

Sag T-59/02

Archer Daniels Midland Co. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Konkurrence — aftaler — citronsyre — artikel 81 EF — bøde — artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 — retningslinjer for beregningen af bøder — samarbejdsmeddelelse — retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft — proportionalitetsprincippet — ligebehandling — begrundelsespligt — retten til kontradiktion«

Rettens dom (Tredje Afdeling) af 27. september 2006 II - 3642

Sammendrag af dom

1. *Fællesskabsret — almindelige retsprincipper — princippet om forbud mod straffeloves tilbagevirkende kraft*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15; Kommissionens meddelelse 96/C 207/04 og 98/C 9/03)

2. *Konkurrence — bøder — retningslinjer for beregningen af bøder*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03)
3. *Konkurrence — bøder — fællesskabssanktioner og sanktioner pålagt i en medlemsstat eller en tredjestat på grund af tilsidesættelse af den nationale konkurrenceret*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15)
4. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse*
(Art. 81, stk. 1, EF og 82 EF; EØS-aftalen, art. 53, stk. 1; Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)
5. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsens grovhed*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)
6. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — bødens afskrækkende karakter*
(Art. 81 EF; Rådets forordning nr. 17, art. 15)
7. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — konkret indvirkning på markedet*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03, punkt 1 A, stk. 1)
8. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsens grovhed*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)
9. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsens grovhed — formildende omstændigheder*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15)
10. *Konkurrence — administrativ procedure — overholdelse af retten til kontradiktion*
(Art. 81 EF og 82 EF; Rådets forordning nr. 17, art. 11)

11. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsens grovhed — skærpende omstændigheder*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03, punkt 2)
12. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)
13. *Konkurrence — fællesskabsregler — overtrædelser — bøder — størrelse — fastsættelse*
(Art. 81 EF; Rådets forordning nr. 17)
14. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsens grovhed — formildende omstændigheder*
(Art. 81, stk. 1, EF; Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03, punkt 3, tredje led)
15. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsens grovhed — formildende omstændigheder*
(Art. 81, stk. 1, EF; Rådets forordning nr. 17, art. 15)
16. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15; Kommissionens meddelelse 96/C 207/04, afsnit B, C og D)
17. *Konkurrence — administrativ procedure — klagepunktsmeddelelse — nødvendigt indhold*
(Rådets forordning nr. 17, art. 19, stk. 1)
18. *Konkurrence — administrativ procedure — klagepunktsmeddelelse — nødvendigt indhold*
(Rådets forordning nr. 17, art. 19, stk. 1)
19. *Konkurrence — bøder — størrelse — Kommissionens skønsbeføjelse — domstolskontrol*
(Art. 229 EF)

1. Princippet om, at straffelove ikke kan have tilbagevirkende kraft, der er fastslået i artikel 7 i den europæiske menneskerettighedskonvention som en

grundrettighed, er et almindeligt fællesskabsretligt princip, der skal overholdes, når der pålægges bøder for overtrædelse af konkurrencereglerne. Dette princip

kræver, at de pålagte sanktioner skal svare til dem, der var foreskrevet på det tidspunkt, da overtrædelsen blev begået.

Vedtagelsen af retningslinjer, der kan ændre Kommissionens almindelige bødepolitik på konkurrenceområdet, kan i princippet henhøre under anvendelsesområdet for princippet mod lovgivning med tilbagevirkende kraft.

Dels kan retningslinjerne have retsvirkninger, ikke fordi retningslinjerne i sig selv anses for retsregler, men fordi Kommissionen har vedtaget og offentliggjort dem. Denne vedtagelse og offentliggørelse af retningslinjer, ligesom i øvrigt vedtagelsen og offentliggørelsen af samarbejdsmeddelelsen, medfører, at Kommissionen har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn, og den kan ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.

Dels er retningslinjerne som et konkurrencepolitisk instrument omfattet af forbuddet mod lovgivning med tilbagevirkende kraft på samme måde som

Domstolens nyfortolkning af en bestemt lovbestemmelse, der fastslår, hvad der udgør en overtrædelse, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis angående artikel 7, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention, hvorefter sidstnævnte bestemmelse er til hinder for anvendelsen med tilbagevirkende kraft af en nyfortolkning af en lovbestemmelse, der fastslår, hvad der udgør en overtrædelse. Ifølge den samme retspraksis vil dette navnlig være tilfældet, hvis der er tale om en fortolkning af retspraksis, hvis resultat ikke med rimelighed kunne forudses på det tidspunkt, da overtrædelsen blev begået, især når henses til den på dette tidspunkt gældende fortolkning i retspraksis af den pågældende lovbestemmelse. Det fremgår imidlertid af samme retspraksis, at rækkevidden af begrebet om, hvad der kunne forudses, i vidt omfang afhænger af indholdet af den relevante bestemmelse, det område, den omfatter, samt antallet af dens adressater og disses karakter. Loven kan være forudsigelig, uanset at den berørte part finder det nødvendigt at søge faglig bistand med henblik på i et efter sagens omstændigheder rimeligt omfang at kunne vurdere de følger, en bestemt handling vil kunne have. Dette gælder særligt for erhvervsdrivende, der er vant til at måtte udvise stor forsigtighed ved udøvelsen af deres erhverv. Det kan derfor af disse forventes, at de udviser særlig omhu ved vurderingen af de risici, som erhvervet indebærer.

For at kontrollere overholdelsen af princippet om, at love ikke gives tilbagevirkende gyldighed, bør det under-

søges, om den ændring, der følger af vedtagelsen af retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten, med rimelighed kunne forudses på tidspunktet for de pågældende overtrædelser. Den væsentligste fornyelse i retningslinjerne består i, at der som udgangspunkt for beregningen fastlægges et grundbeløb inden for nogle rammebeløb, der er fastsat herfor i de nævnte retningslinjer, og disse rammebeløb afspejler overtrædelsernes forskellige grader af grovhed, men de har som sådan ingen forbindelse med den relevante omsætning. Denne metode hviler således hovedsageligt på et — ganske vist relativt og fleksibelt — system med taksering af bøderne.

Endelig kan den omstændighed, at Kommissionen tidligere har pålagt bøder af en bestemt størrelsesorden i tilfælde af visse typer overtrædelser, ikke fratage den mulighed for at forhøje dette niveau inden for de i forordning nr. 17 angivne rammer, hvis det er nødvendigt for at gennemføre Fællesskabets konkurrencepolitik, idet en effektiv gennemførelse af Fællesskabets konkurrenceregler tværtimod kræver, at Kommissionen til enhver tid kan tilpasse bødeniveauet efter konkurrencepolitikens krav.

Heraf følger, at virksomheder, der er parter i en administrativ procedure, som kan give anledning til en bøde, hverken

kan have en berettiget forventning om, at Kommissionen ikke vil overskride det hidtil anvendte bødeniveau, eller en forventning med hensyn til en metode for bødeberegningen.

De nævnte virksomheder bør derfor tage i betragtning, at Kommissionen til enhver tid kan beslutte at forhøje størrelsen af bødebeløbene i forhold det tidligere anvendte niveau. Dette gælder ikke kun, når Kommissionen gennemfører en forhøjelse af bødebeløbene i forbindelse med fastsættelsen af bøderne i individuelle beslutninger, men også, hvis denne forhøjelse gennemføres ved, at der i konkrete tilfælde anvendes vejledende regler, der har generel rækkevidde, som f.eks. retningslinjerne.

(jf. præmis 41-49 og 409)

2. Den omstændighed, at Kommissionen har anvendt den i retningslinjer for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten fastsatte metode til beregning af bødebeløbet for en virksomhed, kan ikke udgøre en forskelsbehandling i forhold til virksomheder, der har begået overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler i samme periode, men som på

grund af det tidspunkt, hvor overtrædelsen blev opdaget, eller på grund af særlige kendetegn ved forløbet af den administrative procedure vedrørende dem blev pålagt bøder på tidspunkter forud for retningslinjernes ikrafttræden.

(jf. præmis 53)

3. Efter princippet *ne bis in idem* er det forbudt at straffe den samme person mere end en gang for samme ulovlige adfærd for at beskytte det samme retsgode. Anvendelsen af dette princip afhænger af, at tre betingelser er opfyldt, nemlig at de faktiske omstændigheder er identiske, at lovovertræderen er den samme person, og at den retsbeskyttede interesse er den samme.

En virksomhed kan således være genstand for to sideløbende procedurer til prøvelse af samme ulovlige adfærd og kan dermed blive pålagt to sanktioner, nemlig én iværksat af den pågældende medlemsstats kompetente myndighed og én af Fællesskabet, såfremt procedurerne tjener forskellige formål, og såfremt de overtrådte bestemmelser ikke er identiske.

Princippet *ne bis in idem* kan så meget desto mindre finde anvendelse i en sag,

hvor de af Kommissionen på den ene side og af tredjestaters myndigheder på den anden side indledte procedurer og pålagte bøder åbenbart ikke forfulgte de samme formål. I det første tilfælde drejede det sig om at bevare en loyal konkurrence på Den Europæiske Unions område eller i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, mens det i det andet tilfælde drejede sig om beskyttelsen af en tredjestats marked. Betingelsen for at anvende princippet *ne bis in idem*, nemlig at de beskyttede retsgoder skal være identiske, er således ikke opfyldt.

(jf. præmis 61-63)

4. Kommissionens kompetence til at pålægge de virksomheder bøder, som forsætligt eller uagtsomt overtræder artikel 81, stk. 1, EF eller artikel 82 EF, er et af de midler, som Kommissionen har fået tildelt, for at den kan udføre sin tilsynsopgave ifølge fællesskabsretten. Dette omfatter pligten til at forfølge en generel politik med henblik på at anvende de i traktaten fastsatte principper på konkurrenceområdet og til at påvirke virksomhedernes adfærd i denne retning.

Kommissionen har følgelig kompetence til at fastsætte bødernes størrelse såle-

des, at deres afskrækkende virkning forstærkes, når en bestemt form for overtrædelse på grund af den fortjeneste, som visse virksomheder kan opnå herved, stadig er forholdsvis hyppig, skønt ulovligheden heraf har været fastslået siden begyndelsen af Fællesskabets fælles konkurrencepolitik.

Den af Kommissionen tilstræbte afskrækkende virkning gælder nemlig i forhold til virksomhedernes adfærd i Fællesskabet og inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS). Derfor kan den afskrækkende virkning af en bøde, der er pålagt en virksomhed for overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler, hverken bestemmes udelukkende på baggrund af denne virksomheds konkrete situation eller på baggrund af denne virksomheds overholdelse af konkurrencereglerne i tredjestater uden for EØS.

Blandt de faktorer, der skal tages hensyn til ved bedømmelsen af en overtrædelses grovhed, kan f.eks. være antallet og værdien af de varer, som overtrædelsen omfatter, virksomhedens størrelse og dens økonomiske betydning og dermed den indflydelse, den har kunnet udøve på det relevante marked. Følgelig er det på den ene side lovligt ved fastsættelsen af bøden at tage hensyn til dels virksomhedens samlede omsætning, som giver et om end omtrentligt og ufuldstændigt indtryk af dens størrelse og økonomi, dels til den berørte virksomheds andel af det relevante marked, som kan indicere omfanget af overtrædelsen. Det fremgår på den anden side heraf, at der ikke skal tillægges et enkelt af disse momenter urimelig betydning i forhold til de andre skønsfaktorer, og en passende bøde kan derfor ikke fastsættes på grundlag af en enkelt beregning med udgangspunkt i den samlede omsætning.

(jf. præmis 98 og 99)

(jf. præmis 70-72)

5. Grovheden af overtrædelser af konkurrencereglerne skal fastslås på grundlag af en række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder og dens sammenhæng, uden at der er opstillet en bindende eller udtømmende liste over de kriterier, som obligatorisk skal tages i betragtning.
6. Den afskrækkende virkning er en af de væsentligste betragtninger, som skal vejlede Kommissionen, når den fastsætter størrelsen af bøder, som pålægges på grund af en tilsidesættelse af Fællesskabets konkurrenceregler.

En bøde, der blot annullerer fortjenesten ved karteldeltagelsen, har imidlertid ikke nogen afskrækkende virkning. Det kan nemlig med rimelighed formodes, at rationelle virksomheder i deres økonomiske beregninger og i deres forvaltning tager hensyn ikke alene til størrelsen af de bøder, de udsætter sig for ved at overtræde reglerne, men også til risikoen for, at kartellet bliver afsløret. Hvis bøden blot har til formål at annullere den forventede fortjeneste, tages der ikke tilstrækkeligt hensyn til, at den pågældende adfærd udgør en overtrædelse af artikel 81, stk. 1, EF. Skal bøden nemlig blot anses for at godtgøre et påført tab, ses der bort fra ikke blot den afskrækkende virkning, som kun kan gælde i forhold til fremtidig adfærd, men også bødens karakter af straf for en konkret overtrædelse, der faktisk er begået.

Hertil kommer, at når der er tale om en virksomhed, der opererer på mange markeder og har betydelige økonomiske ressourcer, kan anvendelsen af omsætningen på det pågældende marked som beregningsgrundlag være uegnet til at sikre bødens afskrækkende virkning. Jo større en virksomhed er, og jo flere ressourcer, den råder over på globalt plan, des mere uafhængigt kan den optræde på markedet, og des mere bevidst skal den være om sin rolle som garant for konkurrencen på markedet.

Derfor skal der ved vurderingen af en overtrædelses grovhed tages hensyn til den overtrædende virksomheds faktiske økonomiske styrke, og navnlig den samlede omsætning.

(jf. præmis 129-131)

7. Ifølge punkt 1 A, første afsnit, i retningslinjer for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten skal Kommissionen ved bødeberegningen, som foretages ud fra overtrædelsens grovhed, bl.a. tage hensyn til overtrædelsens konkrete indvirkning på markedet, når den kan måles. Denne målelige indvirkning af kartellet skal anses for tilstrækkeligt godtgjort, når Kommissionen er i stand til at fremlægge konkrete og troværdige indicier, som med en rimelig sandsynlighed godtgør, at kartellet har haft en indvirkning på markedet.

Undersøgelsen af et kartels indvirkning på markedet indebærer nødvendigvis anvendelse af hypoteser. Kommissionen må nemlig undersøge, hvad prisen for det pågældende produkt ville have været uden kartellet. Ved en undersøgelse af årsagerne til den faktiske prisudvikling er det imidlertid risikobetonet at søge at fastslå årsagernes respektive vægt. Der

skal tages hensyn til den objektive omstændighed, at parterne som følge af prisaftalen netop har givet afkald på muligheden for frit at konkurrere på priserne. En vurdering af den indvirkning, der skyldes andet end kartel-deltagernes frivillige afkald på priskonkurrence, må nødvendigvis bygge på rimelige formodninger, der ikke kan måles nøjagtigt.

Hvis Kommissionen kan kritiseres for at have lagt vægt på de faktiske markeds-mæssige følger af et kartel med konkurrencebegrænsende sigte — som f.eks. en pris- eller kvoteaftale — uden at kvantificere følgerne og uden at foretage en vurdering, der er underbygget af tal, mister kriteriet i retningslinjernes punkt 1 A, første afsnit, sin eksistensberettigelse.

Dels skal det, når det drejer sig om priskarteller, med en rimelig grad af sandsynlighed fastslås, at aftalerne faktisk har givet de berørte parter muligheder for at fastsætte priserne på et højere niveau end det, der ville have været gældende uden kartellet. Dels følger det heraf, at Kommissionen ved sin vurdering skal tage samtlige objektive forhold på det pågældende marked i betragtning under hensyntagen til den økonomiske og eventuelt retlige sammenhæng, aftalerne indgår i. I givet fald skal der tages hensyn til eksistensen af »objektive økonomiske vilkår«, som viser, at prisniveauet i tilfælde af »fri konkurrence« ikke ville have udviklet sig på samme måde, som priserne faktisk udviklede sig.

(jf. præmis 181 og 182)

(jf. præmis 157-161)

8. Ved vurderingen af grovheden af en overtrædelse på konkurrenceområdet skal der bl.a. tages hensyn til den retlige og økonomiske sammenhæng, som den anfægtede adfærd indgår i. Kommissionen skal herved for at vurdere en overtrædelses faktiske følger for markedet overveje, hvorledes konkurrencesituationen ville have været uden overtrædelsen.
9. Den omstændighed, at parterne i et kartel ikke har overholdt deres aftale og ikke altid har anvendt de aftalte priser, indebærer ikke, at de fakturerede priser, som de kunne have forlangt, hvis kartellet ikke havde eksisteret, og udgør derfor ikke et element, der skal tages i betragtning som formildende omstændighed.

En virksomhed, der på trods af samordningen med sine konkurrenter følger en mere eller mindre uafhængig politik på markedet, søger eventuelt blot at udnytte kartellet til sin fordel.

(jf. præmis 189)

Når Kommissionen baserer sin frie bedømmelse af det foreliggende bevismateriale på en erklæring afgivet som led i anden procedure end den, der er indledt for den selv, og når denne erklæring kan indeholde oplysninger, som den pågældende virksomhed kunne have nægtet at give Kommissionen, hvis den havde stillet den spørgsmål om samme emne, skal Kommissionen sikre den pågældende virksomhed procesgarantier svarende til dem, som er tillagt den virksomhed, som den har stillet spørgsmål.

10. Ingen bestemmelse forbyder Kommissionen at henholde sig til et dokument, der er udarbejdet som led i en anden procedure end den, Kommissionen selv har indledt, som bevis for en tilside-sættelse af artikel 81 EF og 82 EF og fastsætte en bøde på dette grundlag.

Det er imidlertid anerkendt — som almindelige fællesskabsretlige principper, som de grundlæggende rettigheder er en del af, og i lyset af hvilke alle fællesskabsretlige bestemmelser skal fortolkes — at en virksomhed har ret til ikke at blive tvunget af Kommissionen inden for rammerne af artikel 11 i forordning nr. 17 til at indrømme sin deltagelse i en overtrædelse. Beskyttelsen af denne ret indebærer, såfremt der fremsættes indsigelse mod rækkevidden af et spørgsmål, at det efterprøves, om et svar fra adressaten faktisk svarer til en indrømmelse af overtrædelsen, således at retten til kontradiktion påvirkes.

Procesgarantierne indebærer i en sådan sammenhæng, at Kommissionen af egen drift skal undersøge, om der umiddelbart er tvivl om, hvorvidt de berørte parter procesrettigheder er overholdt i den sag, under hvilken de har afgivet erklæringerne. Er der ingen alvorlige tvivl, må de berørte parter procesrettigheder anses for tilstrækkeligt sikret, hvis Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen klart anfører, at den vil støtte sig på de pågældende erklæring, og eventuelt medsender de pågældende dokumenter som bilag til klagepunktsmeddelelsen. På denne måde giver Kommissionen de berørte parter mulighed for at tage stilling til ikke alene erklæringernes indhold, men også til eventuelle uregelmæssigheder eller særlige omstændighe-

der i forbindelse med afgivelsen af erklæringerne eller fremlæggelsen af erklæringerne for Kommissionen.

(jf. præmis 261-265)

11. Når en overtrædelse af konkurrencereglerne er begået af flere virksomheder, bør der ved fastsættelsen af bødernes størrelse foretages en undersøgelse af hver enkelt af virksomhedernes forholdsmæssige andel heri, hvilket især indebærer, at der skal føres bevis for deres respektive rolle i overtrædelsen i den periode, de deltog heri.

(jf. præmis 312)

Det fremgår heraf, at der ved fastsættelsen af bødens størrelse skal tages hensyn til, om en eller flere virksomheder kan anses for »hovedmænd« i kartellet, idet hovedmændene må bære et særligt ansvar i forhold til de øvrige virksomheder.

(jf. præmis 296 og 297)

12. Ved udmålingen af størrelsen af den bøde, som er pålagt for overtrædelse af

konkurrencereglerne, har Kommissionen et vist skøn. At Kommissionen under henvisning til skærpende omstændigheder har forhøjet bøderne med en bestemt sats, forhindrer den ikke i inden for de grænser, der er fastlagt ved forordning nr. 17 og i retningslinjer for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel, stk. 5, i EKSF-traktaten, at forhøje satsen, hvis det er nødvendigt for at sikre gennemførelsen af Fællesskabets konkurrencepolitik.

13. Kommissionen skal, når den anvender artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 på det foreliggende tilfælde, dvs. når den pålægger bøder for tilsidesættelse af Fællesskabets konkurrenceregler, overholde de almindelige retsprincipper, herunder ligebehandlingsprincippet, som fortolket af Fællesskabets retsinstanser. En virksomhed kan imidlertid kun anfægte størrelsen af den bøde, som den er blevet pålagt, under påberåbelse af, at der foreligger tilsidesættelse af nævnte princip, hvis den godtgør, at oplysningerne om de faktiske omstændigheder i de sager vedrørende beslutninger, som den henviser til, såsom hvilke markeder, hvilke produkter, hvil-

ket land, hvilke virksomheder og hvilke relevante perioder der er tale om, er sammenlignelige med oplysningerne i det foreliggende tilfælde.

bestemmelser, der skal sikre opretholdelsen af en effektiv konkurrence, idet den vil svække såvel den sanktion, der kan iværksættes, når artikel 81 EF tilsidesættes, som sanktionens afskrækkende virkning.

(jf. præmis 315 og 316)

14. Når Kommissionen vurderer grovheden af en overtrædelse af konkurrencereglerne med henblik på at fastsætte bødens størrelse, skal den ikke blot tage hensyn til særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde, men også til den sammenhæng, overtrædelsen indgår i, og påse, at den trufne forholdsregel er af tilstrækkelig afskrækkende karakter. Kun hvis disse aspekter indgår i vurderingen, kan det nemlig sikres, at Kommissionens indsats for at forhindre konkurrencefordrejninger på det fælles marked bliver effektiv.

Betragter man alene ordlyden af bestemmelsen i punkt 3, tredje led, i retningslinjer for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten, kan man få den opfattelse, at hvis blot en virksomhed bringer overtrædelsen til ophør straks efter Kommissionens første indgreb, er der i alle tilfælde tale om en formildende omstændighed. En sådan fortolkning af bestemmelsen vil dog svække den effektive virkning af de

I modsætning til andre formildende omstændigheder er denne omstændighed nemlig først og fremmest udløst af eksterne faktorer, nemlig Kommissionens indgreb, og kan ikke tilskrives et subjektivt ønske hos virksomheden eller sagens faktiske omstændigheder. En overtrædelses ophør alene som følge af et kommissionsindgreb kan således ikke sidestilles med en forholdsregel, som virksomheden træffer på eget initiativ, men er blot en hensigtsmæssig og normal reaktion på indgrebet. Desuden markerer et sådant ophør blot, at virksomheden lovliggør sin situation, og bidrager ikke til at gøre Kommissionens undersøgelser mere effektive. Endelig kan denne omstændighed ikke påstås at være formildende, blot fordi den indebærer en tilskyndelse til at bringe overtrædelsen til ophør. At en fortsættelse af en overtrædelse efter Kommissionens første indgriben anses for en skærpene omstændighed, kan i sig selv — med rette — betragtes som en tilskyndelse til at bringe overtrædelsen til ophør, en tilskyndelse, som imidlertid hverken svækker sanktionen eller sanktionens afskrækkende virkning.

Hvis det anerkendes som en formildende omstændighed, at en overtrædelse brin-

ges til ophør straks efter Kommissionens første indgriben, vil det således på urimelig vis svække den effektive virkning af artikel 81, stk. 1, EF, idet såvel sanktionen som sanktionens afskrækkende virkning vil blive formindsket. Derfor kan Kommissionen ikke pålægge sig selv en pligt til at anse den blotte omstændighed, at overtrædelsen er bragt til ophør straks efter dens første indgriben, for en formildende omstændighed. Følgelig er det nødvendigt at fortolke bestemmelsen i retningslinjernes punkt 3, tredje led, indskrænkende, således at den effektive virkning af artikel 81, stk. 1, EF ikke bringes i fare, og således, at kun de særlige omstændigheder i den konkrete sag, hvor overtrædelsen bliver bragt til ophør straks efter Kommissionens første indgriben, kan begrunde, at overtrædelsens ophør betragtes som formildende omstændighed.

Hvad angår en særlig grov overtrædelse, der har til formål at fastsætte priser og fordele markeder, begået forsætligt af de berørte virksomheder, kan det ikke betragtes som en formildende omstændighed, at den er bragt til ophør som følge af Kommissionens indgriben.

(jf. præmis 334-338, 340 og 341)

15. Det er ganske vist vigtigt, at en virksomhed træffer foranstaltninger for at undgå, at dens medarbejdere i fremtiden begår nye overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler, men dette ændrer ikke ved eksistensen af den begåede overtrædelse. Kommissionen er derfor ikke forpligtet til at anvende et sådant forhold som formildende omstændighed, især ikke, når overtrædelsen udgør en åbenbar tilsidesættelse af artikel 81, stk. 1, EF.

(jf. præmis 359)

16. For at undgå konflikt med ligebehandlingsprincippet, skal meddelelsen om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager fortolkes således, at Kommissionen med hensyn til bødenedsættelser skal behandle virksomheder, som på samme trin af den administrative procedure og under lignende omstændigheder har forsynet Kommissionen med sammenlignelige oplysninger vedrørende de forhold, som de kritiseres for, på samme måde. Den omstændighed, at en af disse virksomheder var den første til at anerkende de forhold, som de blev kritiseret for, ved at besvare de spørgsmål, som Kommissionen har stillet på samme trin af den administrative

procedure, kan ikke udgøre en saglig grund for at behandle virksomheden forskelligt.

menslutningerne af virksomheder alle de oplysninger, der er nødvendige, for at de kan forsvare sig effektivt, før Kommissionen vedtager en endelig beslutning.

Dette gælder dog ikke for så vidt angår samarbejde fra virksomheder, der ikke falder ind under anvendelsesområdet for afsnit B og C i samarbejdsmeddelelsen.

(jf. præmis 416)

I modsætning til disse afsnit bestemmer afsnit D ikke, at de berørte virksomheder skal behandles forskelligt afhængig af, i hvilken rækkefølge de samarbejder med Kommissionen.

(jf. præmis 400, 401 og 403)

17. Klagepunktsmeddelelsen skal være formuleret i vendinger, der, selv om de er kortfattede, er tilstrækkelig klare til, at parterne reelt kan forstå, hvilken adfærd Kommissionen lægger dem til last. Kun såfremt dette er tilfældet, har klagepunktsmeddelelsen opfyldt sin rolle i henhold til fællesskabsforordningerne, nemlig at give virksomhederne og sam-

18. Når Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen udtrykkeligt anfører, at den vil undersøge, om der burde pålægges de berørte parter bøder, og ligeledes anfører de væsentlige faktiske og retlige momenter, som kunne medføre bødepålæg, herunder den formodede overtrædelses grovhed og varighed samt spørgsmålet om, hvorvidt den var begået »forsætligt eller uagtsomt«, har den opfyldt sin forpligtelse til at respektere virksomhedernes ret til kontradiktion, idet den har givet virksomhederne tilstrækkelige oplysninger til, at de kan tage til genmæle ikke blot for så vidt angår konstateringen af, at der forelå en overtrædelse, men også for så vidt angår bødepålægget.

Det er således gennem adgangen til at udtale sig om overtrædelsens varighed, grovhed og spørgsmålet om, hvorvidt dens konkurrencebegrænsende virkninger kunne forudses, at de berørte virksomheder er sikret ret til kontradiktion over for Kommissionen for så vidt angår bødeudmålingen. Denne konklusion støttes af, at Kommissionen ved at offentliggøre retningslinjer for beregnin-

gen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten har givet eventuelle interesserede parter detaljerede oplysninger om, hvorledes en eventuel bøde beregnes, og hvorledes disse kriterier vil blive anvendt. Denne konklusion berøres ikke af, at retningslinjerne ikke udtrykkeligt nævner nogen multiplikationskoefficient, idet det fremgår af retningslinjerne, at det er nødvendigt at tage hensyn til de overtrædende virksomheders faktiske økonomiske muligheder for at påføre andre økonomiske beslutningstagere alvorlig skade og at fastsætte bødens størrelse på et niveau, der har en tilstrækkelig afskrækkende virkning.

(jf. præmis 434 og 435)

19. Når gennemgangen af anbringender fremført af en virksomhed mod lovligheden af en kommissionsbeslutning, hvorved den pålægges en bøde for tilsidesættelse af Fællesskabets konkurrenceregler, har frembragt en ulovlighed, skal Retten undersøge, om den under udøvelsen af sin fulde prøvelsesret bør omgøre den anfægtede beslutning.

(jf. præmis 443)