Komisję w celu ustalenia wysokości nałożonej grzywny (zob. wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Galp Energía España i in./Komisja, C-603/13 P, EU:C:2016:38, pkt 75).

288 W zaskarżonej decyzji Komisja, nie stwierdziwszy ani naruszenia rozsądnego terminu, ani naruszenia prawa do obrony, przyznała skarżącej obniżkę kwoty grzywny, którą uzasadniła w następujący sposób [tłumaczenie nieoficjalne]:

- „biorąc pod uwagę [...] niepewność spowodowaną okresem przejściowym między dwoma traktatami, stanowiącą wyjątkową okoliczność, która w owym czasie nie została wyraźnie uregulowana w orzecznictwie, [...] Komisja uważa za stosowne, by strony będące adresatami niniejszej decyzji korzystały z obniżenia grzywny” (motyw 570);
- obniżenie to zostało przyznane „w celu złagodzenia negatywnych konsekwencji, jakie mogły wyniknąć z długości postępowania, które miało na celu skorygowanie uchybień proceduralnych, do których doszło w trakcie dochodzenia, a których nie można przypisać przedsiębiorstwom będącym adresatami tej decyzji” (motyw 570);
- „spontaniczne przyznanie przez Komisję obniżenia kwoty grzywny [...] należy uznać za wystarczające [...] do złagodzenia ewentualnych niekorzystnych skutków, jakie strony jej adresatów mogły ponieść ze względu na długi czas trwania postępowania” (motyw 572);
- „strony będące adresatami decyzji mogą [...] skorzystać ze stosownego obniżenia grzywien [...] w celu złagodzenia ewentualnych szkodliwych skutków, jakie mogły zostać spowodowane błędami proceduralnymi popełnionymi przez Komisję” (motyw 573);
- „Komisja uważa [...], że błędy proceduralne popełnione przez nią w ramach przejścia z traktatu EWWiS do traktatu WE oraz dłuższego okresu czasu, jaki mógł upłynąć z powodu tych błędów, mogą uzasadniać odpowiednie zadośćuczynienie dla adresatów niniejszej decyzji” (motyw 991);
- „biorąc pod uwagę uprawnienia dyskrecjonalne przysługujące Komisji w zakresie ustalania grzywien, instytucja ta może [...] [przyznać] adresatom niniejszej decyzji obniżkę kwoty grzywny, która powinna być wymierzana w taki sposób, aby nie karać przedsiębiorstw będących jej adresatami za niepopelnione przez nie błędy proceduralne, ale które to błędy jednocześnie nie są poważne do tego stopnia, aby naruszały zasadę, zgodnie z którą kartele są bardzo poważnymi naruszeniami prawa konkurencji” (motyw 992);
- „w celu należytego uwzględnienia tych czynników Komisja stwierdza, że należy przyznać wszystkim adresatom niniejszej decyzji obniżenie kwoty grzywny o 50% z tytułu nadzwyczajnej okoliczności łagodzącej” (motyw 994).

289 Wynika z tego, że w celu przyznania obniżenia kwoty grzywny nałożonej na skarżącą Komisja w istocie oparła się na następujących czynnikach:

- sprawa była rozpoznawana w momencie wygaśnięcia traktatu EWWiS;
- skutek tego powstały trudności w określeniu mających zastosowanie przepisów,
- efektem czego doszło do stwierdzenia przez sądy Unii nieważności decyzji z 2002 i 2009 r.;
- te stwierdzenia nieważności decyzji spowodowały wydłużenie postępowania w stopniu, w jakim mogło to mieć niekorzystny wpływ na sytuację przedsiębiorstw będących adresatami decyzji;

- okoliczności te mogły zostać uwzględnione przy określaniu kwoty grzywny.
- 290 W tym względzie należy zaznaczyć, że Komisja w motywach przytoczonych w pkt 288 powyżej wielokrotnie wskazywała, że, przyznając obniżenie kwoty grzywny, zamierzała „złagodzić” lub „naprawić” „szkodliwe skutki”, czyli szkodę, która mogła zostać spowodowana przez „błędy”, jakie można przypisać tej instytucji.
- 291 Chociaż takie pojęcia są zwykle kojarzone z postępowaniami o charakterze odszkodowawczym, z zaskarżonej decyzji nie wynika, że, przyznając obniżenie rozpatrywanej grzywny, Komisja zamierzała naprawić szkodę spowodowaną bezprawnym zachowaniem. Nigdzie w tej decyzji Komisja nie przyznaje, że działała niezgodnie z prawem, na przykład przekraczając rozsądny czas trwania postępowania lub naruszając przysługujące skarżącej prawo do obrony. Wręcz przeciwnie, w szeregu fragmentów tej decyzji odwołuje się ona do orzecznictwa, zgodnie z którym, w przypadku podniesienia zarzutu dotyczącego czasu trwania postępowania, środek zaradczy należy znaleźć w ramach skargi odszkodowawczej (motywy 568 i 578).
- 292 Należy zatem uznać, biorąc pod uwagę te różnego rodzaju czynniki, że przyznane przez Komisję obniżenie przedmiotowej grzywny nie miało na celu naprawienia niezgodnego z prawem zachowania, lecz jedynie uwzględnienie okoliczności sprawy w ramach szerokiego zakresu uznania przyznanego Komisji przy nakładaniu kar, w szczególności w wyroku z dnia 19 marca 2009 r., Archer Daniels Midland/Komisja (C-510/06 P, EU:C:2009:166, pkt 82) (zob. pkt 288 powyżej).
- 293 W ramach wykonywania przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania Sąd uważa, że w niniejszej sprawie grzywna nie może zostać uchylona, w szczególności ze względu na konieczność zapewnienia pełnego zastosowania prawa konkurencji do przyjętego w odniesieniu do skarżącej szczególnie poważnego i długotrwałego naruszenia, ponieważ nie zdołała ona zakwestionować ani uzasadnienia, ani dowodów popełnienia tego naruszenia, jak również faktu swego w nim udziału (zob. zarzuty siódmy i ósmy powyżej).
- 294 W związku z powyższym należy uwzględnić fakt, że grzywna nie została nałożona na skarżącą w kilka lat po dopuszczeniu się ostatnich stwierdzonych przez Komisję antykonkurencyjnych zachowań, lecz blisko 20 lat później.
- 295 W związku z tym, przy ustalaniu wysokości grzywny w niniejszej sprawie, należy wziąć pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, w tym również jej skutek odstraszący.
- 296 Ten skutek odstraszący jest brany pod uwagę celem zagwarantowania, że wysokość grzywny będzie stanowić dla danego przedsiębiorstwa, a także, w sposób bardziej ogólny, dla wszystkich podmiotów gospodarczych, wystarczającą zachętę do przestrzegania unijnych reguł konkurencji (zob. wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Lafarge/Komisja, C-413/08 P, EU:C:2010:346, pkt 102).
- 297 W niniejszej sprawie Komisja wdrożyła wobec skarżącej ten odstraszący skutek, przynajmniej częściowo, z jednej strony, nakładając na nią sankcje, najpierw w decyzji z 2002 r., a następnie w decyzji z 2009 r., i, z drugiej strony, poprzez perspektywę utrzymania tej sankcji w mocy również po zakończeniu postępowania w sytuacji, gdy skargi wniesione przez skarżącą przeciw tym decyzjom zostaną oddalone i, w przypadku stwierdzenia ich nieważności, zostanie wydana nowa decyzja nakładająca ponownie karę (zob. pkt 257 powyżej).

298 W tych okolicznościach należy uznać, w ramach wykonywania nieograniczonego prawa orzekania, że, ze względu na czas, jaki upłynął między ostatnimi antykonkurencyjnymi praktykami a wydaniem zaskarżonej decyzji, ustalenie kwoty grzywny na poziomie niższym od kwoty podstawowej 10,25 mln EUR ustalonej przez Komisję w tej decyzji, w zastosowaniu wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 i art. 65 ust. 5 [EWWiS] (Dz.U. 1998, C 9, s. 3), którymi mogą kierować się sądy Unii przy wykonywaniu tego uprawnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., Komisja/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, pkt 80), okazuje się w niniejszym przypadku wystarczające do wywarcia zamierzonego skutku odstrasającego.

299 W świetle powyższego obniżenie kwoty grzywny o 50% ze względu na czas, jaki upłynął między ostatnimi zachowaniami antykonkurencyjnymi a wydaniem zaskarżonej decyzji, jest właściwe.

300 Należy zatem:

- oddalić tę część zarzutu, a wraz z nią zarzut czwarty w zakresie, w jakim podnosząc go, skarżąca zmierza do stwierdzenia nieważności całości lub części zaskarżonej decyzji;
- oddalić tę część zarzutu, a wraz z nią zarzut czwarty w zakresie, w jakim podnosząc go, skarżąca zmierza do uchylecia nałożonej na nią grzywny lub obniżenia jej kwoty, uznawszy, że przyznane przez Komisję w zaskarżonej decyzji obniżenie kwoty grzywny o 50% było odpowiednim środkiem do złagodzenia koniecznego skutku odstrasającego kary ze względu na czas, jaki upłynął między końcem naruszenia a ogłoszeniem grzywny.

E. W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu zasady non bis in idem i zasady pewności prawa

301 Skarżąca twierdzi, że zaskarżona decyzja została wydana wbrew zasadzie non bis in idem oraz leżącej u jej podstaw zasadzie pewności prawa.

302 Komisja kwestionuje argumentację skarżącej.

303 W tym względzie należy zauważyć, że zasada non bis in idem została wyrażona:

- z jednej strony, w art. 50 karty, zgodnie z którym „nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”;
- z drugiej strony, w art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 do EKPC.

304 Pozostając w nierozzerwalnym związku z powagą rzeczy osądzonej, zasada ta ma na celu zagwarantowanie pewności prawa i równego traktowania poprzez zapewnienie, że po przeprowadzeniu dochodzenia oraz, w odpowiednim przypadku, ukaraniu, dana osoba ma pewność, iż nie będzie ponownie ścigana za ten sam czyn (wyrok z dnia 3 kwietnia 2019 r., Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, pkt 33).

305 W szczególności w dziedzinie konkurencji zasada ne bis in idem stoi co do zasady na przeszkodzie powstaniu sytuacji, w której dane przedsiębiorstwo będzie ponownie karane lub ścigane za antykonkurencyjne zachowanie, w odniesieniu do którego zostało ono ukarane lub uznane za

nieponoszące odpowiedzialności we wcześniejszym, niepodlegającym już zaskarżeniu rozstrzygnięciu (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 59; z dnia 1 lipca 2009 r., *ThyssenKrupp Stainless/Komisja*, T-24/07, EU:T:2009:236, pkt 178).

- 306 Zastosowanie zasady *ne bis in idem* wiąże się z przyjęciem, między innymi, założenia, że rozstrzygnięto, iż doszło do naruszenia czy też dokonano kontroli zgodności z prawem przeprowadzonej w tym zakresie oceny (wyrok z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 60).
- 307 Jeżeli wymóg ten jest spełniony, zasada *non bis in idem* zabrania przeprowadzania ponownej oceny tego, czy rzeczywiście doszło do naruszenia, jeżeli ta nowa ocena skutkowałaby:
- nałożeniem, obok pierwszej, drugiej sankcji, w przypadku powtórnego przyjęcia odpowiedzialności;
 - bądź nałożeniem pierwszej sankcji, w przypadku gdyby odpowiedzialność odrzucona w pierwszej decyzji została przyjęta w drugiej decyzji (wyrok z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 61).
- 308 Zasada *non bis in idem* nie stoi natomiast na przeszkodzie ponownemu wszczęciu postępowania dotyczącego tego samego zachowania antykonkurencyjnego, w przypadku gdy stwierdzono nieważność pierwszej decyzji ze względów formalnych, nie orzekając co do istoty zarzucanych czynów, ponieważ decyzja w sprawie stwierdzenia nieważności nie oznacza wtedy „uniewinnienia” w rozumieniu, jakie zostało nadane temu terminowi w sprawach karnych (wyroki: z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 62, z dnia 1 lipca 2009 r., *ThyssenKrupp Stainless/Komisja*, T-24/07, EU:T:2009:236, pkt 190).
- 309 W takim przypadku sankcje nałożone w nowej decyzji nie są dodawane do sankcji nałożonych w decyzji, której nieważność stwierdzono, ale je zastępują (wyroki: z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 62; z dnia 1 lipca 2009 r., *ThyssenKrupp Stainless/Komisja*, T-24/07, EU:T:2009:236, pkt 190).
- 310 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że do dnia dzisiejszego nie wydano ostatecznego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy w odniesieniu do udziału skarżącej w zarzucanych jej naruszeniach. Sąd stwierdził nieważność decyzji z 2002 r. ze względu na przyjętą przez Komisję podstawę prawną, podczas gdy nieważność decyzji z 2009 r. stwierdzono ze względu na naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, przy czym w żadnym z tych dwóch przypadków nie zajęto ostatecznego stanowiska w przedmiocie podniesionych przez skarżącą zarzutów merytorycznych dotyczących jej udziału w zarzucanych jej czynach. Wyrok z dnia 9 grudnia 2014 r., *Feralpi/Komisja* (T-70/10, niepublikowany, EU:T:2014:1031) jest jedynym, który zawierał orzeczenie w przedmiocie takich zarzutów, lecz został on w całości uchylony przez Trybunał. W tych okolicznościach nie można uznać, że wydając zaskarżoną decyzję, Komisja dwukrotnie

ukarała skarżącą lub ukarała ją za te same czyny (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 63).

- 311 Jeśli chodzi o sankcję nałożoną na skarżącą w zaskarżonej decyzji, zastępuje ona tę nałożoną w decyzji z 2009 r., która z kolei zastąpiła sankcję nałożoną w decyzji z 2002 r. Kwoty zapłacone przez skarżącą z tytułu grzywny nałożonej w decyzji z 2002 r., a następnie w decyzji z 2009 r., zostały jej zwrócone w następstwie stwierdzenia nieważności obu tych decyzji.
- 312 W tych okolicznościach nie można uznać, że doszło do naruszenia zasady *non bis in idem*.
- 313 Należy zatem wykluczyć naruszenie zasady pewności prawa wynikające z naruszenia zasady *non bis in idem*, a tym samym należy oddalić zarzut piąty.

F. W przedmiocie zarzutu szóstego, opartego na bezprawności systemu przedawnienia przewidzianego w art. 25 ust. 3–6 rozporządzenia nr 1/2003

- 314 Skarżąca podnosi zarzut niezgodności z prawem odnoszący się do przewidzianego w art. 25 ust. 3–6 rozporządzenia nr 1/2003 systemu przerwania biegu przedawnienia i jego zawieszenia. Zdaniem Komisji system ten powinien być uznany za niemający zastosowania w niniejszym postępowaniu. Zastosowanie tego systemu prowadziłoby bowiem do sytuacji, w których – jak w niniejszej sprawie – Komisja mogłaby wydać, po stwierdzeniu nieważności, nowe decyzje, nie ograniczając tej możliwości pod względem czasowym. Taki rezultat byłby sprzeczny, z jednej strony, z art. 41 i 47 karty, i, z drugiej strony, z art. 6 EKPC, które to wszystkie postanowienia przewidują obowiązek przestrzegania podczas prowadzonych postępowań zasady rozsądnego terminu.
- 315 Komisja kwestionuje argumentację skarżącej.
- 316 W tym względzie należy przypomnieć, że w dziedzinie konkurencji termin przedawnienia został uregulowany w art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 w następujący sposób:
- wynosi on pięć lat [ust. 1 lit. b) w związku z art. 23 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia];
 - jego bieg może zostać przerwany przez każdą czynność podjętą przez Komisję w celu przeprowadzenia dochodzenia lub postępowania w sprawie naruszenia (ust. 3); w takim przypadku to przerwanie unieważnia z mocą wsteczną rozpoczęty już bieg terminu, i wyznacza początek biegu nowego terminu; w przypadku przerwania biegu przedawnienia jego termin upływa najpóźniej po upływie dziesięciu lat, jeśli Komisja nie nałożyła grzywny lub okresowej kary pieniężnej (ust. 5);
 - bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu na czas postępowań wszczętych przed Trybunałem w drodze skargi na decyzję Komisji, w którym to przypadku termin ten jest przedłużany o okres zawieszenia (ust. 6).
- 317 W odniesieniu do zasady rozsądnego terminu nie jest ona ustalana lub określana z góry w sposób abstrakcyjny dla wszelkich wchodzących w grę postępowań, lecz powinna być oceniana przy uwzględnieniu okoliczności właściwych dla każdej sprawy, w szczególności znaczenia, jakie ma spór dla zainteresowanych, złożoności sprawy, zachowania skarżącej i właściwych organów władz

(zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 187, 188).

- 318 Skarżąca zarzuca prawodawcy Unii, że ten nie przewidział w art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 maksymalnego terminu, po którego przekroczeniu wykluczone byłoby podjęcie przez Komisję jakichkolwiek działań, nawet w przypadku zawieszenia biegu terminu przedawnienia.
- 319 W tym względzie należy zauważyć, że art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 w swoim obecnym brzmieniu jest wynikiem pogodzenia przez prawodawcę Unii, w ramach wykonywania przyznanych mu uprawnień, dwóch celów, które mogą wymagać podjęcia środków zmierzających w przeciwnych kierunkach, a mianowicie, z jednej strony, konieczności zapewnienia pewności prawnej poprzez zapobieganie możliwości kwestionowania w nieskończoność sytuacji utrwalonych poprzez upływ czasu, i, z drugiej strony, konieczności zapewnienia przestrzegania prawa poprzez ściganie, stwierdzanie i karanie naruszeń prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2005 r., Sumitomo Chemical i Sumika Fine Chemicals/Komisja, T-22/02 i T-23/02, EU:T:2005:349, pkt 82).
- 320 Tymczasem skarżąca nie wykazała w niniejszej sprawie, że prawodawca Unii przekroczył, dokonując pogodzenia tych odrębnych celów, zakres uznania, jaki powinien mu przysługiwać w tych ramach. Uprawnienie do weryfikacji tego, czy doszło do naruszenia, i do nakładania sankcji podlega bowiem ściśle określonym ograniczeniom. Niewątpliwie w przypadku wniesienia skargi do sądu Unii bieg terminu przedawnienia podlega zawieszeniu. Jednakże do tego, aby skorzystać z tej możliwości, konieczne jest podjęcie działania ze strony samych przedsiębiorstw. Nie można zarzucać prawodawcy Unii zaistnienia sytuacji polegającej na tym, że po wniesieniu przez zainteresowane przedsiębiorstwa szeregu skarg decyzja kończąca postępowanie jest wydawana po upływie pewnego czasu.
- 321 Pogodzenie w ten sposób przez prawodawcę Unii przeciwstawnych celów wydaje się właściwe, tym bardziej że podmioty składające skargę na nieracjonalnie długie postępowanie mogą kwestionować jego czas trwania, żądając stwierdzenia nieważności decyzji wydanej po zakończeniu tego postępowania, przy czym takie stwierdzenie nieważności jest zastrzeżone dla sytuacji, w których przekroczenie rozsądnego terminu utrudniło wykonywanie prawa do obrony, zaś w przypadku gdy to przekroczenie rozsądnego terminu nie spowodowało naruszenia prawa do obrony, podmioty te mogą wnieść do sądu Unii skargę o odszkodowanie (zob. pkt 172 powyżej).
- 322 Należy więc oddalić zarzut szósty.

[...]

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Feralpi Holding SpA zostaje obciążona kosztami postępowania.

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 9 listopada 2022 r.

Podpisy