

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

27. september 2006*

I sag T-59/02,

Archer Daniels Midland Co., Decatur, Illinois (De Forenede Stater), ved avocat C.O. Lenz og solicitors L. Martin Alegi, M. Garcia og E. Batchelor,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Oliver, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående principalt en påstand om annullation af artikel 1 i Kommissionens beslutning 2002/742/EF af 5. december 2001 om en procedure efter EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/36.604 — Citronsyre) (EFT

* Processprog: engelsk.

2002 L 239, s. 18), for så vidt som det heri fastslås, at sagsøgeren har tilsidesat artikel 81 EF og EØS-aftalens artikel 53 ved at indgå aftale om at begrænse kapaciteten på det pågældende marked og deltage i udpegelsen af en producent, der skulle føre an i prisforhøjelserne på hvert nationalt segment af dette marked, en påstand om annullation af samme beslutnings artikel 3, for så vidt som den vedrører sagsøgeren, og subsidiært en påstand om nedsættelse af den bøde, der er pålagt sagsøgeren,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Azizi, og dommerne M. Jaeger og F. Dehousse,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. juni 2004,

afsagt følgende

Dom

Twistens baggrund

- ¹ Sagsøgeren, Archer Daniels Midland Co. (herefter »ADM«), er moderselskab for en koncern, der beskæftiger sig med forarbejdning af korn og oliefrø. Selskabet har siden 1991 været aktivt på citronsyremarkedet.

- 2 Citronsyre er det mest anvendte forsurings- og konserveringsmiddel i verden. Der findes forskellige typer citronsyre, der tjener forskellige formål. Citronsyre anvendes bl.a. i fødevarer og drikkevarer, i vaske- og rensemidler til husholdninger, lægemidler og kosmetik samt i forskellige industrielle processer.

- 3 I 1995 blev der på verdensplan i alt solgt citronsyre for ca. 894,72 mio. EUR, mens det samlede salg i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) nåede op på ca. 323,69 mio. EUR. I 1996 var ca. 60% af verdensmarkedet for citronsyre i hænderne på de fem adressater for den beslutning, der er genstand for den foreliggende sag, nemlig ud over ADM: Jungbunzlauer AG (herefter »JBL«), F. Hoffmann-La Roche AG (herefter »HLR«), Haarmann & Reimer Corp. (herefter »H & R«), der hører til Bayer AG-koncernen (herefter »Bayer«), og Cerestar Bioproducts BV (herefter »Cerestar«), herefter under ét »de berørte parter«.

- 4 I august 1995 underrettede USA's Justitsministerium Kommissionen om, at der var iværksat en undersøgelse af citronsyremarkedet. I tidsrummet mellem oktober 1996 og juni 1998 erkendte alle berørte parter, herunder ADM, at de havde deltaget i et kartel. Efter at have indgået aftaler med USA's Justitsministerium blev virksomhederne pålagt bøder af de amerikanske myndigheder. Endvidere blev nogle af de tiltalte pålagt personlige bøder. Sagen blev også efterforsket i Canada, hvor flere af virksomhederne, herunder ADM, blev pålagt bøder.

- 5 Den 6. august 1997 sendte Kommissionen begæringer om oplysninger i henhold til artikel 11 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962: Første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens [artikel 81 og 82] (EFT 1959-1962, s. 81), til de fire største citronsyreproducenter i Fællesskabet. Endvidere sendte Kommissionen i januar 1998 begæringer om oplysninger til de største forbrugere af citronsyre i Fællesskabet. I juni og juli 1998 blev yderligere begæringer om oplysninger sendt til de største citronsyreproducenter i Fællesskabet.

- 6 Efter modtagelsen af den første begæring om oplysninger, der var sendt til Cerestar i juli 1998, henvendte Cerestar sig til Kommissionen og erklærede på et møde den 29. oktober 1998, at selskabet ønskede at samarbejde med Kommissionen efter retningslinjerne i Kommissionens meddelelse af 18. juli 1996 om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EFT C 207, s. 4, herefter »samarbejdsmeddelelsen«). Ved samme lejlighed gav Cerestar en mundtlig redegørelse for de kartelaktiviteter, selskabet havde været involveret i. Den 25. marts 1999 sendte selskabet Kommissionen en skriftlig udtalelse med en bekræftelse af den mundtlige redegørelse.
- 7 Ved skrivelse af 28. juli 1998 sendte Kommissionen en ny begæring om oplysninger til JBL, som besvarede skrivelsen ved skrivelse af 28. september 1998.
- 8 På et møde den 11. december 1998 erklærede ADM sig villig til at samarbejde med Kommissionen og redegjorde mundtligt for de konkurrencebegrænsende aktiviteter, virksomheden havde deltaget i. ADM bekræftede sin mundtlige redegørelse ved skrivelse af 15. januar 1999.
- 9 Den 3. marts 1999 sendte Kommissionen yderligere begæring om oplysninger til HLR, JBL og Cerestar.
- 10 Den 28. april, 21. maj og 28. juli 1999 afgav henholdsvis Bayer (på H & R's vegne), JBL og HLR udtalelser i henhold til samarbejdsmeddelelsen.
- 11 Den 29. marts 2000 sendte Kommissionen en klagepunktsmeddelelse, der var baseret på de modtagne oplysninger, til ADM og de øvrige berørte parter, som ifølge Kommissionen havde tilsidesat artikel 81, stk. 1, EF og EØS-aftalens artikel 53, stk. 1 (herefter »EØS-aftalen«). ADM og de øvrige berørte parter afgav skriftlige

bemærkninger som svar på Kommissionens klagepunkter. Ingen af parterne anmodede om mundtlig høring eller bestred rigtigheden af de faktiske omstændigheder, således som disse var beskrevet i klagepunktsmeddelelsen.

- 12 Den 27. juli 2001 sendte Kommissionen yderligere begæringer om oplysninger til ADM og de øvrige berørte parter.
- 13 Den 5. december 2001 vedtog Kommissionen beslutning K(2001) 3923 endelig om en procedure efter EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/36.604 — Citronsyre) (herefter »beslutningen«). Beslutningen blev meddelt ADM ved skrivelse af 17. december 2001.
- 14 Beslutningen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

»Artikel 1

[ADM], [Cerestar], [H & R], [HLR] og [JBL] har overtrådt traktatens artikel 81, stk. 1, og EØS-aftalens artikel 53, stk. 1, ved at deltage i en vedvarende aftale og/eller samordnet praksis i citronsyresektoren.

Overtrædelsens varighed var som følger:

— med hensyn til [ADM], [H & R], [HLR] og [JBL]: fra marts 1991 til maj 1995

— med hensyn til [Cerestar]: fra maj 1992 til maj 1995

[...]

Artikel 3

Følgende bøder pålægges herved for den i artikel 1 omhandlede overtrædelse:

- a) [ADM]: 39,69 mio. EUR

- b) [Cerestar]: 170 000 EUR

- c) [HLR]: 63,5 mio. EUR

- d) [H & R]: 14,22 mio. EUR

- e) [JBL]: 17,64 mio. EUR.«

¹⁵ Det fremgår af betragtning 80-84 til beslutningen, at formålene med kartellet efter Kommissionens opfattelse var tildeling af særlige salgskvoter til hvert medlem og overholdelse af disse kvoter, fastsættelse af mål- og/eller tærskelpriser, afskaffelse af rabatter og udveksling af specifikke kundeoplysninger.

- 16 Ved beregningen af bøderne har Kommissionen i beslutningen anvendt metodikken i retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten (EFT 1998 C 9, s. 3, herefter »retningslinjerne«) og samarbejdsmeddelelsen.
- 17 Kommissionen har først fastsat grundbeløbet på grundlag af overtrædelsens grovhed og varighed.
- 18 Med hensyn til overtrædelsens grovhed har Kommissionen først anført, at de berørte parter efter dens opfattelse har begået en meget grov overtrædelse i betragtning af deres adfærds beskaffenhed, dens faktiske følger for citronsyremarkedet i EØS og omfanget af det relevante geografiske marked (betragtning 230 til beslutningen).
- 19 Kommissionen har derefter fundet det nødvendigt at tage hensyn til overtrædernes faktiske økonomiske muligheder for at skade konkurrencen og fastsætte bøden på et niveau, der sikrer en tilstrækkelig afskrækkende virkning. Derfor har Kommissionen på grundlag af de berørte parters globale omsætning af citronsyre i kartellets sidste år, nemlig 1995, opdelt parterne i tre grupper. Første gruppe omfatter H & R med en global markedsandel på 22%. Anden gruppe omfatter ADM og JBL med markedsandele på [fortroligt]¹ samt HLR med en markedsandel på 9%, mens tredje gruppe omfatter Cerestar med en markedsandel på 2,5%. Med udgangspunkt i disse tal har Kommissionen fastsat grundbeløbet for bøderne til 35 mio. EUR for virksomheden i første kategori, 21 mio. EUR for virksomhederne i anden kategori og 3,5 mio. EUR for virksomheden i tredje kategori (betragtning 239 til beslutningen).

1 — Fortrolige oplysninger udeladt.

- 20 Endelig har Kommissionen for at sikre den nødvendige afskrækkende virkning forhøjet grundbeløbet. Under hensyntagen til de berørte parterers størrelse og globale ressourcer — udtrykt i samlet global omsætning — har Kommissionen derfor ganget grundbeløbet for ADM og HLR op med en faktor 2 og grundbeløbet for H & R med en faktor 2,5 (betragtning 50 og 246 til beslutningen).
- 21 For at tage hensyn til varigheden af hver enkelt virksomheds overtrædelse er det således beregnede grundbeløb blevet forhøjet med 10% pr. år, dvs. med 40% for ADM, H & R, HLR og JBL og 30% for Cerestar (betragtning 249 og 250 til beslutningen).
- 22 Kommissionen har således fastsat grundbeløbet for bøderne til 58,8 mio. EUR for ADM. For Cerestar, HLR, H & R og JBL er grundbeløbet for bøderne fastsat til henholdsvis 4,55, 58,8, 122,5 og 29,4 mio. EUR (betragtning 254 til beslutningen).
- 23 Kommissionen har for det andet taget hensyn til de skærpende omstændigheder og forhøjet grundbeløbet for bøderne for ADM og HLR med 35% med den begrundelse, at disse virksomheder var de to ledere af kartellet (betragtning 273 til beslutningen).
- 24 Kommissionen har for det tredje behandlet og forkastet nogle af virksomhedernes argumenter for, at der også forelå formildende omstændigheder (betragtning 274-291 til beslutningen).

- 25 Kommissionen har for det fjerde i medfør af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 reguleret de beregnede bødebeløb for Cerestar og H & R, således at de ikke overstiger grænsen på 10% af de berørte parterers globale omsætning (betragtning 293 til beslutningen).
- 26 Kommissionen har for det femte under henvisning til afsnit B i samarbejdsmeddelelsen indrømmet Cerestar en »meget betydelig bødenedsættelse« (nemlig 90%) i forhold til den bøde, virksomheden ville være blevet pålagt, hvis den ikke havde samarbejdet. I medfør af meddelelsens afsnit D har Kommissionen indrømmet ADM, JBL, H & R og HLR en »væsentlig bødenedsættelse« på henholdsvis 50%, 40%, 30% og 20% (betragtning 326).

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 27 ADM har ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. februar 2002 anlagt den foreliggende sag.
- 28 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 28. februar 2002 har ADM anmodet om fortrolig behandling af visse oplysninger i ADM's indlæg og i visse bilag.
- 29 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling, og den har i henhold til artikel 64 i Rettens procesreglement, som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, skriftligt stillet parterne spørgsmål. Spørgsmålene blev besvaret fristmæssigt.

30 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 9. juni 2004.

31 ADM har nedlagt følgende påstande:

- Beslutningens artikel 1 annulleres, for så vidt som det heri fastslås, at ADM har tilsidesat artikel 81 EF og EØS-aftalens artikel 53 ved at indgå aftale om at begrænse kapaciteten på det pågældende marked og deltage i udpegelsen af en producent, der skulle føre an i prisforhøjelserne på hvert nationalt segment af det pågældende marked.
- Beslutningens artikel 3 annulleres, for så vidt som den vedrører ADM.
- Subsidiært nedsættes bødebeløbet.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- ADM tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

I — Om anvendeligheden af retningslinjerne

A — Parternes argumenter

- 33 ADM har på den ene side gjort gældende, at den metode for beregning af bøder, som er fastlagt i retningslinjerne, afviger radikalt fra Kommissionens tidligere praksis på området, der — som den havde erkendt i beslutningen (betragtning 253) — bestod i at fastsætte bøden i henhold til en grundsats, der repræsenterede en vis procentdel af salget på det relevante fællesskabsmarked. I modsætning hertil indførte retningslinjerne imidlertid en fast bødesats, f.eks. 20 mio. EUR, i tilfælde af meget grove overtrædelser, uafhængigt af salgsmængden for den omhandlede vare.
- 34 Ifølge ADM har Kommissionen i den for den foreliggende sag relevante periode (1991-1995) i henhold til denne faste praksis pålagt virksomheder bøder, der som hovedregel har ligget på mellem 2,5 og 9% af omsætningen for det pågældende produkt på Fællesskabets marked. Følges derimod den nye politik, som retningslinjerne indfører, vil bøderne blive mellem 10 og 34 gange større end de bøder, som den tidligere praksis ville have medført.
- 35 ADM har erkendt, at Kommissionen kan udøve et skøn og forhøje bøderne, når der af konkurrencepolitiske grunde kræves større bøder for at sikre den afskrækkende virkning. Ved at pålægge virksomheden en bøde, der er mellem 10 og 34 gange større end den, den tidligere praksis ville have ført til, har Kommissionen imidlertid efter ADM's opfattelse klart overskredet grænserne for dette skøn. I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, bekræftes dette efter ADM's opfattelse af Rettens dom af 20. marts 2002, Løgstør Rør mod Kommissionen (sag T-16/99, Sml. II,

s. 1633, præmis 237). I denne dom gjorde Retten nemlig Kommissionens mulighed for at forhøje bødeniveauet inden for de i forordning nr. 17 angivne rammer betinget af, at dette var nødvendigt for at gennemføre Fællesskabets konkurrencepolitik. Kommissionen har imidlertid ifølge ADM hverken i beslutningen eller i sine indlæg ved beviser eller på anden måde godtgjort, at det for at gennemføre konkurrencepolitikken var nødvendigt at pålægge bøder, der er mellem 10 og 34 gange større, end de ville have været efter de tidligere regler. Desuden har Kommissionen såvel i ovennævnte sag som i alle andre kartelsager om fjernvarmerør bortset fra ABB-sagen (Rettens dom af 20.3.2002, sag T-31/99, ABB Asea Brown Boveri mod Kommissionen, Sml. II, s. 1881) pålagt virksomhederne bøder på et niveau svarende til niveauet efter den tidligere praksis. Ifølge ADM er virksomhederne i dette kartel kun blevet pålagt bøder svarende til mellem 3 og 14% af det pågældende salg, og selv ABB er kun blevet pålagt en bøde svarende til 44% af den berørte omsætning.

- ³⁶ ADM finder, at de vilkår, virksomheder arbejder under, skal være forudsigelige. Ifølge retningslinjerne (første afsnit) skal Kommissionen ved bødefastsættelsen følge en sammenhængende og ikke-diskriminerende politik. Hvis hensynet til retssikkerheden ikke tilgodeses ved bødefastsættelsen, mister en bøde en del af sin afskrækkende virkning. Skal en bøde virke afskrækkende i de enkelte konkrete tilfælde, må virksomhederne nødvendigvis på forhånd være klar over, hvilke sanktioner de udsætter sig for. Generelle amnestier og bødenedsættelser mister deres effektivitet, hvis virksomhederne ikke kender sanktionerne for manglende samarbejde. Det vil også være urimeligt ikke på forhånd at give virksomhederne klar besked om størrelsen af de bøder, der kan pålægges dem, hvis de overtræder konkurrencereglerne, idet efterforskningen af sådanne overtrædelser som bekendt tager lang tid. ADM finder derfor, at retssikkerhedsprincippet tilsiger, at virksomhederne med en tilstrækkelig grad af sikkerhed skal kunne forudse, hvorledes Kommissionen vil beregne bøderne i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17.

- 37 ADM har tilføjet, at det fremgår af US Sentencing Guidelines (Section 1B1.11(b)(1), herefter »de amerikanske retningslinjer«) og en afgørelse fra en Federal Court of Appeal (*United States v. Kimler*, 167 F. 3d 889 (5th Circ. 1999)), at det ifølge den amerikanske forfatnings »ex post facto«-bestemmelse er forbudt at indføre nye retningslinjer for bødeudmåling med tilbagevirkende kraft, såfremt de nye retningslinjer vil føre til en højere bøde end den, der var gældende på tidspunktet for overtrædelsen.
- 38 Derfor finder ADM, at anvendelsen med tilbagevirkende kraft af den nye politik, der følger af retningslinjerne, på en overtrædelse, der som i det foreliggende tilfælde fandt sted før retningslinjernes offentliggørelse, en politik, der indebærer, at ADM pålægges en så meget større bøde end den, virksomheden ville have fået efter den tidligere praksis, selv om det ikke er nødvendigt for at sikre overholdelsen af konkurrencepolitikken, er i strid med retssikkerhedsprincippet og derfor ulovlig.
- 39 ADM har på den anden side gjort gældende, at anvendelsen af retningslinjerne er i strid med ligebehandlingsprincippet. Virksomheder, der har overtrådt konkurrencebestemmelserne, forskelsbehandles nemlig, idet det ikke længere er datoen for overtrædelsen, der bestemmer bødestørrelsen, men datoen for vedtagelsen af Kommissionen beslutning, som fastsættes vilkårligt af Kommissionen. Som eksempel har ADM påpeget, at de virksomheder, der er adressater for Kommissionens beslutning 97/624/EF af 14. maj 1997 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel [82] (IV/34.621, 35.059/F-3 — Irish Sugar plc) (EFT L 258, s. 1) og Kommissionens beslutning 94/210/EF af 29. marts 1994 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel [81] og [82] (IV/33.941 — HOV-SVZ/MCN) (EFT L 104, s. 34), kun er blevet pålagt bøder svarende til henholdsvis 6,8 og 5% af salgene på det relevante marked, selv om deres overtrædelser fandt sted samtidig med citronsyrekartellets overtrædelser.
- 40 Kommissionen har påstået anbringenderne forkastet.

B — *Retten bemærkninger*

- 41 Det bemærkes for det første, at princippet om, at straffelove ikke kan have tilbagevirkende kraft, der er fastslået i artikel 7 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder som en grundrettighed, er et almindeligt fællesskabsretligt princip, der skal overholdes, når der pålægges bøder for overtrædelse af konkurrencereglerne, og at det følger af dette princip, at de pålagte sanktioner skal svare til dem, der var foreskrevet på det tidspunkt, da overtrædelsen blev begået (Domstolens dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 202, samt Retten dom af 20.3.2002, sag T-23/99, LR af 1998 mod Kommissionen, Sml. II, s. 1705, præmis 218-221, og af 9.7.2003, sag T-224/00, Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, Sml. II, s. 2597, præmis 39).
- 42 Retten finder endvidere, at vedtagelsen af retningslinjer, der kan ændre Kommissionens almindelige bødepolitik på konkurrenceområdet, i princippet kan være i strid med forbuddet mod lovgivning med tilbagevirkende kraft.
- 43 Dels kan retningslinjerne have retsvirkninger, ikke fordi retningslinjerne i sig selv anses for retsregler, men fordi Kommissionen har vedtaget og offentliggjort dem. Ved at vedtage og offentliggøre retningslinjerne har Kommissionen 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 (jf. i denne retning dommen i sagen Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 209-212).

44 Dels er retningslinjerne som et konkurrencepolitisk instrument omfattet af forbuddet mod lovgivning med tilbagevirkende kraft på samme måde som domstoles nyfortolkning af en lovbestemmelse, der fastslår, hvad der udgør en overtrædelse, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis angående artikel 7, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.11.1995 i sag S.W. og C.R. mod Det Forenede Kongerige, serie A nr. 335-B og 335-C, præmis 34-36 og 32-34, af 15.11.1996, *Cantoni mod Frankrig*, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, præmis 29-32, og af 22.6.2000, *Coëme m.fl. mod Belgien*, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, præmis 145), hvorefter menneskerettighedskonventionens artikel 7, stk. 1, 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 i 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 i henhold til dommen i sagen *Cantoni mod Frankrig* (præmis 35) 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 (dommen i sagen *Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 215-223).

45 Under disse omstændigheder bør det undersøges, om den ændring, der følger af vedtagelsen af retningslinjerne, med rimelighed kunne forudses på tidspunktet for de pågældende overtrædelser.

46 Det må herom fastslås, at 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 (dommen i sagen Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 225).

- 47 Som allerede nævnt 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 (jf. i denne retning dommen i sagen Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 227, Domstolens dom af 7.6.1983, forenede sager 100/80-103/80, *Musique diffusion française* m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1825, præmis 109, og af 2.10.2003, sag C-196/99 P, *Aristrain* mod Kommissionen, Sml. I, s. 11005, præmis 81, samt Rettens dom af 10.3.1992, sag T-12/89, *Solvay* mod Kommissionen, Sml. II, s. 907, præmis 309, og af 14.5.1998, sag T-304/94, *Europa Carton* mod Kommissionen, Sml. II, s. 869, præmis 89, og dommen i sagen *Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients* mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 56).
- 48 Det følger heraf, 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 bodeberegningen (dommen i sagen *Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 228).
- 49 Sådanne virksomheder bør følgelig tage i betragtning, at Kommissionen til enhver tid kan beslutte at forhøje størrelsen af bødebeløbene i forhold det tidligere anvendte niveau. Det anførte 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 (dommen i sagen *Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 229 og 230).

- 50 Det er således med urette, at ADM i det væsentlige har gjort gældende, at Kommissionens forhøjelse af bødebeløbene i denne kartelsag står i åbenbart misforhold til det tilstræbte mål, nemlig at gennemføre konkurrencepolitikken.
- 51 Selv om ADM skulle have ret i, at anvendelsen af den nye politik vil føre til bøder, der er mellem 10 og 34 gange større end de bøder, der ville være pålagt efter den tidligere praksis, vil dette heller ikke være i strid med princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft. I betragtning af bl.a. den ovenfor i præmis 44 nævnte retspraksis burde det ikke komme som en overraskelse for ADM, at Kommissionen på et tidspunkt beslutter at ændre det generelle bødeniveau i forbindelse med en ændring af konkurrencepolitikken. ADM burde således på tidspunktet for de pågældende overtrædelser have kunnet forudse en sådan forhøjelse, skulle den findes godtgjort.
- 52 Hvad endelig angår ADM's påstand om, at bøderne kun kan have afskrækkende virkning, hvis virksomhederne på forhånd kender niveauet for de bøder, de udsætter sig for, hvis de overtræder Fællesskabets konkurrenceregler, skal blot bemærkes, at bødernes afskrækkende virkning på ingen måde forudsætter, at virksomhederne på forhånd kender den nøjagtige størrelse af den bøde, de kan forvente, hvis de udviser en given konkurrencebebrejgende adfærd.
- 53 Hvad angår den af ADM påståede tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet bemærker Retten, at det allerede tidligere er fastslået, at den omstændighed, at der er blevet anvendt den i retningslinjerne fastsatte metode til beregning af bødebeløbet for ADM, ikke kan 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 overtrædelser blev opdaget, eller på grund af særlige kendetegn ved forløbet af den administrative procedure vedrørende dem blev pålagt bøder på tidspunkter forud for retnings-

linjernes ikrafttræden (jf. i denne retning dommen i sagen Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 69-73, samt Rettens dom af 12.7.2001, forenede sager T-202/98, T-204/98 og T-207/98, Tate & Lyle m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2035, præmis 118 og 119).

- 54 Anbringendet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet bør derfor forkastes som ubegrundet.

II — *Konsekvenser af de bøder, der allerede er blevet pålagt i andre lande*

A — *Parternes argumenter*

- 55 ADM har gjort gældende, at Kommissionen, ved at have afvist at nedsætte den bøde, der er fastsat i beslutningen, med et beløb svarende til de bøder, som ADM allerede var blevet pålagt i De Forenede Stater og Canada, har tilsidesat princippet om forbud mod kumulation af sanktioner vedrørende samme overtrædelse. Det fremgår af Domstolens dom af 14. december 1972, Boehringer mod Kommissionen (sag 7/72, Sml. 1972, s. 323, org.ref.: Rec. s. 1281), at Kommissionen er forpligtet til at fradrage en sanktion pålagt af et tredjelandets myndigheder, såfremt de forhold, der er gjort gældende mod virksomheden af henholdsvis Kommissionen og tredjelandets myndigheder, er identiske. I modsætning til de omstændigheder, som lå til grund for dommen i sagen Boehringer mod Kommissionen, er netop dette tilfældet i den foreliggende sag, idet det kartel, som de amerikanske og canadiske myndigheder forfulgte, med hensyn til formål, stedfæstelse og varighed var det samme som det, der blev forfulgt af Kommissionen, som endvidere støttede sig til de af de amerikanske myndigheder indsamlede beviser.

- 56 ADM har i denne sammenhæng anfægtet vurderingen i beslutningen, i henhold til hvilken de i De Forenede Stater og Canada pålagte bøder udelukkende skulle have taget hensyn til kartellets konkurrenceskadelige virkninger inden for deres jurisdiktioner (betragtning 333 til beslutningen). Det fremgår derimod af den i De Forenede Stater afsagte dom af 15. oktober 1996 mod ADM, at det domfældte kartel var verdensomspændende og hindrede handelen »i De Forenede Stater og andetsteds«. Den pålagte bøde var endvidere særlig stor på grund af overtrædelsens geografiske rækkevidde. For så vidt angår proceduren i Canada blev det ligeledes udtrykkeligt taget i betragtning, at det drejede sig om et verdensomspændende kartel.
- 57 Selv om det antages, at Kommissionens påstand er rigtig, er den omstændighed, at andre myndigheder alene har taget hensyn til en overtrædelses lokale virkninger, under alle omstændigheder uden betydning for anvendelsen af princippet om forbud mod kumulation af sanktioner. Ifølge dommen i sagen Boehringer mod Kommissionen, nævnt i præmis 55 ovenfor, er identiteten mellem de påklagede forhold det eneste afgørende i denne forbindelse. Dette bekræftes af Kommissionens egen praksis, idet Kommissionen i en beslutning af 1983 trak den af de tyske myndigheder pålagte bøde fra bøden til virksomheder, der havde deltaget i et kartel, selv om Kommissionen kun tog stilling til de af kartellets aspekter, der var Tyskland uvedkommende (jf. Kommissionens beslutning 83/546/EØF af 17.10.1983 vedrørende en procedure i medfør af EØF-traktatens artikel [81] (IV/30.064 — Støbejerns- og stålvalser) (EFT L 317, s. 1)).
- 58 ADM har gjort gældende, at Kommissionen ved fastlæggelsen af bødens størrelse undlod at tage hensyn til den omstændighed, at virksomheden allerede i tredjelande var blevet pålagt bøder og erstatning i en størrelsesorden, der var tilstrækkelig til at afskrække virksomheden fra at begå nye overtrædelser af konkurrenceretten. ADM var således allerede blevet forfulgt tilstrækkeligt.
- 59 Ifølge ADM har Kommissionen endvidere ikke ret i, at de erstatninger, ADM har betalt i de i De Forenede Stater og Canada førte sager, var rent kompensatoriske. De

forligsmæssige erstatninger var nemlig blevet fastsat under hensyntagen til de pågældende køberes krav om tredobbelte erstatninger («triple damages»). Derfor var der tale om mere end en kompensation, således at erstatningerne også havde karakter af sanktion. Efter ADM's opfattelse skulle Kommissionen have taget hensyn til sanktionselementet, jf. princippet om, at der for samme overtrædelse ikke kan pålægges to sanktioner.

60 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

B — *Rettens bemærkninger*

61 Det bemærkes, at det efter princippet *ne bis in idem* er 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 (jf. i denne retning Domstolens dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 338).

62 Efter Fællesskabets retsinstansers praksis kan en virksomhed 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 (Domstolens dom af 13.2.1969, sag 14/68, Wilhelm m.fl., Sml. 1969, s. 1, org.ref.: Rec. s. 1, præmis 11, samt Rettens domme af 6.4.1995, sag T-141/89, Tréfileurope mod Kommissionen, Sml. II, s. 791, præmis 191, og sag T-149/89, Sotralentz mod Kommissionen, Sml. II, s. 1127, præmis 29).

63 Princippet *ne bis in idem* kan så meget desto mindre finde anvendelse i den foreliggende sag, idet de af Kommissionen på den ene side og af de amerikanske og canadiske 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 EØS, mens det i det andet tilfælde drejede sig om beskyttelsen af det amerikanske eller canadiske marked (jf. i denne retning Rettens dom af 29.4.2004, forenede sager T-236/01, T-239/01, T-244/01, T-246/01, T-251/01 og T-252/01, Tokai Carbon m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1181, præmis 134 og den deri nævnte retspraksis). Betingelsen for at anvende princippet *ne bis in idem*, nemlig at de beskyttede retsgoder skal være identiske, er således ikke opfyldt.

64 Det er således med urette, at ADM i den foreliggende sag har påberåbt sig princippet *ne bis in idem*.

65 Denne konklusion anfægtes ikke af den af ADM påberåbte dom i sagen Boehringer mod Kommissionen, nævnt i præmis 55 ovenfor. I denne dom fastslog Domstolen ikke, at Kommissionen skulle fradrage en sanktion pålagt af en tredje stats myndigheder, hvis der var identitet mellem de forhold, henholdsvis Kommissionen og de pågældende myndigheder havde gjort gældende mod en virksomhed, men bemærkede blot, at dette spørgsmål skulle afgøres, når det opstod (dommen i sagen Boehringer mod Kommissionen, nævnt i præmis 55 ovenfor, præmis 3).

66 Under alle omstændigheder konstaterer Retten, at selv om rimelighedsprincippet under særlige omstændigheder kan indebære, at Kommissionen skal tage hensyn til sanktioner pålagt af tredjelandes myndigheder, når sanktionerne også vedrører virksomheders adfærd på Fællesskabets område, har ADM ikke godtgjort, at dette er tilfældet i den foreliggende sag, og at de amerikanske og canadiske myndigheder har pålagt sanktioner, der rammer kartellets adfærd på Fællesskabets eller EØS's område.

- 67 At det i aftalen med de amerikanske myndigheder hedder, at kartellet havde virkninger »i De Forenede Stater og andetsteds«, viser ikke i sig selv, at de amerikanske myndigheder tog hensyn til andre former for gennemførelse eller virkninger af kartellet end dem, der var indtruffet i dette land og navnlig i EØS (jf. i denne retning dommen i sagen Tokai Carbon m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 63 ovenfor, præmis 143).
- 68 For så vidt angår påstanden om, at bødeniveauet var højt på grund af overtrædelsens geografiske rækkevidde, finder Retten heller ikke, at dette i sig selv viser, at myndighederne har taget hensyn til kartellets virkninger på EØS-markedet.
- 69 Med hensyn til aftalen med de canadiske myndigheder har ADM ikke fremlagt det mindste bevis for, at disse myndigheder ved fastsættelsen af bødebeløbet havde taget hensyn til andre former for gennemførelse eller virkninger af kartellet end dem, der var indtruffet i dette land, og navnlig i EØS. De canadiske myndigheders henvisning til kartellets verdensomspændende karakter er blot en understregning af kartellets store konsekvenser for hele det canadiske marked.
- 70 Hvad angår den afskrækkende virkning af de allerede pålagte bøder og erstatningerne, herunder de tredobbelte erstatninger, der ikke har kompenserende karakter, bemærker Retten, at 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 (dommen i sagen Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 105).

- 71 Kommissionen har følgelig kompetence til at fastsætte bødernes størrelse således, 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 (dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 108).
- 72 ADM kan ikke med føje gøre gældende, at der ikke er nogen afskrækkende virkning i forhold til ADM, idet virksomheden allerede var blevet dømt for de samme faktiske forhold af tredjestaters domstole. Den af Kommissionen tilstræbte afskrækkende virkning gælder nemlig i forhold til virksomhedernes adfærd i Fællesskabet og EØS. Derfor kan den afskrækkende karakter af en bøde, der er pålagt ADM for overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler, hverken bestemmes udelukkende på baggrund af ADM's konkrete situation eller på baggrund af denne virksomheds overholdelse af konkurrencereglerne i tredjestater uden for EØS (jf. i denne retning dommen i sagen *Tokai Carbon m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 63 ovenfor, præmis 146 og 147).
- 73 Anbringendet om manglende hensyntagen til bøder pålagt i andre lande bør derfor forkastes som ubegrundet.

III — *Overtrædelsens grovhed*

A — *Indledning*

- 74 ADM finder ikke, at Kommissionen ved beregningen af bødebeløbet har bedømt overtrædelsens grovhed rigtigt. Anbringenderne herom vedrører for det første en manglende eller utilstrækkelig hensyntagen til omsætningen af det pågældende produkt, for det andet anvendelsen af en multiplikator for at forhøje grundbeløbet, for det tredje kartellets faktiske følger for markedet.

- 75 Før der tages stilling til, om disse anbringender kan tages til følge, vil det være på sin plads kort at redegøre for, hvorledes Kommissionen har vurderet og taget hensyn til overtrædelsens grovhed i betragtningerne til beslutningen.
- 76 Det fremgår af beslutningen, at Kommissionen ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed har anset de berørte parter overtrædelse for meget grov i betragtning af overtrædelsens art, dens faktiske følger for citronsyremarkedet samt størrelsen af det relevante geografiske marked, nemlig hele EØS (betragtning 204-232 til beslutningen).
- 77 Kommissionen har endvidere fundet en differentiering af behandlingen af virksomhederne nødvendig »for at tage hensyn til overtrædernes faktiske økonomiske muligheder for at skade konkurrencen væsentligt og fastsætte bøden på et niveau, som sikrer en tilstrækkelig afskrækkende virkning«. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at den vil tage hensyn til hver enkelt virksomheds specifikke vægt, og således også til de reelle konkurrencemæssige følger af den enkelte virksomheds ulovlige adfærd (betragtning 233 og 234 til beslutningen).
- 78 Kommissionen har valgt at vurdere disse forhold på grundlag af de berørte parter globale omsætning af citronsyre i kartellets sidste år, dvs. 1995. Da citronsyremarkedet er globalt, finder Kommissionen, at »disse tal [giver] det mest præcise billede af de deltagende virksomheders evne til at forvolde andre virksomheder i fællesmarkedet og/eller EØS væsentlig skade« (betragtning 236 til beslutningen). Til støtte for denne fremgangsmåde har Kommissionen anført, at der var tale om et globalt kartel, som bl.a. havde til formål at fordele markederne på globalt plan. Desuden giver en bestemt karteldeltagers globale omsætning efter Kommissionens opfattelse også et indtryk af deltagerens bidrag til kartellets effektivitet som helhed eller omvendt af den instabilitet, der ville have præget kartellet, såfremt den pågældende virksomhed ikke havde deltaget i det (betragtning 236 til beslutningen).

- 79 Med dette som udgangspunkt har Kommissionen fordelt virksomhederne i tre grupper. H & R er placeret i første gruppe med den begrundelse, at H & R »med sin globale markedsandel på 22% [var] den største aktør på markedet«. ADM, JBL og HLR er placeret i anden gruppe, fordi de to førstnævnte havde »markedsandele på [fortroligt]«, mens sidstnævnte havde en markedsandel på 9%. Cerestar er placeret i tredje gruppe med den begrundelse, at Cerestar »var langt den mindste aktør« med en markedsandel på 2,5% i 1995. Kommissionen har fastsat grundbeløbet til 35 mio. EUR for H & R, 21 mio. for ADM, JBL samt HLR og 3,5 mio. for Cerestar (betragtning 237-239 til beslutningen).
- 80 For at sikre, at bøden fik en tilstrækkelig afskrækkende virkning, har Kommissionen endelig justeret grundbeløbet under hensyntagen til de berørte parterers størrelse og globale ressourcer. Kommissionen har derfor ganget grundbeløbet for ADM op med en faktor 2 (dvs. en forhøjelse på 100%), således at beløbet nåede op på 42 mio. EUR, og grundbeløbet for HLR med en faktor 2,5 (dvs. en forhøjelse på 150%), således at beløbet nåede op på 87,5 mio. EUR (betragtning 240-246 til beslutningen).

B — *Manglende hensyntagen til omsætningen af det pågældende produkt*

1. Parternes argumenter

- 81 ADM har kritiseret Kommissionen for ikke eller ikke i tilstrækkelig grad at have taget hensyn til ADM's omsætning af det pågældende produkt ved beregningen af bødens grundbeløb.

- 82 Ifølge ADM fremgår det af Rettens praksis, at omsætningen af det pågældende produkt er en væsentlig faktor ved bødeberegningen (Rettens dom af 14.7.1994, sag T-77/92, Parker Pen mod Kommissionen, Sml. II, s. 549, præmis 92-95, af 8.10.1996, forenede sager T-24/93 — T-26/93 og T-28/93, Compagnie maritime belge transports m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1201, præmis 233, af 21.10.1997, sag T-229/94, Deutsche Bahn mod Kommissionen, Sml. II, s. 1689, præmis 127, og af 14.5.1998, sag T-327/94, SCA Holding mod Kommissionen, Sml. II, s. 1373, præmis 176).
- 83 ADM finder omsætningen af det pågældende produkt i EØS velegnet som udgangspunkt for en bedømmelse af konkurrencefordrejningerne på markedet for dette produkt i Fællesskabet og af karteldeltagernes relative vægt på dette marked. Efter ADM's opfattelse bekræftes dette af Rettens praksis (dommen i sagen Europa Carton mod Kommissionen, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 126, og Rettens dom af 14.5.1998, sag T-309/94, KNP BT mod Kommissionen, Sml. II, s. 1007, præmis 108, som blev stadfæstet efter appel ved Domstolens dom af 16.11.2000, sag C-248/98 P, KNP BT mod Kommissionen, Sml. I, s. 9641).
- 84 Endvidere finder ADM, at dommen i sagen LR af 1998 mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, bekræfter, at det er ulovligt at tage uforholdsmæssigt hensyn til en virksomheds samlede størrelse ved bødefastsættelsen.
- 85 ADM har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen, som den i øvrigt selv har erkendt i beslutningen (betragtning 253), i de beslutninger, den har vedtaget i de senere år om lignende sager (Kommissionens beslutning 94/601/EF af 13.7.1994 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/C/33.833 — Karton) (EFT L 243, s. 1), Kommissionens beslutning 94/815/EF af 30.11.1994 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/33.126 og 33.322 — Cement) (EFT L 343, s. 1), Kommissionens beslutning 86/398/EØF af 23.4.1986 vedrørende en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/31.149 — Polypropylen) (EFT L 230, s. 1), Kommissionens beslutning 89/515/EØF af 2.8.1989 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/31.553 — Armeringsnet) (EFT L 260, s. 1) og

Kommissionens beslutning 94/215/EKSF af 16.2.1994 om en procedure i henhold til EKSF-traktatens artikel 65 vedrørende aftaler og forskellige former for samordnet praksis mellem europæiske producenter af stålbjælker (EFT L 116, s. 1)), selv har fastsat bøden ud fra omsætningen af det pågældende produkt på Fællesskabets marked. Ifølge ADM har Kommissionen imidlertid i disse beslutninger, hvor den har anvendt dette beregningsgrundlag, fastsat bøderne til et beløb på mellem 2,5 og 9% af de berørte parter omsætning af det pågældende produkt. ADM har påpeget, at hvis Kommissionen havde benyttet samme beregningsgrundlag i den foreliggende sag, ville bøden have ligget på mellem 1,15 og 4,14 mio. EUR. Kommissionen har i den foreliggende sag dog ikke benyttet dette beregningsgrundlag, men har pålagt ADM bøder, der er mellem 10 og 34 gange større end dem, anvendelsen af dette beregningsgrundlag ville have ført til.

⁸⁶ Ifølge ADM er det ligeledes med urette, at Kommissionen under hensyntagen til omsætningsaspektet har opdelt de berørte parter i tre grupper efter deres andele af det globale citronsyremarked (betragtning 236). Kommissionen burde efter ADM's opfattelse også have taget hensyn til, at der i 1995 kun var et begrænset salg af citronsyre i EØS.

⁸⁷ ADM har for det første gjort gældende, at Kommissionen efter eget udsagn skulle vurdere overtrædelsens grovhed og på dette grundlag fastsætte bødeniveauet ud fra konsekvenserne for EØS-markedet. Imidlertid har Kommissionen i betragtning 236 til beslutningen anført, at det er den globale omsætning, der skal anvendes som grundlag for vurderingen, idet kartellet havde til formål at »holde konkurrence-dygtige produktreserver borte fra EØS-markedet«. Ifølge ADM må dette argument forkastes. Det fremgår heller ikke af beslutningen, at parterne havde aftalt at holde forsyninger borte fra EØS-markedet. ADM har påpeget, at kartellet havde fastsat globale kvoter (betragtning 97-101 til beslutningen), og at der ikke var fastsat

særskilte kvoter for Europa. Ved et kartel, der berører forbrugerne i EØS, vil det tab, de lider, efter ADM's opfattelse være det samme, uanset om kartellet er begrænset til EØS eller ej, og derfor bør der heller ikke være nogen forskel på vurderingen af overtrædelsens grovhed og bødeudmålingen.

- 88 ADM finder for det andet Kommissionens beslutningspraksis inkonsekvent. I sagen om sømløse stålrør (Kommissionens beslutning 2003/382/EF af 8.12.1999 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 81 (sag IV/E-1/35.860-B — Sømløse stålrør) (EUT 2003 L 140, s. 1)) og i natriumglukonatsagen (beslutning af 2.10.2001 om en procedure i henhold til artikel 81 EF og artikel 53 i EØS-aftalen, COMP/E-1/36.756 — Natriumglukonat) har Kommissionen nemlig alene taget hensyn til salget i EØS.
- 89 ADM finder for det tredje, at den foreliggende sag ganske godt illustrerer det uholdbare i at tage hensyn til den globale omsætning. ADM's salg i Canada og De Forenede Stater, der tegner sig for knap 50% af virksomhedens globale salg af citronsyre, er nemlig allerede taget i betragtning af disse landes myndigheder ved fastsættelsen af sanktioner over for ADM. Ved at tage hensyn til den globale omsætning har Kommissionen efter ADM's opfattelse pålagt ADM en uforholdsmæssig stor bøde for salg, der allerede havde givet anledning til sanktioner over for ADM.
- 90 ADM finder for det fjerde, at selv om det antages, at den globale omsætning af citronsyre kan indgå som en relevant faktor ved bødefastsættelsen, har Kommissionen anvendt dette kriterium fejlagtigt. Bøden til ADM (før anvendelsen af samarbejdsmeddelelsen) svarer nemlig ifølge ADM til 66% af virksomhedens globale omsætning af citronsyre. Bøden er således langt større end det tab, ADM har forvoldt forbrugerne eller konkurrencen ved at deltage i kartellet. Tabet udgør nemlig ifølge ADM kun en brøkdel af den globale omsætning. I virkeligheden har

Kommissionen alene lagt virksomhedens globale omsætning og samlede ressourcer til grund for sin vurdering. Efter ADM's opfattelse har Kommissionen ved at lægge uforholdsmæssig stor vægt på den globale omsætning pålagt virksomheden en ulovlig bøde.

- 91 ADM finder derfor, at Kommissionen ikke alene har tilsidesat de principper, der kan udledes af retspraksis, men også proportionalitetsprincippet.
- 92 ADM har endvidere gjort gældende, at det ifølge retningslinjerne vil være »nødvendigt at tage hensyn til de overtrædende virksomheders faktiske økonomiske muligheder for at påføre andre økonomiske beslutningstagere, herunder forbrugerne, alvorlig skade«. I henhold til retningslinjerne kan det endvidere i forbindelse med karteller være nødvendigt at variere bødeløbene for at tage hensyn til »de faktiske konkurrencemæssige konsekvenser af den rolle, som hver enkelt virksomhed har spillet som led i overtrædelsen«.
- 93 Ifølge ADM kan de økonomiske konsekvenser for konkurrencen eller de øvrige virksomheder imidlertid alene vurderes ud fra salgstallene for det pågældende produkt. Kun ved at tage hensyn til disse salgstal kan man vurdere omfanget af de potentielle tab for forbrugerne eller konkurrenterne målt i konkurrencebegrænsende overpriser eller andre ulovlige fortjenester.
- 94 ADM finder følgelig, at Kommissionen ved ikke at tage hensyn til omsætningen af det pågældende produkt har anvendt sine egne retningslinjer urigtigt.

- 95 Endelig finder ADM, at Kommissionen har tilsidesat sin begrundelsespligt, idet den ikke har givet nogen specifik begrundelse for ikke at tage hensyn til ADM's salg af det pågældende produkt i EØS.
- 96 Kommissionen har påstået de påberåbte anbringender forkastet.

2. Rettens bemærkninger

- 97 ADM har gjort gældende, at dels proportionalitetsprincippet og retningslinjerne, dels begrundelsespligten er blevet tilsidesat.

a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

- 98 Efter fast retspraksis skal overtrædelsernes grovhed 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 (Domstolens kendelse af 25.3.1996, sag C-137/98 P, SPO m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 54, Domstolens dom af 17.7.1997, sag C-219/95 P, Ferriere Nord mod Kommissionen, Sml. I, s. 4411, præmis 33, og Rettens dom af 20.3.2002, sag T-9/99, HFB m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1487, præmis 443).

99 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at de faktorer, der skal tages hensyn til ved bedømmelsen af en overtrædelses grovhed, f.eks. kan 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 markedet. 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 de berørte virksomheders 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 kun fastsættes på grundlag af en enkelt beregning med udgangspunkt i den samlede omsætning (jf. i denne retning dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 120 og 121, dommen i sagen *Parker Pen mod Kommissionen*, nævnt i præmis 82 ovenfor, præmis 94, i sagen *SCA Holding mod Kommissionen*, nævnt i præmis 82 ovenfor, præmis 176, i sagen *Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen*, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 188, og i sagen *HFB m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 98 ovenfor, præmis 444).

100 Selv om ADM har ret i, at det ikke kan benægtes, at omsætningen af det pågældende produkt kan være et passende udgangspunkt for vurderingen af konkurrenceforvridningerne på Fællesskabets marked for det pågældende produkt samt karteldeltageres relative vægt på det pågældende marked, er omsætningen således alligevel langt fra det eneste kriterium, ud fra hvilket Kommissionen skal vurdere overtrædelsens grovhed.

101 I modsætning til, hvad ADM har hævdet, vil omsætningen få en uforholdsvis stor vægt, hvis vurderingen, således som ADM synes at foreslå, begrænses til en undersøgelse af forholdet mellem den pålagte bøde og omsætningen af det pågældende produkt, når det skal vurderes, om bøden er forholdsmæssig. Om bøden er forholdsmæssig, skal vurderes ud fra samtlige de forhold, Kommissionen skal tage hensyn til ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed, nemlig overtrædelsens art, dens faktiske følger for det pågældende marked og markedets geografiske udstrækning.

- 102 Retten vil for nogle af disse kriteriers vedkommende undersøge, om de er anvendt rigtigt i beslutningen, på grundlag af ADM's fire argumenter, som i det væsentlige tager sigte på at godtgøre, at Kommissionen i den foreliggende sag burde have lagt de berørte virksomheders omsætning i EØS og ikke deres globale omsætning til grund for sin vurdering.
- 103 ADM har for det første i det væsentlige kritiseret, at Kommissionen i betragtning 236 til beslutningen har anført, at de berørte parter skal opdeles i tre grupper efter deres globale omsætning, idet kartellet havde til formål at »holde konkurrencedygtige produktreserver borte fra EØS-markedet«. Ifølge ADM fremgår det ikke af beslutningen, at parterne havde aftalt at holde forsyninger borte fra EØS-markedet.
- 104 Retten bemærker, at ADM citerer denne del af beslutningen uden for konteksten. Læses hele 236. betragtning til beslutningen, fremgår det klart, at Kommissionen, når der som i den foreliggende sag er tale om et globalt kartel, er af den opfattelse, at de berørte parters evne til at forvolde skade på det pågældende marked alene kan vurderes ud fra den globale omsætning. Det første argument må derfor forkastes.
- 105 ADM har for det andet søgt at påvise, at Kommissionen i sin senere administrative praksis selv har anvendt omsætningen i EØS som grundlag for sin vurdering.
- 106 Retten konstaterer imidlertid, at ingen af de to beslutninger, ADM har påberåbt sig til støtte for sit argument, er relevante i den foreliggende sag. I sagen om sømløse stålrør (jf. præmis 88 ovenfor) har Kommissionen nemlig ikke opdelt de berørte parter i grupper (jf. betragtning 159-162 til beslutningen i den pågældende sag). I sagen om natriumglukonat (jf. præmis 88 ovenfor) har Kommissionen ligesom i den foreliggende sag opdelt virksomhederne i grupper efter deres globale omsætning. ADM's argument har således intet hold i virkeligheden.

107 ADM har for det tredje i det væsentlige gjort gældende, at myndighederne i Canada og De Forenede Stater ved fastsættelsen af sanktioner over for ADM allerede har taget hensyn til ADM's citronsyresalg i Canada og De Forenede Stater, som tegner sig for knap 50% af virksomhedens globale citronsyresalg. ADM har i sit tredje argument i det væsentlige gentaget klagepunktet om tilsidesættelse af forbuddet mod kumulering af sanktioner, men denne del af argumentet er allerede blevet forkastet af Retten (jf. præmis 61-73 ovenfor). Med hensyn til den del af det tredje argument, hvor ADM gør gældende, at Kommissionen ikke kan fastsætte bøden ud fra virksomhedens adfærd på markeder uden for Fællesskabets område, må det forkastes som grundløst. Kommissionen har nemlig ikke benyttet den globale omsætning som grundlag for beregning af bøden, men alene som middel til at bedømme de enkelte virksomheders faktiske økonomiske muligheder for at skade konkurrencen med henblik på at fastsætte bøden på et niveau, som sikrer en tilstrækkelig afskrækkende virkning for hver virksomhed, hvilket Retten finder retfærdiggjort af kartellets globale karakter.

108 Med sit fjerde argument har ADM i det væsentlige søgt at godtgøre, at hvis der tages hensyn til den globale omsætning af citronsyre, fører dette til en uforholdsmæssig stor bøde i forhold til det tab, der er forvoldt forbrugere og konkurrenterne.

109 Det bemærkes, at der i den foreliggende sag er tale om et kartel med deltagelse af virksomheder, der opererer på verdensmarkedet, og som har en andel af det globale marked for det pågældende produkt på 60%. Kartellet har ud over at indgå prisaftaler især til formål at fordele markedet ved at fastsætte salgskvoter. I et sådant tilfælde kan Kommissionen med føje, som den har gjort i den foreliggende sag, differentiere behandlingen af de berørte parter ud fra de respektive karteldeltageres globale omsætning, her af citronsyre. Formålet med den differentierede behandling er nemlig at vurdere overtrædernes faktiske økonomiske muligheder for at skade konkurrencen ved deres overtrædelse og således tage hensyn til deres specifikke vægt i kartellet. Kommissionen har derfor ikke overskredet det vide skøn, der er tillagt den på konkurrenceområdet, ved at vurdere, at karteldeltageres respektive andel af det globale marked kan tjene som indicium.

- 110 Anbringenderne om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bør derfor forkastes.

b) Tilsidesættelse af retningslinjerne

- 111 For så vidt angår tilsidesættelsen af retningslinjerne konstaterer Retten, at disse ikke bestemmer, at bødebeløbene skal beregnes på grundlag af de pågældende virksomheders samlede omsætning eller deres omsætning på markedet for det relevante produkt. De er imidlertid heller ikke til hinder for, at sådanne omsætningstal tages i betragtning ved fastsættelsen af bødens størrelse med henblik på at overholde fællesskabsrettens almindelige principper, og når omstændighederne gør det påkrævet (jf. i denne retning dommen i sagen LR af 1998 mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 283, som blev stadfæstet efter appel ved dommen i sagen Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 258, og dommen i sagen Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 187).
- 112 Retningslinjerne bestemmer således ikke, at de pågældende virksomheders omsætning — det være sig deres globale omsætning eller omsætning af det pågældende produkt — skal være grundlaget for beregningen af bøderne, og endnu mindre, at omsætningen er det eneste relevante kriterium ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed.
- 113 Kommissionen kan derimod tage hensyn til omsætningen som et af flere relevante forhold. Dette er især tilfældet, når Kommissionen i henhold til retningslinjernes punkt 1 A, tredje til sjette afsnit, varierer bødebeløbene for at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning. I så fald tager Kommissionen hensyn til de overtrædende virksomheders faktiske økonomiske muligheder for at påføre andre økonomiske beslutningstagere alvorlig skade og til nødvendigheden af at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning (punkt 1 A, fjerde afsnit) og varierer bødebeløbene for at tage

højde for den specifikke vægt og dermed de faktiske konkurrencemæssige konsekvenser af den rolle, som hver enkelt virksomhed har spillet som led i overtrædelsen, navnlig når der er tale om betydelige størrelsesforskelle mellem virksomheder, der har begået en overtrædelse af samme art (punkt 1 A, sjette afsnit).

114 Kommissionen har i sine indlæg i den foreliggende sag anført, at den har bedømt hver enkelt virksomheds relative vægt ud fra omsætningen af det pågældende produkt. Som det fremgår af betragtning 236 til beslutningen, har Kommissionen faktisk taget hensyn til den globale omsætning af det pågældende produkt for at tage hensyn til virksomhedernes relative vægt på det pågældende marked. Som nævnt i præmis 77 og 78 ovenfor, har Kommissionen nemlig med henblik på at differentiere behandlingen for at tage hensyn til overtrædernes faktiske økonomiske muligheder for at skade konkurrencen væsentligt og for at sikre, at bøden får en tilstrækkelig afskrækkende virkning, valgt at benytte de berørte parters globale omsætning ved salg af citronsyre i kartellets sidste år, dvs. 1995, som grundlag for vurderingen.

115 I det foreliggende tilfælde er der tale om et globalt kartel med deltagelse af virksomheder, som har en meget stor andel af det globale marked for det relevante produkt. Kartellet indgår prisaftaler og fordeler markedet ved at fastsætte salgskvoter. I et sådant tilfælde kan Kommissionen med føje differentiere behandlingen af de berørte virksomheder ud fra de respektive karteldeltageres globale omsætning af citronsyre. Da formålet med denne differentierede behandling er at vurdere overtrædernes faktiske økonomiske muligheder for at skade konkurrencen ved deres overtrædelse og således tage hensyn til deres specifikke vægt i kartellet, har Kommissionen ikke overskredet sit vide skøn ved at vurdere, at de respektive karteldeltageres andel af det globale marked kan tjene som indicium.

116 Anbringendet om tilsidesættelse af retningslinjerne bør derfor forkastes.

c) Tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 117 Efter fast retspraksis skal den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 253 EF, klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den fællesskabsinstitution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Begrundelseskravet skal vurderes i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63, og af 30.9.2003, sag C-301/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9919, præmis 87).
- 118 Med hensyn til en beslutning, hvorved der pålægges en række virksomheder bøder for overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler, skal begrundelsespligtens rækkevidde bl.a. bestemmes i lyset af, at overtrædelsernes grovhed skal fastslås på grundlag af en lang 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 (kendelsen i sagen SPO m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 98 ovenfor, præmis 54).
- 119 Kommissionen har i det foreliggende tilfælde beregnet bøden til en virksomhed ud fra virksomhedens omsætning af det pågældende produkt, men det er ikke omsætningen i EØS, men den globale omsætning, der er anvendt som beregningsgrundlag (jf. præmis 114 ovenfor). I modsætning til, hvad ADM har hævdet, var Kommissionen ikke forpligtet til at tage hensyn til omsætningen af det pågældende produkt i EØS (jf. præmis 111 ovenfor). Derfor kan Kommissionen ikke kritiseres for

ikke at have givet nogen begrundelse for, at den ikke har anvendt omsætningen i EØS som grundlag for beregningen af bøden til ADM.

- 120 Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten bør derfor ligeledes forkastes.

C — Anvendelse af en multiplikator for at forhøje grundbeløbet

1. Parternes argumenter

- 121 ADM finder det åbenbart uforholdsmæssigt at forhøje grundbeløbet med en faktor 2 (betragtning 246 til beslutningen). Denne uforholdsmæssige foranstaltning, der i øvrigt bygger på en fejlagtig argumentation, tilsidesætter endvidere ifølge ADM ligebehandlingsprincippet.

- 122 ADM har for det første påpeget, at virksomheden i de konkurrencesager, der er anlagt i De Forenede Stater og Canada, allerede har betalt bøder (30 mio. dollars (USD) i De Forenede Stater og 2 mio. canadiske dollars (CAD) i Canada), betalt erstatning til forbrugerne (83 mio. USD), udbetalt omkring 34 mio. USD for at få afsluttet aktionærernes sag mod virksomheden, oplevet, at en af dens ansatte er blevet idømt fængselsstraf i De Forenede Stater, og indført en global politik, der skal sikre overholdelse af konkurrencereglerne. Under ét bevirker disse sanktioner og foranstaltninger, at den nye sanktion med afskrækkende karakter, som Kommissionen har pålagt ADM, bliver både formålsløs og uforholdsmæssig.

- 123 ADM har for det andet gjort gældende, at der er tale om rationelle økonomiske virksomheder, og at bøden derfor blot skal være større end fortjenesten ved overtrædelsen for at virke afskrækkende. Hvis virksomhederne er klar over, at det tab, de påføres ved sanktionen, annullerer deres fortjeneste ved at deltage i overtrædelsen, får bøden efter ADM's opfattelse allerede derved afskrækkende virkning. ADM finder dette synspunkt bekræftet af Domstolen i dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 108. Synspunktet er også i overensstemmelse med retningslinjerne, som i punkt 1 A, fjerde afsnit, bestemmer, at den afskrækkende virkning skal vurderes ud fra karteldeltagernes muligheder for at påføre forbrugerne skade, således at enhver fortjeneste, der opnås af det ulovlige kartel, skal indgå i vurderingen af, hvor stor bøden skal være for at have afskrækkende virkning. Endelig går dette synspunkt ifølge ADM igen i andre fællesskabsbestemmelser.
- 124 ADM har ikke bestridt, at den globale omsætning kan anvendes som beregningsgrundlag for bøden. Tillægges den globale omsætning imidlertid for stor betydning, bliver der tale om en uforholdsmæssig bøde. Ifølge ADM har Kommissionen blot forsvaret bødeforhøjelsen ved at sammenligne bøden med ADM's omsætning. Der kan imidlertid ikke gives nogen rationel forklaring på, hvorfor beregningen af forhøjelsen med afskrækkende virkning skal bygge på ADM's globale omsætning. Efter ADM's opfattelse giver den af Kommissionen valgte model ingen forklaring på, hvorfor det er nødvendigt at fjerne ADM's fortjeneste ved salg af produkter, der ikke har nogen forbindelse med overtrædelsen, for at afskrække de berørte parter fra at fortsætte deres aktiviteter i citronsyrekartellet.
- 125 ADM har for det tredje gentaget sin påstand om, at en afskrækkende sanktion for at være effektiv skal fjerne hele den forventede fortjeneste ved at deltage i kartellet (jf. præmis 123 ovenfor). Ifølge ADM er det imidlertid JBL, der har haft den største årlige omsætning i EØS (77 mio. EUR) og opnået den største fortjeneste ved kartelaktiviteterne. Ikke desto mindre er JBL's bøde på dette stadium af bodeberegningen ikke blevet forhøjet med henblik på at give den en afskrækkende virkning. ADM derimod, der har en årlig omsætning i EØS på 46 mio. EUR, har fået sin grundbøde fordoblet, idet Kommissionen har forhøjet den med 21 mio. EUR for at sikre en afskrækkende virkning. ADM har heraf udledt, at Kommissionen har tilsidesat ligebehandlingsprincippet.

- 126 For det fjerde er det ifølge ADM ubeføjet, når Kommissionen i svarskriftet gør gældende, at ADM samtidig med sin deltagelse i citronsyrekartellet havde deltaget i to andre karteller. Dette forhold er nemlig ikke nævnt i beslutningen. I øvrigt har Kommissionen i alle sine beslutninger om disse karteller anvendt en multiplikator for at sikre, at bøden får afskrækkende virkning.
- 127 ADM har finder for det femte beslutningen utilstrækkeligt begrundet på dette punkt. Kommissionen har nemlig ikke oplyst, hvorfor den finder en så stor forhøjelse nødvendig for at opnå en afskrækkende virkning. Kommissionen har blot anført, at større virksomheder skal pålægges større bøder, men uden at forklare, hvorfor den finder det passende at fordoble bøden til ADM, og uden at oplyse, om der er taget hensyn til forhold som f.eks. allerede iværksatte sanktioner, som kan afskrække ADM fra at forsøge at tjene på kartellet. Ifølge ADM burde Kommissionen i den foreliggende sag klart have redegjort for sine grunde til at vedtage den pågældende foranstaltning. Ifølge ADM foreligger der ingen offentliggjorte sager, hvor Kommissionen har fastsat en »tilstrækkeligt afskrækkende« forhøjelse som et yderligere trin i bødeberegningsproceduren. I øvrigt udgør forhøjelsen en stor del af den endelige bøde, der er pålagt ADM.
- 128 Kommissionen har påstået de påberåbte anbringender forkastet.

2. Rettens bemærkninger

a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

- 129 Med hensyn til ADM's påstand om, at der er tale om rationelle økonomiske virksomheder, og at bøden derfor blot skal være større end fortjenesten ved at

deltage i overtrædelsen for at virke afskrækkende, erindrer Retten om, at Kommissionen især skal have den afskrækkende virkning i tankerne, når den fastsætter bødeløbet (Domstolens dom af 15.7.1970, sag 41/69, Chemifarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org.ref.: Rec. s. 661, præmis 173, og af 14.7.1972, sag 49/69, BASF mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 217, org.ref.: Rec. s. 713, præmis 38).

¹³⁰ 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 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.

¹³¹ Hertil kommer, at når der er tale om en virksomhed, der i lighed med ADM opererer på mange markeder og har betydelige økonomiske ressourcer, kan anvendelsen af omsætningen på det pågældende marked som beregningsgrundlag være uegnet til at sikre den 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. Anvendelsen af ADM's globale omsætning som grundlag for bødeberegningen har således i det foreliggende tilfælde ikke resulteret i en uforholdsmæssig bøde.

132 Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bør derfor forkastes.

b) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

133 Det bemærkes, at ligebehandlingsprincippet indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og forskellige situationer ikke må behandles ens af Kommissionen, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (Domstolens dom af 13.12.1984, sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209, præmis 28, og Rettens dom af 14.5.1998, sag T-311/94, BPB de Eendracht mod Kommissionen, Sml. II, s. 1129, præmis 309).

134 ADM har i det væsentlige gjort gældende, at selv om JBL's citronsyreomsætning er større (77 mio. EUR) end ADM's (46 mio. EUR), er JBL's bøde i modsætning til ADM's ikke blevet forhøjet for at sikre den afskrækkende virkning.

135 Hertil bemærkes, at multiplikatoren anvendes for at sikre, at bøden virker afskrækkende selv for de meget store virksomheder. JBL's omsætning i 2000 var imidlertid på knap 314 mio. EUR, mens ADM's omsætning beløb sig til 13,936 mia. EUR. Det må endvidere betænkes, at meget store virksomheder som ADM har et større ansvar for, at den frie konkurrence opretholdes på de markeder, hvor de er til stede, og som regel har større mulighed for at lade sig rådgive af jurister og økonomer, der kan gøre det klart for dem, at deres adfærd er en overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler.

136 Anbringendet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet bør derfor ligeledes forkastes.

c) Tilsidesættelse af begrundelsespligten

137 Med hensyn til ADM's påstand, som i det væsentlige går ud på, at Kommissionen ikke har oplyst, hvorfor den finder en fordobling af bøden passende, eller om den har taget hensyn til forhold som f.eks. allerede pålagte sanktioner, som kan afskrække ADM fra at forsøge at tjene på kartellet, henviser Retten først og fremmest til den retspraksis, der er nævnt i præmis 117 og 118 ovenfor. Endvidere bemærkes, at Kommissionen har begrundet anvendelsen af en multiplikator bl.a. til at forhøje ADM's bøde med, at det var nødvendigt at sikre, at bøden fik en tilstrækkelig afskrækkende virkning. Med henblik herpå har Kommissionen anvendt de berørte parters globale omsætning som beregningsgrundlag (betragtning 50 og 241 til beslutningen). Endelig har Kommissionen i betragtning 246 til beslutningen anført, at den finder det nødvendigt at gange ADM's bøde med en faktor 2 for at sikre den afskrækkende virkning.

138 Hvad navnlig angår den faktor, der er anvendt i ADM's tilfælde, var Kommissionen i sin ret til blot at henvise til virksomhedens størrelse, som omtrentligt fremgår af dens globale omsætning, og til nødvendigheden af at sikre, at bøden får afskrækkende virkning. I henhold til begrundelsespligten påhviler det ikke Kommissionen at angive tallene i forbindelse med metoden for bødeudmålingen (jf. i denne retning Domstolens dom af 16.11.2000, sag C-291/98 P, Sarrió mod Kommissionen, Sml. I, s. 9991, præmis 80).

139 Retten finder derfor beslutningen tilstrækkeligt begrundet på dette punkt, og anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten må derfor forkastes.

D — *Fejlvurdering af kartellets faktiske følger for markedet*

1. Indledning

140 Som allerede nævnt skal overtrædelsernes grovhed fastslås på grundlag af en lang 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 (kendelsen i sagen SPO m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 98 ovenfor, præmis 54, dommen i sagen Ferriere Nord mod Kommissionen, nævnt i præmis 98 ovenfor, præmis 33, og i sagen HFB m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 98 ovenfor, præmis 443). På denne baggrund kan kartellets faktiske følger for det pågældende marked anses for et af de relevante kriterier.

141 Kommissionen har i retningslinjerne (punkt 1 A, første afsnit) anført, at den ved vurderingen af en overtrædelses grovhed tager hensyn til såvel overtrædelsens art og det berørte markeds udstrækning som »overtrædelsens konkrete indvirkning på markedet — når den kan måles«.

142 I det foreliggende tilfælde fremgår det af betragtning 210-230 til beslutningen, at Kommissionen ud fra overtrædelsens grovhed faktisk har fastsat bødebeløbet under hensyntagen til disse tre kriterier. Især har Kommissionen anført, at kartellet har haft »faktiske følger« for citronsyremarkedet (betragtning 230 til beslutningen).

143 Ifølge ADM har Kommissionen imidlertid begået flere skønsfejl, da den vurderede kartellets faktiske følger for citronsyremarkedet. Efter ADM's opfattelse påvirker disse fejl bødeberegningen.

2. Kritikpunktet om Kommissionens angiveligt fejlagtige valg af fremgangsmåde til påvisning af, at kartellet havde faktiske følger for markedet

a) Parternes argumenter

144 ADM har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen har valgt en forkert fremgangsmåde til påvisning af, at overtrædelsen havde faktiske følger for markedet.

145 ADM har kritiseret Kommissionen for ikke at have beregnet kartellets faktiske følger for citronsyremarkedet. Ifølge ADM har Kommissionen i betragtning 211 til beslutningen selv anført, at det ikke altid er muligt at måle forskellen mellem de anvendte priser og de priser, der ville være gældende, hvis kartellet ikke havde eksisteret, på en pålidelig måde. Trods dette har Kommissionen blot fremsat formodninger om, at gennemførelsen af kartelaftalerne måtte have påvirket det pågældende marked, i stedet for i det mindste at fremsætte en økonomisk forsvarlig teori om, hvad der ville være sket, hvis kartellet ikke havde eksisteret.

146 ADM finder ikke, at Kommissionen har foretaget en passende økonomisk analyse af de fremlagte oplysninger, selv om ADM under den administrative procedure forelagde Kommissionen en ekspertrapport af 30. juni 2000, som bl.a. er nævnt i betragtning 222 og 223 til beslutningen, og hvortil ADM henviste i sin besvarelse af

klagepunktsmeddelelsen. Af rapporten (herefter »ekspertrapporten«) fremgår det, at kartellet ikke havde påvirket det relevante marked. ADM har citeret følgende passage i ekspertrapporten:

»Situationen med kapacitetsproblemer og stor efterspørgsel efterfulgt af import af stadig mere konkurrencedygtig citronsyre fra Kina kan sammen med en række producenters store kapacitetsudvidelser give en overbevisende forklaring på prisudviklingen fra 1991 til 1995 [...]. Eftersom priserne i kartellets levetid ikke nåede op på samme niveau som i midten af 1980'erne trods den overskydende efterspørgsel, og eftersom karteldeltagerne ikke var i stand til at kontrollere kapacitetsudviklingen eller tilgangen af nye konkurrenter på markedet, må hypotesen om, at producenterne kontrollerede citronsyrepriserne i denne periode, forkastes.«

¹⁴⁷ ADM har anført, at Kommissionen i betragtning 226 til beslutningen selv har erkendt, at bl.a. ADM's forklaringer på prisstigningerne i 1991-1992 »kan have en vis gyldighed«. Imidlertid har Kommissionen blot hævdet, at det ikke kunne udelukkes, at kartellet påvirkede markedet, og det finder ADM kritisabelt.

¹⁴⁸ Ifølge ADM betyder dette for det første, at Kommissionen ikke har godtgjort, at kartellet havde faktiske følger for markedet, som var målbare i retningslinjernes forstand, men derimod har vendt bevisbyrden, hvilket er ulovligt.

¹⁴⁹ ADM finder for det andet, at det følger af det anførte, at Kommissionen har begået en retlig fejl ved at hævde, at prisudsving og effektive karteller ikke udelukker hinanden. Denne helt abstrakte påstand tager hverken hensyn til situationen i

citronsyreindustrien eller de fremlagte oplysninger, på grundlag af hvilke det konkluderes, at priserne af årsager, der er nærmere belyst i ekspertrapporten, ikke steg til et højere niveau end det, kartellet havde fastsat.

150 ADM finder for det tredje, at Kommissionens udtalelse om, at der nødvendigvis må stå et effektivt kartel bag rækken af prisforhøjelser inden for et kort tidsrum, er urigtig. Ifølge ADM er der flere eksempler på produktmarkeder med fri konkurrence, hvor tilsvarende kapacitetsproblemer ledsaget af stor efterspørgsel inden for kort tid har ført til prisstigninger på 40% og derover.

151 ADM finder endvidere ikke, at Kommissionen med føje kan henvise til, at karteldeltagerne tegnede sig for 60% af det globale marked og 70% af det europæiske marked for citronsyre, og til, at de deltog i et komplekst kartel, som havde eksisteret i lang tid, som bevis for, at kartellet havde faktiske følger for det pågældende marked.

b) Rettens bemærkninger

152 Da ADM har kritiseret selve den fremgangsmåde, Kommissionen har valgt for at påvise, at kartellet har haft faktiske følger for citronsyremarkedet, vil Retten, før den tager stilling til berettigelsen af ADM's argumenter, kort gennemgå Kommissionens analyse i betragtning 210-228 til beslutningen.

Sammenfatning af Kommissionens analyse

- 153 Kommissionen har anført, at »[o]vertrædelsen blev begået af virksomheder, som i den relevante periode dækkede gennemsnitligt over 60% af verdensmarkedet og ca. 70% af det europæiske marked for citronsyre« (betragtning 210 til beslutningen).
- 154 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at »[e]ftersom disse ordninger blev gennemført, har de haft faktiske følger for markedet« (betragtning 210 til beslutningen). I betragtning 212 til beslutningen har Kommissionen under henvisning til den del af beslutningen, der beskriver de faktiske omstændigheder, gentaget argumentet om, at kartelaftalerne var blevet »omhyggeligt gennemført«, og tilføjet, at »en af deltagerne [havde udtalt], at vedkommende var »overrasket over så formel og veltilrettelagt ordningen var««. Kommissionen har ligeledes — i betragtning 216 til beslutningen — bemærket, at »[p]å baggrund af det ovenfor anførte og de enkelte deltagers indsats på det komplekse organisatoriske plan kan gennemførelsens effektivitet ikke drages i tvivl«.
- 155 Ifølge Kommissionen var det endvidere ikke nødvendigt »i detaljer at sætte tal på forskellene mellem de anvendte priser og de priser, der kunne have været gældende, hvis ordningerne ikke havde eksisteret« (betragtning 211 til beslutningen). Kommissionen har nemlig hævdet, at »[d]et [nemlig ikke altid er] muligt at måle sådanne forskelle på en pålidelig måde, idet en række eksterne faktorer samtidig kan have påvirket prisudviklingen for produktet, således at det bliver yderst vanskeligt at drage konklusioner om alle de mulige årsagers relative vægt« (ibidem). Alligevel har Kommissionen i betragtning 213 til beslutningen beskrevet prisudviklingen for citronsyre fra marts 1991 til 1995 og især gjort gældende, at citronsyreprisen var steget med 40% fra marts 1991 til midten af 1993, og at priserne derefter stort set havde holdt sig på dette niveau. I betragtning 214 og 215 til beslutningen har Kommissionen også erindret om, at karteldeltagerne havde fastsat salgskvoter samt planlagt og anvendt et indberetnings- og overvågningssystem for at sikre overholdelsen af kvoterne.

156 Endelig har Kommissionen i betragtning 217-228 til beslutningen sammenfattet, analyseret og forkastet nogle af de argumenter, de berørte parter havde fremført under den administrative procedure. Kommissionen har især kort redegjort for ekspertrapporten, hvori det konkluderes, at den konstaterede prisudvikling under alle omstændigheder ville have fundet sted, også selv om kartellet ikke havde eksisteret. I betragtning 226 til beslutningen har Kommissionen imidlertid i følgende vendinger fastslået, at ADM's argumenter, der var baseret på ekspertrapporten, og andre berørte parters argumenter måtte forkastes:

»ADM's, [H & R's og JBL's] forklaringer på prisstigningerne i 1991-1992 kan have en vis gyldighed, men de viser ikke på nogen overbevisende måde, at gennemførelsen af kartelaftalen ikke kan have spillet nogen rolle i prisudsvingene. Selv om de beskrevne fænomener kan opstå, uden at der er tale om noget kartel, kan de også meget vel opstå i en kartelsituation. At citronsyrepriserne steg med 40% på 14 måneder kan ikke forklares alene som en konkurrencebetinget reaktion, men må fortolkes på baggrund af den omstændighed, at deltagerne havde aftalt koordinerede prisforhøjelser og tildeling af markedsandele og havde vedtaget et indberetnings- og overvågningssystem. Alt dette var med til at gøre prisforhøjelserne vellykkede.«

— Bedømmelse

157 Retten skal for det første bemærke, at ifølge punkt 1 A, første afsnit, i retningslinjerne skal Kommissionen ved bødeberegningen, som foretages ud fra overtrædelsens grovhed, bl.a. tage hensyn til »overtrædelsens konkrete indvirkning på markedet — når den kan måles«.

- 158 Hvad skal der imidlertid helt nøjagtigt forstås ved »når den [dvs. den konkrete indvirkning] kan måles?« Skal udsagnet opfattes således, at Kommissionen alene kan tage hensyn til en overtrædelses konkrete indvirkning ved bødeberegningen, hvis Kommissionen kan måle indvirkningen?
- 159 Som Kommissionen med rette har gjort gældende, må en undersøgelse af et kartels indvirkning på markedet nødvendigvis bl.a. bygge på 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. Det er en objektiv kendsgerning, 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 karteldeltagernes frivillige afkald på priskonkurrence, må nødvendigvis bygge på rimelige formodninger, der ikke kan måles nøjagtigt.
- 160 Hvis Kommissionen kan kritiseres for at have lagt vægt på de faktiske markedsmæssige 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.
- 161 Et kartels faktiske følger for markedet må derfor anses for tilstrækkeligt godtgjort, hvis Kommissionen kan fremlægge konkrete og troværdige indicier, der med rimelig sandsynlighed viser, at kartellet har haft følger for markedet.
- 162 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sammenfatningen af Kommissionens analyse (jf. præmis 153-156 ovenfor), at Kommissionen har støttet sig på to indicier,

da den konkluderede, at kartellet havde »faktiske følger« for markedet. Den har for det første gjort gældende, at karteldeltagerne omhyggeligt havde gennemført kartelaftalerne (jf. bl.a. betragtning 210, 212, 214 og 215), og at disse karteldeltagere i den relevante periode dækkede over 60% af verdensmarkedet og ca. 70% af det europæiske marked for citronsyre (betragtning 210 til beslutningen). Kommissionen har for det andet gjort gældende, at det af de oplysninger, parterne fremlagde under den administrative procedure, fremgår, at der er en vis overensstemmelse mellem de af kartellet fastsatte priser og de priser, karteldeltagerne faktisk forlangte (betragtning 213 til beslutningen).

- 163 Selv om ordlyden af betragtning 210 og 216 til beslutningen ganske vist i sig selv kan opfattes, som om Kommissionen i sin vurdering er gået ud fra, at der er en årsagsforbindelse mellem gennemførelsen af kartellet og kartellets faktiske følger for markedet, viser en gennemgang af hele Kommissionens analyse imidlertid, at Kommissionen i modsætning til, hvad ADM har hævdet, ikke har baseret sin konklusion, nemlig at kartellet havde faktiske følger for markedet, alene på den omstændighed, at kartellet blev gennemført.
- 164 Kommissionen har ikke blot henvist til den omhyggelige gennemførelse af kartelaftalerne, men har også taget prisudviklingen for citronsyre i den relevante periode i betragtning. Kommissionen har nemlig i betragtning 213 til beslutningen beskrevet citronsyrepriserne mellem 1991 og 1995, således som de var blevet fastsat, meddelt kunderne og i vid udstrækning anvendt af karteldeltagerne. Retten vil nedenfor undersøge, om Kommissionen som hævdet af ADM har fejlvurderet de faktuelle oplysninger, dens konklusioner bygger på. Hvorom alting er, kan Kommissionen som fastslået i præmis 160 ovenfor ikke kritiseres for ikke at have forsøgt at kvantificere kartellets følger for markedet og for ikke at have foretaget en vurdering, der er underbygget af tal, af disse følger.
- 165 Kommissionen kan heller ikke kritiseres for at indtage den holdning, at den omstændighed, at karteldeltagerne dækkede en meget stor del af citronsyremarkedet (60% af verdensmarkedet og 70% af det europæiske marked), er en væsentlig faktor,

som skal tages i betragtning ved vurderingen af kartellets faktiske følger for markedet. Det kan nemlig ikke nægtes, at jo større markedsandele karteldeltagerne har tilsammen, des mere sandsynligt er det, at deres aftaler om priser og salgskvoter bliver effektive. Selv om denne omstændighed ganske vist ikke i sig selv beviser, at kartellet havde faktiske følger, bemærker Retten, at Kommissionen i beslutningen på ingen måde har godtgjort en sådan årsagsforbindelse, men blot har taget hensyn til omstændigheden som en af flere omstændigheder.

166 I øvrigt finder Retten det berettiget, at Kommissionen anser betydningen af dette indicium for at vokse, jo længere kartellet varer. I betragtning af de administrative og ledelsesmæssige omkostninger ved at gennemføre et komplekst kartel, der som i det foreliggende tilfælde omfatter prisfastsættelse, fordeling af markeder og informationsudveksling, og som, fordi det er ulovligt, indebærer mange risici, finder Retten Kommissionens konklusion, nemlig at overtrædelsens lange varighed viser, at karteldeltagerne må have tjent på kartellet, som derfor har haft faktiske følger for det pågældende marked, uantastelig.

167 Endelig er Retten ikke enig med ADM i, at Kommissionen har vendt bevisbyrden, når den hævder, at analysen ikke på overbevisende måde godtgør, at gennemførelsen af kartellet ikke har spillet nogen rolle i prisudsvingene på citronsyremarkedet, selv om den i betragtning 226 til beslutningen har erkendt, at ekspertrapportens analyse kan have en »vis gyldighed«. Denne del af analysen viser snarere, at Kommissionen omhyggeligt har afvejet de forskellige argumenter for og imod eksistensen af faktiske følger for markedet.

168 Af det anførte fremgår, at Kommissionen ikke har valgt en urigtig fremgangsmåde ved vurderingen af kartellets faktiske følger for citronsyremarkedet.

3. Vurdering af prisudviklingen for citronsyre

a) Parternes argumenter

- 169 ADM har gjort gældende, at Kommissionens beviser for kartelaftalens gennemførelse ikke er fyldestgørende og desuden ikke godtgør, at kartellet havde faktiske følger.
- 170 ADM har for det første bestridt bevisværdien af Kommissionens analyse af prisudviklingen for citronsyre. Ifølge ADM har Kommissionen nemlig kun analyseret de annoncerede priser og ikke de faktisk fakturerede priser. ADM har gjort gældende, at de fleste af de priser, virksomheden har faktureret over for kunderne, i hele den relevante periode reelt lå under de af kartellet fastsatte priser. Ifølge ADM har også Cerestar og JBL udtalt, at de ikke havde taget hensyn til de aftalte priser (betragtning 217 til beslutningen). ADM har tilføjet, at ADM's, H & R's og JBL's oplysninger til Kommissionen om de gennemsnitlige månedlige salg i Europa (jf. betragtning 95 til beslutningen samt JBL's skrivelse af 28.9.1998, H & R (Bayer)'s skrivelse af 23.9.1997 og ADM's skrivelse af 5.12.1997) ligeledes underbygger påstanden om, at de faktisk fakturerede priser som hovedregel lå under de aftalte priser.
- 171 ADM har endvidere peget på en række uddrag af salgsrapporter fra H & R, der er udarbejdet i tidsrummet mellem marts 1991 og september 1994, og hvoraf det efter ADM's opfattelse fremgår, at priserne er blevet presset i hele den nævnte periode.
- 172 Ifølge ADM bekræftes dette i øvrigt af kundernes udtalelser om fastsættelsen af konkurrencedygtige priser.

- 173 ADM har anført, at Kommissionen i betragtning 91, 116 og 217-226 til beslutningen har erkendt, at der i hele den relevante periode, eller i hvert fald fra midten af 1993 til maj 1995, i vid udstrækning var blevet »snydt« med karteldeltagernes indbyrdes tilsagn, hvilket direkte havde påvirket de af karteldeltagerne fastsatte priser, og at det på grund af importen fra Kina var umuligt at overholde priserne.
- 174 ADM har for det andet bestridt bevisværdien af Kommissionens analyse af salgskvoterne. ADM har nemlig kritiseret Kommissionen for blot at have analyseret de aftalte kvoter og indførelsen af en overvågnings- og kompensationsmekanisme uden at undersøge, hvor meget citronsyre de forskellige berørte parter faktisk solgte.
- 175 Hvad dette angår har ADM for det første anført, at det fremgår af betragtning 97 til beslutningen og bekræftes af ekspertrapporten, at den hurtige efterspørgselsstigning især i 1991-1992 havde sat det kvotesystem med kvoter udtrykt i tons, der var blevet aftalt på mødet den 6. marts 1991, ud af kraft. Det fremgår endvidere, at der i stedet blev indført et system med kvoter udtrykt i markedsandele, hvilket gav de enkelte karteldeltagere mulighed for at sælge betydelige mængder, der var blevet tilovers fra de foregående års kvoter, og derved udnytte efterspørgselsstigningen.
- 176 ADM har for det andet gjort gældende, at det fremgår af betragtning 106 og 107 til beslutningen og af ekspertrapporten (punkt 35-40), at parternes salg hvert år var enten større eller mindre end kvoterne, hvilket gav anledning til uophørlige tvister. Ifølge ADM havde JBL endog udtalt — uimodsagt af Kommissionen — »at den i praksis aldrig havde taget hensyn til de oprindelige aftaler om markedsandele«. At karteldeltagerne ikke overholdt kartelbetingelserne, bekræftes af de kapacitetsudvidelser, ADM, JBL og HLR uden problemer gennemførte i de relevante perioder.

177 ADM har for det tredje anført, at det fremgår af betragtning 106 til beslutningen, at kompensations- og overvågningssystemerne ikke var tilstrækkeligt effektive til at tvinge parterne til at overholde kvoterne og derfor gav anledning til mange uoverensstemmelser blandt karteldeltagerne.

178 Ifølge ADM har Kommissionen i lignende sager konkluderet, at når kartelaftalens betingelser ikke overholdes, er følgerne for markedet begrænsede. I sagen om græske færger havde nedslagene i kartelpriserne således fået Kommissionen til at konkludere, at de faktiske følger for markedet var begrænsede, ligesom den i sagen om »Færgeselskaber — Valutatillæg« ud fra kundernes modstand mod prisforhøjelserne havde sluttet, at følgerne for det pågældende marked var begrænsede. ADM finder, at Kommissionen i den foreliggende sag burde have lagt lige så stor vægt på beviserne for, at der blev givet nedslag i kartelpriserne, og at de aftalte kvoter ikke blev overholdt.

179 Kommissionen har forkastet ADM's argumenter.

b) Rettens bemærkninger

180 Ifølge fast retspraksis skal der ved kontrollen af Kommissionens vurdering med hensyn til den konkrete virkning af kartellet på markedet især foretages en undersøgelse af vurderingen af virkningerne af aftalen om priser (jf. dommen i sagen Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 148, og i samme retning Rettens domme af 14.5.1998, sag T-308/94, Cascades mod Kommissionen, Sml. II, s. 925, præmis 173, og sag T-347/94, Mayr-Melnhof mod Kommissionen, Sml. II, s. 1751, præmis 225).

- 181 Endvidere skal der ifølge retspraksis ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed bl. a. tages hensyn til den retlige og økonomiske sammenhæng, som den anfægtede adfærd indgår i (Domstolens dom af 16.12.1975, forenede sager 40/73–48/73, 50/73, 54/73-56/73, 111/73, 113/73 og 114/73, Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1663, præmis 612, og dommen i sagen Ferriere Nord mod Kommissionen, nævnt i præmis 98 ovenfor, præmis 38), ligesom Kommissionen ved vurderingen af en overtrædelses faktiske følger for markedet skal overveje, hvorledes konkurrencesituationen ville have været uden overtrædelsen (jf. i denne retning dommen i sagen Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, præmis 619 og 620, og i sagen Mayr-Melnhof mod Kommissionen, nævnt i præmis 180 ovenfor, præmis 235, og Rettens dom af 11.3.1999, sag T-141/94, Thyssen Stahl mod Kommissionen, Sml. II, s. 347, præmis 645).
- 182 Dels skal det således, når det drejer sig om priskarteller, med en rimelig grad af sandsynlighed (jf. præmis 161 ovenfor), 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 skal Kommissionen ved vurderingen tage samtlige objektive forhold på det pågældende marked i betragtning under hensyntagen til den økonomiske og eventuelt retlige sammenhæng, aftalerne indgår i. Det fremgår af Rettens domme i sagen om kartonkartellet (jf. bl.a. dommen i sagen Mayr-Melnhof mod Kommissionen, nævnt i præmis 180 ovenfor, præmis 234 og 235), at Kommissionen i forbindelse med sin vurdering skal tage hensyn til alle 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. tillige dommen i sagen Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 151 og 152, og i sagen Cascades mod Kommissionen, nævnt i præmis 180 ovenfor, præmis 183 og 184).
- 183 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen på grundlag af de dokumenter, ADM og JBL fremlagde under den administrative procedure, analyseret prisudviklingen for citronsyre mellem marts 1991 og 1995 samt de ledsagende foranstaltninger, der skulle holde priserne oppe, nemlig salgskvoterne og kompensationssystemet.

184 I betragtning 213 til beslutningen har Kommissionen beskrevet udviklingen i citronsyrepriserne, som de var aftalt og anvendt af karteldeltagerne, således:

»Fra marts 1991 til midten af 1993 blev de i kartellet aftalte priser meddelt kunderne og i høj grad overholdt, især i kartellets første år. Prisforhøjelsen til 2,25 DEM/kg (CAA) i april 1991, der var blevet besluttet på kartelmødet i marts 1991, blev gennemført uden problemer. Efterfølgende blev det i juli telefonisk besluttet at hæve prisen til 2,70 DEM/kg (CAA) i august. Denne prisforhøjelse blev også gennemført med held. En sidste forhøjelse til 2,80 DEM/kg (CAA) blev aftalt på mødet i maj 1992 og blev gennemført i juni 1992. Efter dette tidspunkt blev der ikke gennemført yderligere prisforhøjelser, og kartellet koncentrerede sig om nødvendigheden af at opretholde disse priser.«

185 Kommissionen har ligeledes påpeget, at karteldeltagerne i årene 1991-1994 havde tildelt hver karteldeltager faste og nøjagtige salgskvoter udtrykt i tons og samtidig indført et kontrolsystem. Kommissionen har anført, at kvoterne faktisk blev overholdt, og at karteldeltagerne løbende kontrollerede, at instrukserne blev fulgt. Ifølge Kommissionen havde karteldeltagerne endvidere aftalt og implementeret et kompensationsystem, der skulle straffe de karteldeltagere, der solgte mere, end deres kvoter berettigede til, og kompensere de deltagere, der ikke kunne udnytte kvoterne fuldt ud (betragtning 214 og 215 til beslutningen, hvor der henvises til afsnittet »Beskrivelse af begivenhederne« i beslutningen).

186 ADM har ikke bestridt de faktiske forhold som sådanne, således som de udlægges af Kommissionen for så vidt angår prisudvikling og salgskvoter, men har blot gjort gældende, at priserne og kvoterne reelt ikke var blevet overholdt fuldt ud.

- 187 ADM har således med hensyn til prisudviklingen for citronsyre gjort gældende, at ifølge såvel en række meddelelser, der blev forlagt Kommissionen under den administrative procedure, som ekspertrapporten var de fleste af faktureringspriserne lavere end aftalt.
- 188 ADM's tal viser imidlertid, at de aftalte priser og faktureringspriserne udviklede sig parallelt. Især skal nævnes, at da karteldeltagerne i tidsrummet mellem marts 1991 og maj 1992 besluttede at forhøje prisen for citronsyre til brug i levnedsmiddelindustrien fra 2,25 DEM pr. kilo til ca. 2,8 DEM pr. kilo, blev faktureringspriserne, som i april 1991 lå på mellem 1,9 og 2,1 DEM pr. kilo, forhøjet til mellem 2,3 og 2,7 DEM pr. kilo. Det fremgår tillige af ADM's tal, at i hele den periode, hvor de aftalte priser lå på 2,8 DEM pr. kilo, lå faktureringspriserne konstant på et højere niveau end faktureringspriserne før prisforhøjelsen i 1991 og 1992.
- 189 At parterne ikke overholdt deres aftale og ikke altid anvendte de aftalte priser, indebærer ikke, at de fakturerede de priser, de kunne have forlangt, hvis kartellet ikke havde eksisteret. Som Kommissionen med rette har påpeget i betragtning 219 til beslutningen, har Retten tidligere i forbindelse med sin vurdering af eventuelle formildende omstændigheder fastslået, at en virksomhed, der på trods af samordningen med sine konkurrenter følger en mere eller mindre uafhængig politik på markedet, eventuelt søger at udnytte kartellet til sin fordel (dommen i sagen Cascades mod Kommissionen, nævnt i præmis 180 ovenfor, præmis 230). Som anført af Kommissionen i betragtning 226 til beslutningen, gjorde kartellet det endvidere muligt for deltagerne at koordinere prisudviklingen på markedet.
- 190 Det samme gælder for salgskvotesystemets påståede ineffektivitet. ADM har blot anført, at systemet i kartelperioden var blevet ændret, således at hver karteldeltager kunne sælge mere, end kvoterne berettigede til, for at udnytte efterspørgselsstigningen. Dette argument må imidlertid forkastes. Det underbygger nemlig ikke påstanden om, at karteldeltagernes faktiske salg udtrykt i tons svarede til det, de ville

have opnået uden kartellet, eller at systemet ikke påvirkede priserne, heller ikke selv om implementeringen var mindre effektiv end aftalt. Det kan i øvrigt ikke udelukkes, at prisstigningerne var blevet endnu større, hvis kartellet, der forhindrede en priskonkurrence mellem deltagerne, ikke havde eksisteret.

191 Kommissionen finder således med rette, at der foreligger konkrete og troværdige oplysninger, der viser, at karteldeltagernes faktureringspriser for citronsyre med rimelig sandsynlighed kan antages at have været højere end de priser, de ville have forlangt, hvis kartellet ikke havde eksisteret.

192 Selv om det antages, at karteldeltagernes faktureringspriser som hævdet af ADM, der henviser til den økonomiske analyse i ekspertrapporten, stort set svarede til de priser, de ville have anvendt uden kartellet, ændrer det ikke ved, at Kommissionen har ret, når den i betragtning 226 til beslutningen anfører, at kartellet havde gjort det muligt for karteldeltagerne at koordinere prisforhøjelserne. Selv om markedskræfterne uden tvivl har påvirket prisudviklingen, således at det ikke kan hævdes, at prisniveauet har udviklet sig identisk med faktureringspriserne, viser det anførte, at parterne dog i det mindste har kunnet koordinere prisudviklingen.

193 ADM's argumenter må derfor forkastes.

4. Afgrænsning af det relevante produktmarked

a) Parternes argumenter

194 Efter ADM's opfattelse har Kommissionen begået fejl i afgrænsningen af det relevante marked. Imidlertid er det nødvendigt at afgrænse det relevante marked for

at kunne måle kartellets følger for markedet, og Kommissionens fejl har derfor efter ADM's opfattelse påvirket bødeberegningen. Afgrænsningen af det relevante produktmarked er nemlig en vigtig bestanddel af den analyse, Kommissionen skal foretage, hvis den vil tage hensyn til kartellets målbare økonomiske følger for det relevante produktmarked ved bødeudmålingen. Uden en sådan analyse vil Kommissionens konklusion med hensyn til følgerne blot være en teoretisk vurdering af de begrænsende foranstaltningers eventuelle påvirkning af konkurrencen, hvilket ikke er det samme som en analyse baseret på konkrete indicier af de konkurrencebegrænsende virkninger, der er konstateret efter overtrædelsen (Rettens dom af 15.3.2000, forenede sager T-25/95, T-26/95, T-30/95 — T-32/95, T-34/95 — T-39/95, T-42/95 — T-46/95, T-48/95, T-50/95 — T-65/95, T-68/95 — T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 og T-104/95, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 491, præmis 4866).

195 Ifølge ADM fremgår det af betragtning 8-14 til beslutningen, at der for over 90% af citronsyrens tekniske applikationer findes erstatningsprodukter. Stadig ifølge ADM fremgår det af ekspertrapporten, at »det produktmarked, der er relevant for analysen af kartellet, er markedet for citronsyre plus fosfater og sandsynligvis også mineralsyrer«. Desuden har andre citronsyreproducenter ifølge ADM udtalt sig i samme retning under den administrative procedure. Endelig har ADM gjort gældende, at muligheden for at erstatte citronsyre med andre produkter også er gennemgået i en rapport fra R. Bradley, H. Janshekar og Y. Yoshikawa, nemlig »CEH Marketing Research Report, Citric Acid«, som i 1996 blev offentliggjort i »Chemical Economics Handbook — SRI International« (herefter »CEH-rapporten«), og hvis oplysninger Kommissionen selv har benyttet sig af i beslutningen (jf. bl.a. betragtning 72).

196 Trods dette har Kommissionen efter ADM's opfattelse ikke undersøgt, om citronsyremarkedet i sig selv kunne anses for at udgøre et relevant marked, eller om citronsyremarkedet snarere skulle betragtes som en del af et større marked omfattende de nævnte erstatningsprodukter.

197 Kommissionen har forkastet ADM's argumenter.

b) Rettens bemærkninger

- 198 Det bemærkes for det første, at Kommissionen i beslutningen ikke har undersøgt, om det relevante produktmarked kun omfattede citronsyre, eller om det som hævdet af ADM også omfattede produkter, der kan erstatte citronsyre. Under overskrifterne »Produktet« (betragtning 4-14 til beslutningen) og »Citronsyremarkedet« (betragtning 38-53 til beslutningen) har Kommissionen blot beskrevet citronsyrens forskellige applikationer samt citronsyremarkedets størrelse.
- 199 Den ekspertrapport, ADM forelagde Kommissionen under den administrative procedure, indeholder imidlertid en analyse af det relevante produktmarked, som defineres bredere, således at det også omfatter erstatningsprodukter, bl.a. fosfater og mineralsyrer. Kommissionen har imidlertid i beslutningen ikke gennemgået ADM's argumenter for en bredere afgrænsning af det relevante produktmarked.
- 200 Når dette er sagt, finder Retten dog kun ADM's argumenter antagelige, såfremt ADM kan godtgøre, at Kommissionen, hvis den havde afgrænset det relevante produktmarked som ønsket af ADM, ville have konkluderet, at overtrædelsen ikke havde følger for markedet defineret som omfattende citronsyre og erstatningsprodukter. Som fastslået i præmis 161 ovenfor, er det kun, såfremt ADM kan godtgøre dette, at Kommissionen er afskåret fra at anvende kriteriet om kartellets faktiske følger for markedet ved sin beregning af bøden ud fra overtrædelsens grovhed.
- 201 Henset til Kommissionens analyse af prisudviklingen og salgskvoterne i betragtning 213 ff. til beslutningen, findes ADM imidlertid ikke at have påvist eller at have peget på forhold, som under ét udgør en række sammenhængende indicier, som med

rimelig sandsynlighed viser, at citronsyrekartellet ikke ville have følger for det større marked omfattende erstatningsprodukter, eller i hvert fald kun ubetydelige følger. Selv i ekspertrapporten, der anbefaler en bredere afgrænsning af markedet, omfatter undersøgelsen af, om kartellet har påvirket prisudviklingen, alene citronsyremarkedet.

202 Endelig er det med urette, at ADM har påberåbt sig præmis 4866 i dommen i sagen Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 194 ovenfor. Retten har ganske vist her bemærket, at Kommissionen skulle foretage sin analyse på grundlag af konkrete indicier og ikke nøjes med teoretiske vurderinger, men denne del af dommen vedrører ikke afgrænsningen af det relevante produktmarked, men overtrædelsens reelle følger for markedet.

203 Klagepunktet om en fejlagtig afgrænsning af det relevante produktmarked må derfor forkastes.

204 Det må således konkluderes, at ADM ikke har godtgjort, at Kommissionen åbenbart har fejlvurderet kartellets faktiske følger for markedet.

IV — *Overtrædelsens varighed*

205 ADM har anført, at Kommissionen i betragtning 91, 116 og 217-226 til beslutningen har erkendt, at der i hele den relevante periode, eller i hvert fald fra midten af 1993

til maj 1995 i vid udstrækning var blevet »snydt« med karteldeltagernes indbyrdes tilsagn, hvilket direkte havde påvirket de af karteldeltagerne fastsatte priser, og at det på grund af importen fra Kina var umuligt at overholde priserne (jf. præmis 173 ovenfor).

206 ADM har i denne forbindelse gjort gældende, at Kommissionen ikke med føje kunne forhøje bøden til ADM med 10% for hvert år, overtrædelsen har varet (betragtning 249 til beslutningen). Ifølge ADM har Kommissionen herved tilsidesat proportionalitets- og ligebehandlingsprincippet, idet dens beslutning afviger fra tidligere praksis (Kommissionens beslutning 98/273/EF af 28.1.1998 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/35.733 — VW) (EFT L 124, s. 60)), hvorefter forhøjelsen reduceres for så vidt angår de perioder, hvor aftalen ikke er blevet overholdt eller gennemført.

207 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

208 Det bemærkes, at det af punkt B i Kommissionens retningslinjer fremgår, at Kommissionen ved overtrædelser af mellemlang varighed (almindeligvis mellem et og fem år) kan forhøje det beløb, der fastsættes for overtrædelsens grovhed, med op til 50%.

209 I den foreliggende sag har Kommissionen i betragtning 249 til beslutningen konstateret, at ADM's overtrædelse har varet i fire år, således at overtrædelsen har mellemlang varighed i retningslinjernes forstand, og den har forhøjet bøden med 40% under henvisning til varigheden. Kommissionen har således fulgt reglerne i retningslinjerne. Retten finder endvidere ikke, at forhøjelsen på 40% under henvisning til overtrædelsens varighed i det foreliggende tilfælde kan anses for åbenbart uforholdsmæssig.

- 210 Med hensyn til ADM's henvisning til Kommissionens beslutning i VW-sagen (jf. præmis 206 ovenfor) konstaterer Retten, at de faktiske omstændigheder i VW-sagen afviger fra omstændighederne i den foreliggende sag. F.eks. var genstanden for VW-sagen et kartel, der havde været i over ti år, hvorfor Kommissionen i overensstemmelse med retningslinjerne forhøjede bøden med en vis procentdel pr. år, og ikke som i det foreliggende tilfælde med en procentdel for hele overtrædelsens varighed. Retten konstaterer i øvrigt, at det i modsætning til, hvad ADM har hævdet, ikke fremgår af betragtningerne til VW-beslutningen, at Kommissionen havde til hensigt at indføre en almindelig praksis, der skulle danne præcedens for alle efterfølgende beslutninger.
- 211 Anbringendet bør derfor forkastes.

V — *Skærpende omstændigheder*

A — *Indledning*

- 212 I betragtning 267 og 273 til beslutningen har Kommissionen konkluderet, at ADM og HLR var de to ledere af kartellet, hvorfor den forhøjede deres respektive bøder med 35%.
- 213 ADM har bestridt, at virksomheden var en leder af kartellet, og finder ikke, at Kommissionen med føje kunne beslutte en sådan forhøjelse af bødebeløbet. ADM har i det væsentlige påberåbt sig fire anbringender om bødeforhøjelsen som følge af skærpende omstændigheder. For det første er det med urette, at Kommissionen har betegnet ADM som leder af kartellet. For det andet har Kommissionen tilsidesat

ligebehandlingsprincippet ved at forhøje ADM's bøde med samme sats som HLR's. For det tredje har Kommissionen tilsidesat ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet ved at afvige fra tidligere beslutningspraksis i spørgsmålet om forhøjelsen af bøden til ADM. For det fjerde er begrundelsespligten tilsidesat i beslutningen.

B — Udpegelse af ADM som leder af kartellet

1. Indledning

- 214 Kommissionen har først og fremmest konkluderet, at ADM sammen med HLR skal anses for en leder af kartellet, under henvisning til, at ADM har spillet en afgørende rolle ved etableringen af kartellet og en ledende rolle ved afviklingen af de forskellige kartelmøder, jf. betragtning 263-266 til beslutningen. Kommissionens konklusion bygger på tre forskellige forhold.
- 215 Kommissionen har for det første i betragtning 263 og 264 til beslutningen gjort gældende, at ADM i januar 1991 efter at være trængt ind på citronsyremarkedet i december 1990 arrangerede en række bilaterale møder med nogle af de største citronsyreproducenter, nemlig H & R, HLR og JBL (herefter »de bilaterale møder arrangeret af ADM i januar 1991«). Kommissionen har for det andet, i betragtning 265 til beslutningen, henvist til en erklæring, som en tidligere repræsentant for ADM, der deltog i kartelmøderne (herefter »den tidligere repræsentant for ADM«), afgav til FBI under kartelproceduren for de amerikanske myndigheder, således som erklæringen er citeret i en rapport fra FBI (herefter »FBI-rapporten«), og som bl.a. vedrørte den adfærd, en anden repræsentant for ADM, der ligeledes havde deltaget i kartelmøderne, havde udvist (herefter »den anden repræsentant for ADM«). I betragtning 266 til beslutningen har Kommissionen for det tredje henvist til en erklæring afgivet af Cerestar under den administrative procedure (herefter »Cerestars erklæring«).

216 ADM har gjort gældende, at Kommissionen har begået skønsfejl i sin vurdering af disse tre forhold og ikke har begrundet beslutningen tilstrækkeligt på disse punkter. Retten vil gennemgå disse klagepunkter hver for sig under gennemgangen af de tre forskellige forhold. I øvrigt finder ADM ikke, at disse forhold berettiger Kommissionen til at konkludere, at ADM har spillet en ledende rolle i kartellet.

2. Kommissionens påståede fejl med hensyn til ADM's ledende rolle

a) De bilaterale møder arrangeret af ADM i januar 1991

Parternes argumenter

217 ADM finder ikke, at virksomhedens adfærd under møderne i januar 1991 med deltagelse af, ud over ADM, H & R, HLR og JBL, kan anses for et forhold, der beviser, at ADM spillede en ledende rolle i kartellet. Til støtte for dette synspunkt har ADM citeret uddrag af betragtning 264 til beslutningen, hvor det hedder, at »den omstændighed, at ADM holdt en række bilaterale møder med sine konkurrenter kort før det første multilaterale kartelmøde, ikke er tilstrækkeligt til at vise, at ADM var initiativtager til kartellet«.

218 Under alle omstændigheder finder ADM beslutningen utilstrækkeligt begrundet. Kommissionen har nemlig ved selv at anføre, at eksistensen af bilaterale møder ikke er tilstrækkelig til at vise, at ADM var initiativtager til kartellet, modsagt sin egen analyse af disse møder i betragtning 263.

219 Kommissionen har påstået ADM's argumenter forkastet.

Rettens bemærkninger

220 Det bemærkes, at Kommissionen i betragtning 263 til beslutningen har støttet sin vurdering af de bilaterale møder arrangeret af ADM i januar 1991 på to dokumenter. Det første er et memorandum af 15. januar 1999 fra ADM angående et møde mellem ADM's tidligere repræsentant i kartellet og Kommissionens tjenestegrene, der blev afholdt den 11. september 1998. Det andet er FBI-rapporten.

221 Med hensyn til disse bilaterale møder arrangeret af ADM i januar 1991 med de største citronsyreproducenter, nemlig H & R, HLR og JBL har Kommissionen anført, at selv om ADM havde betegnet disse møder som »præsentationsmøder« med de øvrige konkurrenter, »spillede [disse møder højst sandsynligt] en afgørende rolle ved etableringen (eller genetableringen) af citronsyrekartellet i marts 1991«. Kommissionen finder nemlig, at »[i] betragtning af den meget korte tid, der gik mellem denne møderække og det første multilaterale kartelmøde den 6. marts 1991, er det mest sandsynligt, at muligheden for eller ønsket om at oprette et formaliseret kartel blev drøftet. Dette støttes især af indholdet af de første drøftelser ifølge en ADM-medarbejders referat: Selv om beskrivelsen af drøftelserne er meget vag, har medarbejderen oplyst, at ved mindst to lejligheder blev en konkurrent »klandret« for den måde, vedkommende drev sin citronsyrevirksomhed på«. Ifølge Kommissionen er »[d]enne vrede rettet mod en konkurrent, som blev beskyldt for ikke at opføre sig passende på markedet, [...] et klart tegn på det konkurrencebegrænsende formål med at indføre større disciplin på markedet« (betragtning 74, 75 og 263 til beslutningen).

- 222 Kommissionen har i betragtning 264 til beslutningen tilføjet: »Den omstændighed, at ADM holdt en række bilaterale møder med sine konkurrenter kort tid før det første multilaterale kartelmøde, [finder Kommissionen] ikke er tilstrækkeligt til at vise, at ADM var initiativtager til kartellet, selv om meget tyder på, at dette var tilfældet.«
- 223 Med hensyn til ADM's påberåbelse af fejl i vurderingen af de bilaterale møder bemærker Retten for det første, at ADM ikke har bestridt, at virksomheden har arrangeret disse møder. ADM har heller ikke påstået, at Kommissionens sammenfatning af de dokumenter, den har henvist til i denne forbindelse, er fejlbehæftet. ADM har derimod gjort gældende, at de bilaterale møder alene havde til formål at give ADM mulighed for at præsentere sig for de øvrige karteldeltagere.
- 224 Det er ganske vist rigtigt, at — som Kommissionen selv har anført i betragtning 264 til beslutningen — de oplysninger om de bilaterale møder, Kommissionen rådede over, ikke i sig selv var tilstrækkelige til at vise, at ADM under disse møder var initiativtager til kartellet. Dog er det med rette, at Kommissionen udtalte, at den omstændighed, at ADM holdt en række bilaterale møder kort tid før det første multilaterale kartelmøde, »tyder [meget] på«, at ADM var initiativtager til kartellet.
- 225 Den omstændighed, at Kommissionen i betragtning 264 til beslutningen har nuanceret sit syn på de bilaterale møder som bevis for, at ADM spillede en ledende rolle i kartellet, betyder ikke i sig selv, at Kommissionen har foretaget en fejlagtig analyse af møderne. Tværtimod viser Kommissionen ved sin fremgangsmåde, at den omhyggeligt har gennemgået de påberåbte dokumenter og derefter konkluderet, at eksistensen af de bilaterale møder blot er et kraftigt indicium for, at ADM har spillet en ledende rolle, men ikke er tilstrækkelig til, at der kan drages endelige konklusioner.

- 226 Kommissionen har således ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at påberåbe sig mødernes eksistens som et yderligere indicium ud over de to øvrige forhold, den har lagt til grund for sin konklusion, nemlig at ADM havde spillet en ledende rolle i kartellet.
- 227 Med hensyn til ADM's påstand om, at begrundelsespligten er tilsidesat, bemærkes, at Kommissionens argumentation klart og utvetydigt fremgår af betragtning 263 og 264 til beslutningen. Selv om Kommissionen i betragtning 263 til beslutningen giver udtryk for det synspunkt, at afholdelsen af flere på hinanden følgende møder i januar 1991 mellem ADM og henholdsvis H & R, HLR og JBL højst sandsynligt spillede en afgørende rolle ved etableringen af citronsyrekartellet i marts 1991, har Kommissionen nemlig i betragtning 264 til beslutningen præciseret denne konstaterings konsekvenser for ADM ved at anføre, at rækken af bilaterale møder mellem ADM og virksomhedens konkurrenter kort tid før det første multilaterale kartelmøde ikke er tilstrækkelig til at vise, at ADM var initiativtager til kartellet, men at meget tyder på, at dette var tilfældet. Denne præcisering er ikke selvmodsigende og svækker ikke sammenhængen i Kommissionens argumentation. Kommissionen kan derfor ikke hævdes at have tilsidesat begrundelsespligten i denne forbindelse.
- 228 Følgelig har Kommissionen på dette punkt hverken anlagt et åbenbart urigtigt skøn eller tilsidesat begrundelsespligten.

b) Den erklæring, den tidligere repræsentant for ADM afgav til FBI

Sammenfatning af de faktiske omstændigheder og beslutningens ordlyd

- 229 Den 11. og 12. oktober 1996 afgav den tidligere repræsentant for ADM en erklæring til »grand jury« som led i den kartelsag, der blev ført i De Forenede Stater. Sagen

afsluttedes ved, at parterne indgik en »plea agreement«. Afsløringen af den tidligere repræsentant for ADM, der blev bistået af sine advokater, fandt sted i henhold til en »compulsion order«, der var blevet vedtaget. Afhøringen gav anledning til FBI-rapporten af 5. november 1996.

230 Det fremgår af en skrivelse af 11. oktober 1996 fra de kompetente amerikanske myndigheder til advokaten for den tidligere repræsentant for ADM, at afhøringen skete efter anmodning fra ADM, der indvilgede i at underkaste sig afhøringen, men forbeholdt sig ret til i overensstemmelse med De Forenede Staters forfatning ikke at besvare spørgsmål, der kunne inkriminere virksomheden (Fifth Amendment). I skrivelsen nævnes også, at de kompetente amerikanske myndigheder før afhøringen lovede den tidligere repræsentant for ADM straffrihed for så vidt angår de i erklæringen erkendte forhold, forudsat at han besvarede de stillede spørgsmål ærligt og redeligt og fremlagde samtlige oplysninger i hans besiddelse. De kompetente amerikanske myndigheder havde ligeledes meddelt, at den erklæring, den tidligere repræsentant for ADM afgav under afhøringen, ikke direkte eller indirekte kunne anvendes mod ADM eller nogen af virksomhedens ansatte, datterselskaber eller forbundne selskaber som led i en strafferetlig forfølgning.

231 Under afhøringen den 11. og 12. oktober 1996 beskrev den tidligere repræsentant for ADM i detaljer kartellets og de involverede parters måde at fungere på. Han beskrev bl.a. de regelmæssige møder på højeste niveau (de såkaldte »masters-møder« eller »G-4/5-møder«) samt de mere teknisk betonedede møder (de såkaldte »Sherpa-møder«), hvoraf han selv havde deltaget i de fleste. På s. 21 og 22 i FBI-rapporten findes den passage i erklæringen fra den tidligere repræsentant for ADM, som Kommissionen har citeret i uddrag i betragtning 265 til beslutningen.

232 Bayer forelagde Kommissionen FBI-rapporten under den administrative procedure. Også under den administrative procedure, nemlig under et møde den 11. december 1998 mellem Kommissionens tjenestegrene og repræsentanter for ADM (jf.

betragtning 57 til beslutningen), stillede Kommissionen spørgsmål til den tidligere repræsentant for ADM. Efter mødet forelagde ADM Kommissionen et udateret memorandum med overskriften »Memorandum baseret på drøftelserne den 11. december 1998 mellem [den tidligere repræsentant for ADM i kartellet] og Kommissionen«.

233 I klagepunktsmeddelelsen har Kommissionen desuden henvist bl.a. til erklæringen fra den tidligere repræsentant for ADM som gengivet i FBI-rapporten, der blev vedlagt klagepunktsmeddelelsen.

234 Endelig har ADM i sit svar på klagepunktsmeddelelsen henvist til den erklæring, virksomhedens tidligere repræsentant havde afgivet til FBI, for at fremhæve ADM's store samarbejdsvilje ikke alene under den administrative procedure for Kommissionen, men også over for de amerikanske myndigheder. ADM har i øvrigt selv flere gange henvist til FBI-rapporten for at vise, at virksomheden havde samarbejdet fuldt ud under proceduren for Kommissionen, at kartellet kun havde haft begrænsede konsekvenser for citronsyremarkedet, og at der skulle tages hensyn til formildende omstændigheder ved beregningen af bøden. ADM har især i denne forbindelse med støtte i FBI-rapporten søgt at godtgøre, at virksomheden efter egen opfattelse ikke havde spillet en ledende rolle i kartellet, selv om det var dette argument, virksomheden havde brugt for at overbevise Kommissionen om, at der skulle tages hensyn til formildende omstændigheder.

235 Angående FBI-rapporten hedder det i betragtning 265 til beslutningen:

»Under FBI's interview i 1996 nævnte [den] tidligere repræsentant for ADM ved kartelmøderne en anden ADM-repræsentant, der deltog i de samme møder, og udtalte om ham, at »hele G-4/5-ordningen synes at være [navnet på den pågældende ADM-repræsentant]'s idé, og på mødet den 6. marts 1991 i Basel, hvor reglerne for

[citronsyreordningen] blev fastlagt, spillede [navnet på ADM-repræsentanten] en forholdsvis aktiv rolle«. Om samme kollega sagde han videre, at »[navnet på ADM-repræsentanten] blev betragtet som »den vise gamle mand« og endda var blevet døbt »prædikanten« af [navnet på en repræsentant for JBL].«

Parternes argumenter

236 Efter ADM's opfattelse har Kommissionen begået en fejl, da den vurderede, at FBI-rapporten beviste ADM's ledende rolle.

237 ADM har for det første gjort gældende, at Kommissionen ikke med føje kunne støtte sig på FBI-rapporten, idet denne var et af de beviser, et tredjelands myndigheder havde indsamlet under en efterforskning, og som ikke var omfattet af de fællesskabsretlige procesgarantier. ADM har påpeget, at hverken den tidligere repræsentant for ADM eller hans advokat har haft mulighed for at rette i, godkende eller underskrive erklæringen.

238 Ifølge ADM finder De Forenede Staters domstole, at sådanne erklæringer ifølge deres natur er upålidelige. ADM har desuden påpeget, at Domstolen i sin dom af 10. november 1993, *Otto* (sag C-60/92, Sml. I, s. 5683, præmis 20), har erkendt, at det er muligt, at de oplysninger, som fremskaffes under en national sag, som ikke er omfattet af Fællesskabets bestemmelser om retten til ikke at inkriminere sig selv, bringes til Kommissionens kundskab, specielt af en part, der har interesse heri. Domstolen tilføjede imidlertid, at det følger af dens dom af 18. oktober 1989, *Orkem* mod Kommissionen (sag 374/87, Sml. s. 3283), at Kommissionen — ligesom i øvrigt en national myndighed — ikke må benytte oplysningerne som bevis for en overtrædelse af konkurrencereglerne, under en procedure, der kan føre til pålæggelse af sanktioner, eller som et indicium for, at der er grundlag for at indlede en undersøgelse forud for en sådan procedure.

- 239 ADM har understreget, at dette ikke skal opfattes, som om De Forenede Staters myndigheder ikke har anvendt procesgarantier. Den tidligere repræsentant for ADM var faktisk ledsaget af sin advokat og havde opnået tilsagn om, at der ikke ville blive iværksat strafforfølgning mod virksomheden. Imidlertid er der efter ADM's opfattelse tale om beviselementer, der er fremskaffet under en sag ført i et tredjeland, og som ikke kan være omfattet af de fællesskabsretlige garantier. Det er klart, at Kommissionen ikke kan bedømme et dokumentets bevisværdi, hvis den ikke ved, under hvilke omstændigheder dokumentet er blevet til, eller hvilke procesgarantier der har været gældende under dets udarbejdelse, herunder helt afgørende forhold, nemlig om dokumentet er udarbejdet under ed, om vidnet eller hans advokat har haft mulighed for at gennemse det, osv.
- 240 ADM finder for det andet, at det er med urette, at Kommissionen har støttet sig på FBI-rapporten, idet ADM ikke har haft mulighed for at udøve den ret til beskyttelse mod selvinkriminering, der fremgår af dommen i sagen Orkem mod Kommissionen, nævnt i præmis 238 ovenfor. ADM finder det i øvrigt irrelevant, at den straffrihed, der blev indrømmet ADM, kun gjaldt for en straffesag.
- 241 ADM har påpeget, at den pågældende erklæring er afgivet af den tidligere repræsentant for ADM, som har givet afkald på retten til beskyttelse mod selvinkriminering på betingelse af, at de amerikanske myndigheder ikke bruger den imod bl.a. den tidligere repræsentant for ADM eller ADM selv. Imidlertid har Kommissionen i modsætning til De Forenede Staters myndigheder under sin procedure ikke givet ADM lejlighed til at udøve sin ret til beskyttelse mod selvinkriminering i forbindelse med erklæringen fra den tidligere repræsentant for ADM. ADM har ikke bestridt, at Kommissionen kunne påberåbe sig de dele af FBI-rapporten, hvor der er sammenfald med udtalelserne fra den tidligere repræsentant for ADM under den administrative procedure for Kommissionen. Imidlertid vedrører disse udtalelser efter ADM's opfattelse ikke »den ledende rolle i kartellet«, som Kommissionen har påberåbt sig under henvisning til FBI-rapporten. ADM har kritiseret Kommissionen for, at den, selv om den har udspurgt ADM's tidligere repræsentant personligt og har haft rig mulighed for at udspørge ham, såvel direkte som ved at stille skriftlige spørgsmål, ikke har spurgt, om ADM var leder. Den har heller ikke senere på noget tidspunkt under undersøgelsesproceduren stillet dette spørgsmål.

242 ADM har for det tredje nævnt tre grunde til, at FBI-rapporten ifølge sin natur ikke er pålidelig.

243 For det første er rapporten udarbejdet af FBI's agenter og statsadvokater, der ønskede at fremme deres sag. Ifølge ADM er lignende rapporter blevet afvist af amerikanske domstole som andenhåndsbeviser med den begrundelse, at efterforskere, der ønsker solide beviser i en straffesag, kan fristes til ikke at gengive alt, den udspurgte har sagt.

244 ADM har for det andet gentaget påstanden om, at hverken den tidligere repræsentant for ADM eller hans advokat har haft mulighed for at gennemse, godkende og underskrive erklæringen, og at to år senere under et krydsforhør om det for retten afgivet vidneudsagn, hvor den tidligere repræsentant for ADM var indkaldt som vidne af De Forenede Staters myndigheder, havde denne erklæret, at han ikke tidligere havde set FBI-rapporten. Under krydsforhøret havde den tidligere repræsentant for ADM endvidere sat spørgsmålstegn ved nøjagtigheden af den passage i rapporten, der blev forelagt ham.

245 ADM finder for det tredje, at FBI-rapporten er selvmodsigende i spørgsmålet om ADM's angivelige lederstatus. ADM har nemlig gjort gældende, at mens Kommissionen har baseret sig på den del af rapporten (s. 22 i rapporten), hvor det anføres, at chefen for den tidligere repræsentant for ADM fastlagde reglerne for ordningen og spillede en aktiv rolle under mødet den 6. marts 1991, der var det første møde, hedder det på rapportens s. 7 om dette møde den 6. marts 1991, at »mødet helt klart blev ledet af [repræsentanten for HLR], som af den tidligere repræsentant for ADM betegnes som »primus motor««.

- 246 ADM har tilføjet, at det fremgår af memorandummet af 11. december 1998 (jf. præmis 232 ovenfor), at »[HLR's repræsentant] [...] var formand for denne uformelle gruppe«, at »ADM sjældent deltog«, og at »[ADM's repræsentanter] især lyttede« (s. 3).
- 247 ADM har for det fjerde påberåbt sig erklæringerne af 26. februar 2002 fra den tidligere repræsentant for ADM og hans advokat til støtte for sine påstande i den foreliggende sag.
- 248 Med hensyn til erklæringen fra advokaten for den tidligere repræsentant for ADM har ADM anført, at advokatens egne notater vedrørende de svar, den tidligere repræsentant for ADM gav under FBI's afhøring, viser, at der er en subtil, men væsentlig forskel mellem FBI-rapporten og de svar, den tidligere repræsentant for ADM faktisk gav, for så vidt angår spørgsmålet om den ledende rolle. ADM har påpeget, at advokatens notater blev udarbejdet samtidig med, at hans klient afgav erklæring, mens FBI-rapporten må anses for en efterfølgende gengivelse af de udtryk, der blev benyttet af den tidligere repræsentant for ADM.
- 249 Ifølge ADM fremgår det nemlig for det første af advokatens notater, at hans klient, den tidligere repræsentant for ADM, havde udtalt, at den anden repræsentant for ADM havde spillet en »forholdsvis aktiv« rolle under mødet den 6. marts 1991, men at den anden repræsentant på intet tidspunkt havde søgt at »styre mødet«. I FBI-rapporten hedder det blot, at han havde spillet en »aktiv rolle«, idet det vigtige kvalificerende adverbium »forholdsvis« er udeladt.
- 250 ADM har for det andet påpeget, at det fremgår af advokatens notater, at FBI ikke spurgte den tidligere repræsentant for ADM, om de nærmere regler for »G-4/G-5-ordningen« var udtænkt af den anden repræsentant for ADM. Som et af flere spørgsmål om kartellet blev den tidligere repræsentant for ADM nemlig spurgt, om »det så ud som om, at idéen stammede [fra den anden repræsentant for ADM]«, hvortil den tidligere repræsentant for ADM ifølge notaterne havde svaret »ja«. Spørgsmålene gik således på, om ADM's deltagelse i kartellet var en idé fostret af

den anden repræsentant for ADM, og ikke om de nærmere regler for ordningen var den anden repræsentants idé. I hvert fald er både spørgsmålet og svaret ekstremt tvetydige og giver derfor ikke belæg for FBI-rapportens unuancerede påstand om, at »de nærmere regler for G-4/G-5-ordningen syntes at være en idé fostret af [den anden repræsentant for ADM]«. Derimod viser advokatens notater om drøftelserne vedrørende de regler for kartellet, der blev fastlagt på mødet den 6. marts 1991, at hans klient, den tidligere repræsentant for ADM, helt utvetydigt har erklæret, at HLR's repræsentant var hoveddeltageren og havde anbefalet et kvotesystem. ADM har endvidere påpeget, at det fremgår af notaterne, at den anden repræsentant for ADM »sjældent tog ordet« og »under møderne plejede at lytte og se, hvad der skete«. ADM har understreget, at notaterne på dette punkt er i overensstemmelse med erklæringen fra virksomhedens tidligere repræsentant, hvorefter den anden repræsentant for ADM »aldrig [søgte] at styre mødet«, og at »det havde andre gjort tidligere«.

- 251 ADM har for det tredje anført, at advokatens notater viser, at den tidligere repræsentant for ADM aldrig har brugt udtrykket »den vise gamle mand« om den anden repræsentant for ADM.
- 252 Angående erklæringen fra den tidligere repræsentant for ADM har ADM gjort gældende, at den tidligere repræsentant også har bekræftet, at hans udtalelser, som han husker dem, på tre punkter afviger fra dem, der er tillagt ham i FBI-rapporten.
- 253 Ifølge ADM fremgår det af erklæringen, at den anden repræsentant for ADM ikke havde bidraget meget til mødet den 6. marts 1991 og ikke kunne betragtes som mødeleder.
- 254 Ifølge ADM fremgår det også af erklæringen fra den tidligere repræsentant for ADM, at HLR's repræsentant havde inviteret den tidligere repræsentant for ADM og den anden repræsentant for ADM til mødet den 6. marts 1991, havde ledet mødet og havde anbefalet indberetnings- og kontrolsystemet til overvågning af, at reglerne for kartellet blev overholdt.

- 255 Stadig ifølge ADM fremgår det af erklæringen, at den tidligere repræsentant for ADM ikke husker, at den anden repræsentant for ADM var blevet kaldt »den vise gamle mand«, men at han husker, at JBL's repræsentant, der fra maj 1994 deltog i kartelmøderne som mødeleder, kaldte den anden repræsentant for ADM »prædikanten«. Det fremgår desuden heraf, at den tidligere repræsentant for ADM formodede, at disse betegnelser blev brugt, fordi »[den anden repræsentant for ADM] normalt var reserveret og kun tog ordet, hvis han havde noget forholdsvis vigtigt at sige«. Endelig fremgår det, at udtrykket »den vise gamle mand« ikke er blevet brugt om den anden repræsentant for ADM.
- 256 ADM har for det femte gjort gældende, at FBI-rapporten er uforenelig med Kommissionens egne konklusioner. I betragtning 265 til beslutningen søger Kommissionen nemlig ud fra FBI-rapporten at beskrive den anden repræsentant for ADM som en person, der havde spillet en ledende rolle under det første kartelmøde den 6. marts 1991, mens Kommissionen i betragtning 78 til beslutningen har anført, at dette møde blev »arrangeret og ledet af [HLR's repræsentant]«.
- 257 ADM har desuden hævdet, at denne beskrivelse af mødet den 6. marts 1991 afviger fra Kommissionens beskrivelse heraf i klagepunktsmeddelelsen. Kommissionen har i klagepunktsmeddelelsens punkt 62 anført, at dette møde var »arrangeret og blev ledet af [HLR's repræsentant]«.
- 258 Ifølge ADM fremgår det tillige af betragtning 85 og 89 til beslutningen, at HLR's repræsentant spillede en central rolle under mødet den 6. marts 1991.
- 259 Kommissionen har påstået samtlige ADM's argumenter forkastet.

Rettens bemærkninger

— Indledning

260 ADM har fremsat to klagepunkter. ADM har for det første gjort gældende, at Kommissionen ved at støtte sig på FBI-rapporten har tilsidesat de fællesskabsretlige procesgarantier. ADM finder for det andet, at Kommissionen har fejlbedømt FBI-rapportens indhold.

— Klagepunktet om Kommissionens tilsidesættelse af de fællesskabsretlige procesgarantier

261 Det er ubestridt, at ingen bestemmelse forbyder Kommissionen at henholde sig til et dokument, der som FBI-rapporten i det foreliggende tilfælde er udarbejdet som led i en anden procedure end den, Kommissionen selv har indledt, som bevis for en tilsidesættelse af artikel 81 EF og 82 EF og fastsætte en bøde på dette grundlag.

262 Retspraksis anerkender imidlertid — som almindelige fællesskabsretlige principper, som de grundlæggende rettigheder er en del af, og i lyset af hvilke alle fællesskabsretlige bestemmelser skal fortolkes — retten for en virksomhed 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 (dommen i sagen Orkem mod Kommissionen, nævnt i præmis 238 ovenfor, præmis 35). 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 (jf. Domstolens dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P,

C-250/99 P — C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 8375, præmis 273, og Rettens dom af 20.2.2001, sag T-112/98, Mannesmannröhren-Werke mod Kommissionen, Sml. II, s. 729, præmis 64).

263 Det er rigtigt, at de faktiske omstændigheder i det foreliggende tilfælde afviger fra dem i ovennævnte sager, hvor Kommissionen havde stillet spørgsmål til virksomheder, der havde ret til at nægte at besvare spørgsmålene.

264 Når Kommissionen imidlertid som i det foreliggende tilfælde baserer sin frie bedømmelse af det foreliggende bevismateriale på en erklæring afgivet som led i anden procedure end den, der er indledt for den, og når denne erklæring kan indeholde oplysninger, som den pågældende virksomhed kunne have nægtet at give Kommissionen i henhold til dommen i sagen Orkem mod Kommissionen, nævnt i præmis 238 ovenfor, skal Kommissionen sikre virksomheden samme procesgarantier, som virksomheden har i henhold til ovennævnte dom.

265 Procesgarantierne indebærer i et tilfælde som det foreliggende, 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 omstændigheder i forbindelse med afgivelsen af erklæringerne eller fremlæggelsen af erklæringerne for Kommissionen.

- 266 I det foreliggende tilfælde skal der for det første tages hensyn til, at FBI-rapporten blev forelagt Kommissionen af en af ADM's konkurrenter, Bayer, som også deltog i kartellet (jf. præmis 232 ovenfor), og at ADM ikke har gjort gældende, at Bayer eller Kommissionen har fået dokumentet i hænde på ulovlig vis.
- 267 Retten konstaterer for det andet, at FBI-rapporten er et dokument udarbejdet af den kompetente amerikanske myndighed i kartelsager, som blev fremlagt for de amerikanske domstole under en sag om samme kartel. Umiddelbart var der intet ved dokumentet, der burde have fået Kommissionen til at tvivle på dets bevisværdi. Med hensyn til ADM's fremhævelse af, at De Forenede Staters kompetente myndigheder i deres skrivelse af 11. oktober 1996 til advokaten for den tidligere repræsentant for ADM understreger, at de oplysninger i rapporten, der stammer fra ham, ikke kan anvendes mod ham eller ADM, bemærker Retten, at det udtrykkeligt fremgår, at tilsagnet gælder for straffesager i amerikansk lovgivnings forstand og ikke procedurer såsom dem, der indledes for Kommissionen.
- 268 Som noget mere grundlæggende bemærker Retten for det tredje, at Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen har anført, at den ville støtte sig på denne rapport, og at rapporten er vedlagt klagepunktsmeddelelsen. ADM har således fået mulighed for at tage stilling til ikke alene dokumentets indhold, men også eventuelle uregelmæssigheder eller særlige omstændigheder i forbindelse med rapportens udarbejdelse, som f.eks. dem, der er påberåbt for Retten (jf. bl.a. præmis 243 og 244 ovenfor), eller fremlæggelsen for Kommissionen, nemlig sådanne uregelmæssigheder eller omstændigheder, som ifølge ADM bevirker, at Kommissionen ikke kan støtte sig på dette dokument uden at tilsidesætte de fællesskabsretlige procesgarantier.
- 269 Imidlertid har ADM i sit svar på klagepunktsmeddelelsen ikke kritiseret, at Kommissionen har taget hensyn til dette dokument. ADM har tværtimod selv

udtrykkeligt henvist til dette dokument til støtte for sine argumenter bl.a. om spørgsmålet, om ADM havde spillet en ledende rolle i kartellet. Endvidere har ADM end ikke hævdet, at Kommissionen på noget andet tidspunkt under den administrative procedure er blevet gjort opmærksom på FBI-rapportens manglende pålidelighed, eller at virksomheden havde anmodet Kommissionen om at spørge den tidligere repræsentant for ADM, om det i rapporten anførte var rigtigt.

- 270 Under disse omstændigheder har Kommissionen ikke tilsidesat de fællesskabsretlige garantier ved at basere sin frie bedømmelse af de foreliggende beviser på FBI-rapporten.

— Klagepunktet om, at Kommissionen har fejlbedømt FBI-rapportens indhold

- 271 Med hensyn til ADM's påstand om, at FBI-rapporten indeholder selvmodsigelser (præmis 245 ovenfor), konstaterer Retten, at i den passus i FBI-rapporten, Kommissionen har henvist til i betragtning 265 til beslutningen, hedder det, at den tidligere repræsentant for ADM udtalte, at ordningen syntes at være den anden repræsentants idé, og at denne anden repræsentant havde spillet en forholdsvis aktiv rolle under det første kartelmøde den 6. marts 1991. Han tilføjede videre, at den anden ADM-repræsentant blev betragtet som »den vise gamle mand« og endda var blevet døbt »prædikanten« af JBL's repræsentant. På s. 7 i rapporten hedder det derimod om samme møde af 6. marts 1991, »at mødet klart blev ledet af [HLR's repræsentant], der af den tidligere repræsentant for ADM blev udpeget som »ledende fortaler««.

- 272 Det fremgår således, at den tidligere repræsentant for ADM havde haft det indtryk, at ADM's og HLR's repræsentanter havde spillet en afgørende rolle under dette møde, idet den ene (HLR's repræsentant) især havde arrangeret og styret mødet, mens den anden (ADM's repræsentant) havde spillet en fremtrædende rolle ved fastlæggelsen af indholdet af kartelaftalerne.

- 273 Det er i øvrigt også sådan, at Kommissionen har opfattet dokumentet. Det fremgår nemlig af betragtning 268-272 til beslutningen, at den anser såvel ADM som HLR for ledere af kartellet. I betragtning 269 har Kommissionen i denne forbindelse henvist til FBI-rapporten, selv om den har citeret en anden passage end ADM.
- 274 ADM har derfor ikke ret i, at FBI-rapporten indeholder selvmodsigelser.
- 275 Med hensyn til ADM's påstand om uoverensstemmelser mellem FBI-rapporten og den erklæring, den tidligere repræsentant for ADM afgav for Kommissionen, jf. ADM's memorandum (præmis 246 ovenfor), bemærker Retten, at selv om det antages, at beskrivelsen af ADM-repræsentanternes rolle under de pågældende møder afviger fra beskrivelsen i FBI-rapporten, kunne Kommissionen alligevel, jf. præmis 270 ovenfor, med føje henvise til FBI-rapporten, og det kan ikke bebrejdes Kommissionen, at den har anset FBI-rapporten for mere pålidelig end ADM's memorandum om Kommissionens interview med den tidligere repræsentant for ADM, som fandt sted »in tempore suspecto«.
- 276 Med hensyn til ADM's påstande om uoverensstemmelser mellem Kommissionens egne konklusioner i beslutningen og konklusionerne i klagepunktsmeddelelsen (præmis 256-258 ovenfor) bemærkes, at det af betragtning 78, 85 og 89 til beslutningen og punkt 62 i klagepunktsmeddelelsen fremgår, at det var HLR's repræsentant, der havde arrangeret og ledet mødet den 6. marts 1991. Dette kan imidlertid ikke afkræfte Kommissionens konklusion om, at også ADM var leder. Der er nemlig intet til hinder for, at der som i det foreliggende tilfælde er en part, der leder og arrangerer et møde, og en anden part, der spiller en meget aktiv rolle i forreste række, således som det fremgår af betragtning 265 til beslutningen, og at begge parter betragtes som ledere af kartellet på grund af den rolle, de spiller hver for sig.

277 For så vidt angår ADM's påberåbelse af erklæringerne fra den tidligere repræsentant for ADM og hans advokat, der blev udfærdiget den 26. februar 2002 med henblik på den foreliggende procedure, og hvis beskrivelse af omstændighederne afviger fra beskrivelserne i de erklæringer, den tidligere repræsentant for ADM har afgivet til FBI (præmis 247-255 ovenfor), bemærkes blot, at ADM under den administrative procedure ikke har hævdet, at FBI-rapportens gengivelse af erklæringerne fra den tidligere repræsentant for ADM er unøjagtig (jf. præmis 234 ovenfor). I øvrigt har Kommissionen ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at tillægge FBI-rapporten, der blev fremlagt under den administrative procedure, større beviskraft end senere erklæringer, der er afgivet »in tempora suspecto« med henblik på den foreliggende procedure.

278 ADM har følgelig ikke godtgjort, at Kommissionen har fejlbedømt FBI-rapportens indhold.

279 Det fremgår af det anførte, at Kommissionen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn i sin bedømmelse af FBI-rapporten.

c) Cerestars erklæring

Parternes argumenter

280 ADM finder for det første, at selv om det antages, at Kommissionen kan gøre brug af bevismaterialet fra Cerestar, kan formandskabet for juniormøderne højst udlægges som en aktiv deltagelse i kartellet, men ikke som en ledende rolle i kartellet.

- 281 ADM har nemlig påpeget, at juniormødernes deltagere var placeret på et lavere trin i de berørte parters respektive hierarkier. Møderne blev først afholdt fra og med juni 1993, og der skulle kun tages stilling til tekniske spørgsmål (betragtning 117 til beslutningen). Ifølge ADM vedrørte nogle af møderne faktisk ikke den ulovlige aftale, men aktiviteter, der var helt legitime for en erhvervs sammenslutning, som f.eks. vurdering af muligheden for at anvende citronsyre til andre formål med henblik på at udvide markedet og overvejelser om at indgive en antidumpingklage rettet mod de kinesiske producenter. Juniormøderne stod i modsætning til seniormøderne, som blev afholdt i hele kartellets levetid, og hvor der blev truffet beslutning om væsentlige spørgsmål (kvotefastsættelse, prisforhøjelser, kontrolmekanismer, kompensationsbetalinger).
- 282 ADM har for det andet gjort gældende, at Cerestars bevismateriale generelt skal behandles med varsomhed, idet Cerestars erindring om møderne ikke er helt pålidelig. Cerestar har nemlig kun fremlagt detaljer om tre af de 17 møder, Cerestar har udpeget som »mulige« kartelmøder, mens seks af de møder, Cerestar husker, ikke har fundet sted, jf. bevismaterialet fra de øvrige deltagere og Kommissionens konstateringer.
- 283 ADM finder for det tredje, at Cerestars bevismateriale især hvad angår juniormøderne indeholder fejlagtige oplysninger. Cerestar har kun med sikkerhed kunnet udpege et af de juniormøder, der blev afholdt, mens Cerestar deltog i kartellet (nemlig et møde afholdt den 15.4.1994 i Chicagos O'Hare-lufthavn), og har udtalt, at »[D.] ikke husker mødet i detaljer«. Ifølge de øvrige deltageres erklæringer har dette møde imidlertid aldrig fundet sted. Cerestar har endvidere nævnt tre andre møder. I øvrigt har Cerestar erklæret ikke at have deltaget i nogen møder efter den 2. november 1994, hvilket ifølge ADM ikke er overraskende, idet nogle af juniormøderne også vedrørte kartellet uvedkommende spørgsmål. Kommissionen har ikke sondret mellem junior- og seniormøderne.

284 ADM har for det fjerde gjort gældende, at der er uoverensstemmelser mellem Cerestars erklæring og den erklæring, den tidligere repræsentant for ADM afgav under den administrative procedure for Kommissionen. Da Cerestars erklæring er upålidelig, og da Cerestar ikke er i stand til at angive tid og sted for juniormøderne, må den erklæring, den tidligere repræsentant for ADM afgav med henblik på den administrative procedure, anses for den mest pålidelige. Ifølge erklæringen fra den tidligere repræsentant for ADM var der imidlertid ikke nogen aftale om, hvem der skulle lede møderne, og der var heller ikke officielt udpeget en person til at lede møderne mellem de mere underordnede medlemmer af de deltagende virksomheders personale, og det er forkert, når det hævdes, at han skulle forberede sagerne og foreslå priser. ADM har erkendt, at den tidligere repræsentant lejlighedsvis medbragte forberedt materiale til møderne, men det gjorde de øvrige deltagere også, ligesom samtlige deltagere ifølge ADM deltog i udarbejdelsen af prisforslag. Den tidligere repræsentant for ADM erindrer ifølge ADM kun at have udarbejdet prisforslag for de øvrige deltagere i én forbindelse, nemlig i forbindelse med omregning af de aftalte priser til andre valutaer, hvilket dog skete meget sjældent.

285 Kommissionen har forkastet ADM's argumenter.

Rettens bemærkninger

286 Retten bemærker for det første, at Kommissionen i betragtning 266 til beslutningen har omtalt Cerestars erklæring således:

»Cerestar [...] har også i sin udtalelse af 25. marts 1999 udtalt, at »selv om [navnene på repræsentanter for HLR og JBL] normalt ledede seniormøderne, var det klart [Cerestars] indtryk, at [navnet på en ADM-repræsentant] spillede en ledende rolle. [Navnet på en ADM-repræsentant] ledede juniormøderne og var normalt den, der forberedte sagerne og fremsatte forslag til de prislister, der skulle vedtages.«

- 287 Med hensyn til »den ledende rolle«, som den tidligere repræsentant for ADM ifølge Cerestars erklæring angiveligt spillede under de kartelmøder, der blev holdt på højeste niveau (de såkaldte seniormøder), bemærkes, at ADM blot har gjort gældende, at det fremgår af ADM's egne erklæringer, at virksomheden ikke spillede en »ledende rolle« under disse møder, og at ADM's egne erklæringer havde samme retsgyldighed som Cerestars.
- 288 Retten konstaterer imidlertid, at Cerestars beskrivelse på dette punkt er i overensstemmelse med den, den tidligere repræsentant for ADM har givet ifølge FBI-rapporten. For så vidt angår troværdigheden af Cerestars erklæring er det ubestridt, at Cerestar ikke har spillet en aktiv rolle i kartellet, selv om dette ikke blev anset for en formildende omstændighed (jf. betragtning 282 og 283 til beslutningen).
- 289 Med hensyn til den rolle, den tidligere repræsentant for ADM spillede under de mere teknisk betonedede møder (de såkaldte juniormøder), bemærkes, at Cerestar efter eget udsagn ofte havde arrangeret og ledet disse møder og fremsat tekniske forslag. Det er derfor uden betydning, at Cerestar i sin erklæring kun har givet oplysninger om visse af kartelmøderne.
- 290 Endelig har Retten allerede fastslået, at ADM ikke med føje kan påberåbe sig påståede uoverensstemmelser mellem Cerestars erklæring og den erklæring, den tidligere repræsentant for ADM afgav med henblik på den administrative procedure for Kommissionen. I øvrigt har Kommissionen ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at tillægge denne erklæring større beviskraft end senere erklæringer, der er afgivet »in tempora suspecto« med henblik på den foreliggende retssag.
- 291 Kommissionen har følgelig ikke åbenbart fejlbedømt Cerestars erklæring.

3. Udpegelsen af ADM som leder af kartellet

a) Parternes argumenter

²⁹² ADM har under henvisning til Kommissionens beslutningspraksis gjort gældende, at selv om det antages, at Kommissionen ikke har begået fejl ved at støtte sig på FBI-rapporten og Cerestars erklæring, kan det højst udledes af de forhold, Kommissionen har påberåbt sig på grundlag af ovennævnte dokumenter, at ADM har spillet en aktiv rolle i kartellet, og ikke at ADM har spillet en ledende rolle.

²⁹³ Ifølge ADM har Kommissionen nemlig erkendt, at ADM ikke var initiativtager til kartellet (betragtning 264 til beslutningen), ikke havde haft en funktion som sekretariat med ansvar for at indsamle, kontrollere og formidle salgsoplysningerne (betragtning 272 til beslutningen), ikke havde optrådt som mægler ved interne uoverensstemmelser mellem deltagerne (betragtning 270 til beslutningen) og endelig hverken havde tvunget eller opfordret andre virksomheder til at deltage i kartellet (betragtning 271 til beslutningen). Kommissionen har derimod udpeget HLR som den, der har varetaget disse funktioner, og tilføjet, at HLR havde ledet og tilrettelagt det første kartelmøde den 6. marts 1991, og at HLR uden afbrydelser ledede møderne indtil maj 1994 (betragtning 120 og 268 til beslutningen).

²⁹⁴ Ifølge ADM har Kommissionen derfor tilsidesat sin egen administrative praksis og ligebehandlingsprincippet.

²⁹⁵ Kommissionen har bestridt ADM's argumenter som ubegrundede.

b) Rettens bemærkninger

- 296 Når en overtrædelse er begået af flere virksomheder, bør der ved fastsættelsen af bødernes størrelse foretages en undersøgelse af hver enkelt af virksomhedernes forholdsmæssige andel heri (dommen i sagen Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 181 ovenfor, præmis 623), hvilket især indebærer, at der skal føres bevis for deres respektive rolle i overtrædelsen i den periode, de deltog heri (jf. Domstolens dom af 8.7.1999, sag C-49/92 P, Kommissionen mod Anic Partecipazioni, Sml. I, s. 4125, præmis 150, og Rettens dom af 17.12.1991, sag T-6/89, Enichem Anic mod Kommissionen, Sml. II, s. 1623, præmis 264).
- 297 Heraf fremgår bl.a., at Kommissionen ved fastsættelsen af bødens størrelse skal tage 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 (Domstolens dom af 16.11.2000, sag C-298/98 P, Finnboard mod Kommissionen, Sml. I, s. 10157, præmis 45, og dommen i sagen Mayr-Melnhof mod Kommissionen, nævnt i præmis 180 ovenfor, præmis 291).
- 298 Punkt 2 i retningslinjerne, der har overskriften »Skærpende omstændigheder«, indeholder en ikke udtømmende liste over omstændigheder, der kan give anledning til en forhøjelse af bødens grundbeløb, bl.a. den omstændighed, at en virksomhed »har spillet en førende rolle eller har tilskyndet til overtrædelsen«.
- 299 Det fremgår af det ovenfor anførte, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at konkludere, at ADM sammen med HLR har spillet en ledende rolle i kartellet, under henvisning til: 1) de bilaterale møder arrangeret af ADM i januar 1991, 2) FBI-rapporten og 3) Cerestars erklæring. Disse tre indicier peger i samme retning, nemlig at ADM i første fase af kartellet spillede en rolle som initiativtager til kartellet, og at ADM i kartellets operationelle fase spillede en mere fremtrædende rolle end de øvrige karteldeltagere.

- 300 Selv om andre karteldeltagere som erkendt af Kommissionen i betragtning 273 til beslutningen også optrådte på en måde, der normalt forbindes med en lederrolle, har ADM ikke påberåbt sig noget argument, der viser, at disse andre karteldeltagere spillede en lige så fremtrædende rolle som ADM og HLR. Det fremgår i øvrigt af betragtning 273 til beslutningen, at Kommissionen har taget hensyn til, at også andre medlemmer af kartellet havde optrådt på en måde, der normalt forbindes med en lederrolle, da den besluttede at forhøje grundbeløbet med 35%.
- 301 Den af ADM nævnte omstændighed, at Kommissionen også har tillagt HLR en ledende rolle, ændrer ikke ved denne konklusion (jf. præmis 276 ovenfor). Heller ikke den omstændighed, at visse af de berørte parter, herunder JBL, som anført i betragtning 77 til beslutningen allerede havde taget tilløb til et citronsyrekartel, før ADM havde taget de af Kommissionen nævnte initiativer, kan svække den konklusion, at ADM har spillet en ledende rolle bl.a. ved etableringen af det kartel, der er genstand for beslutningen.
- 302 Kommissionen har derfor ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at vurdere, at ADM var en leder af kartellet.

C — Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af, at Kommissionen forhøjede ADM's bøde med samme sats som HLR's

1. Parternes argumenter

- 303 ADM har gjort gældende, at selv om det antages, at Kommissionens opfattelse af virksomhedens rolle, som ikke svarer til dens faktiske rolle i kartellet, er rigtig, har

HLR spillet en væsentlig rolle i kartellet, en rolle, som Kommissionen normalt ville betragte som indicium for »lederskab« efter de kriterier, der er anvendt i andre sager. ADM havde derimod efter egen opfattelse kun spillet en mindre rolle, i hvert fald ikke en større rolle end JBL, der er anset for at være aktivt involveret i kartellet (jf. betragtning 120 og 284 til beslutningen). Kommissionen har imidlertid ikke fundet, at der var skærpende omstændigheder, der kunne begrunde en forhøjelse af JBL's bøde, og har således tilsidesat ligebehandlingsprincippet.

304 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

2. Rettens bemærkninger

305 Det bemærkes, at det fremgår af betragtning 268-272 til beslutningen, at Kommissionen har baseret sin konklusion, nemlig at HLR har spillet en ledende rolle i kartellet, på, at HLR's repræsentant havde tilrettelagt og ledet det første kartelmøde, havde ledet de øvrige møder indtil den 18. maj 1994 (jf. betragtning 120 til beslutningen) og i hele det tidsrum, hvor han deltog i kartellet, udviste stor interesse i at få kartellet til at fungere gnidningsløst, idet han over for de øvrige karteldeltagere indskærpede nødvendigheden af at hemmeligholde kartellets aktiviteter og forklarede Cerestar kartelreglerne, da denne virksomhed tilsluttede sig kartellet.

306 For så vidt angår ADM har Kommissionen i det væsentlige taget hensyn til den afgørende rolle, ADM's repræsentanter havde spillet ved etableringen af kartellet, og til ADM's aktive rolle under gennemførelsen af kartelaftalerne (jf. præmis 299 ovenfor).

307 Kommissionen var berettiget til at finde, at ADM's rolle i kartellets indledende fase bevirkede, at ADM's overtrædelse var mindst lige så grov som HLR's.

308 Under disse omstændigheder bør anbringendet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet forkastes.

D — Tilsidesættelse af ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet som følge af, at Kommissionen har fraveget sin beslutningspraksis ved fastsættelsen af satsen for forhøjelsen af ADM's bøde

1. Parternes argumenter

309 ADM har gjort gældende, at selv om Kommissionens opfattelse af ADM's rolle i kartellet antages at være rigtig, tilsidesætter beslutningen ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet, idet Kommissionen har fraveget sin tidligere beslutningspraksis ved i det foreliggende tilfælde at fastsætte den forhøjelsessats, der begrundes med ADM's ledende rolle, til over 25%.

310 Ifølge ADM har Kommissionen nemlig i sagerne om græske færageselskaber og om legeringstillæg samt i karton- og propylen-sagerne, som lå forud for retningslinjerne, kun forhøjet grundbeløbene med 20-25%. Ifølge ADM bør kun en kombination af skærpende omstændigheder, herunder virksomhedens ledende rolle, medføre større forhøjelser. I sagen om præisolerede rør forhøjede Kommissionen således ABB's bøde med 50%, fordi flere forhold gjorde sig gældende.

311 Kommissionen har påstået de påberåbte anbringender forkastet.

2. Rettens bemærkninger

- ³¹² Retten bemærker, at Kommissionen ved udmålingen af bøden har et vist skøn (Rettens dom af 6.4.1995, sag T-150/89, Martinelli mod Kommissionen, Sml. II, s. 1165, præmis 59). At Kommissionen tidligere under henvisning til skærpende omstændigheder har forhøjet bøderne med en bestemt sats, forhindrer den ikke i inden for de grænser, der er fastlagt i forordning nr. 17 og i retningslinjerne, at forhøje satsen, hvis det er nødvendigt for at sikre gennemførelsen af Fællesskabets konkurrencepolitik.
- ³¹³ Med hensyn til ADM's påstand om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet finder Retten i betragtning af, at Kommissionen skal fastsætte bøden på et niveau, der sikrer en tilstrækkelig afskrækkende virkning, ikke, at Kommissionen har overskredet sit skøn ved at finde, at ADM's og HLR's ledende rolle i kartellet kan begrunde en forhøjelse af deres respektive bøder med 35%.
- ³¹⁴ Hvad angår ADM's påstand om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet bemærker Retten, at bøder i konkurrencesager ikke pålægges med hjemmel i Kommissionens beslutningspraksis, men med hjemmel i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17.
- ³¹⁵ Dog bemærkes, at Kommissionen, når den anvender denne bestemmelse i de konkrete sager, skal overholde de almindelige retsprincipper, herunder ligebehandlingsprincippet som fortolket af Fællesskabets retsinstanser (jf. præmis 133 ovenfor).

- 316 Hvad angår ADM's sammenligninger med andre af Kommissionens beslutninger om bøder følger det heraf, at disse beslutninger kun kan have betydning for spørgsmålet om overholdelse af ligebehandlingsprincippet, hvis det godtgøres, at oplysningerne om de faktiske omstændigheder i disse andre sager, såsom hvilke markeder, hvilke produkter, hvilket land, hvilke virksomheder og hvilke relevante perioder der er tale om, er sammenlignelige med oplysningerne i det foreliggende tilfælde (jf. i denne retning Rettens dom af 13.1.2004, sag T-67/01, JCB Service mod Kommissionen, Sml. II, s. 49, præmis 187).
- 317 Sagsøgeren har imidlertid ikke fremlagt tilstrækkelige oplysninger til at godtgøre, at disse betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Retten konstaterer især, at ADM ikke har nævnt nogen beslutninger, der er vedtaget på samme tid som beslutningerne i citronsyresagen. Under alle omstændigheder må det understreges, at Kommissionen ved fastsættelsen af bødebeløbet skal sikre, at bøden får afskrækkende virkning. Især når der er tale om ledere af et kartel, finder Retten, at selv en væsentlig forhøjelse af bøderne under henvisning til skærpende omstændigheder kan anses for berettiget med henblik på at sikre, at konkurrencereglerne overholdes fuldt ud.
- 318 Under disse omstændigheder må anbringenderne om tilsidesættelse af ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet forkastes.

E — Tilsidesættelse af begrundelsespligten i vurderingen af de skærpende omstændigheder

- 319 Ifølge ADM er beslutningen utilstrækkeligt begrundet, idet det ikke deri anføres, hvorfor Kommissionen finder, at der er skærpende omstændigheder i ADM's tilfælde, og hvorfor den har fundet det nødvendigt at forhøje grundbeløbet med 35%.

320 Kommissionen finder, at den har givet en tilstrækkelig begrundelse for beslutningen i betragtning 263-267.

321 Retten henviser til den retspraksis, der er nævnt i præmis 117 og 118 ovenfor, og bemærker, at det fremgår af betragtning 263-265 til beslutningen, at Kommissionen har forklaret, på hvilket grundlag den har vurderet, at ADM spillede en ledende rolle i kartellet. Det fremgår nemlig, at Kommissionen i det væsentlige har taget hensyn til, at ADM's repræsentanter spillede en afgørende rolle ved etableringen af kartellet, og at ADM spillede en aktiv rolle i første række i kartellets levetid. I øvrigt fremgår det af betragtning 273, at Kommissionen ved fastsættelsen af forhøjelsessatsen har taget hensyn til, at også andre medlemmer af kartellet havde optrådt på en måde, der normalt forbindes med en lederrolle.

322 Kommissionen kan under disse omstændigheder ikke kritiseres for ikke tilstrækkeligt at have begrundet sin beslutning om at forhøje grundbeløbet med 35% som følge af skærpende omstændigheder.

323 Under disse omstændigheder må anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten forkastes.

324 I betragtning af det anførte finder Retten ikke, at ADM's anbringender vedrørende den bødeforhøjelse, der er sket under henvisning til skærpende omstændigheder, kan tages til følge.

VI — *Formildende omstændigheder*A — *Indledende bemærkning*

325 Med hensyn til Kommissionens vurdering af de formildende omstændigheder finder ADM, at Kommissionen har begået skønsfejl, idet den ikke har taget hensyn til, at ADM meldte sig ud af kartellet, så snart de kompetente myndigheder greb ind, til den betalte erstatning og ADM's vedtagelse af en adfærdskodeks.

B — *Udmeldelse af kartellet, så snart de kompetente myndigheder greb ind*

1. Parternes argumenter

326 ADM har gjort gældende, at ifølge retningslinjernes punkt 3, tredje led, anerkendes det som en formildende omstændighed, hvis en virksomhed har bragt overtrædelsen til ophør straks efter Kommissionens første indgreb, men at dette ikke er kommet ADM til gode i det foreliggende tilfælde.

327 ADM har tilføjet, at de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag er næsten identiske med omstændighederne i aminosyresagen (Kommissionens beslutning 2001/418/EF af 7.6.2000 om en procedure efter EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/36.545/F3 — Aminosyrer) (EFT 2001 L 152, s. 24,

herefter »aminosyresagen«), hvor Kommissionen ifølge ADM har nedsat bøden med 10%. ADM har ligeledes påberåbt sig dommen i sagen ABB Asea Brown Boveri mod Kommissionen (nævnt i præmis 35 ovenfor, præmis 238), hvor Retten efter ADM's opfattelse fastslog, at bøden til en virksomhed, der havde samarbejdet med Kommissionen med henblik på at bringe overtrædelsen til ophør, skulle nedsættes.

328 ADM har endelig påpeget, at i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, findes der tilfælde, hvor karteller er fortsat efter de kompetente myndigheders indgreb.

329 ADM har heraf udledt, at Kommissionen har tilsidesat proportionalitets- og ligebehandlingsprincippet.

330 Efter Kommissionens opfattelse skal en virksomhed ikke belønnes for at bringe et hemmeligt kartel til ophør, når kartellet afsløres, og at virksomheden derfor ikke har ret til at kræve, at der tages hensyn til kartellets ophør ved bødeudmålingen.

2. Rettens bemærkninger

331 I retningslinjernes punkt 3 fastsættes det under overskriften »Formildende omstændigheder«, at grundbeløbet kan nedsættes, hvis Kommissionen finder, at der foreligger særlige formildende omstændigheder, som f.eks. hvis en virksomhed har bragt overtrædelsen til ophør straks efter Kommissionen første indgreb (typisk en kontrolundersøgelse).

- 332 Det skal imidlertid for det første erindres, at med henblik på oprettelsen af et fælles marked med høj konkurrenceevne, bestemmes det i artikel 3 EF, at Fællesskabets virke skal indebære gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes. Et af de vigtigste instrumenter til gennemførelse af denne ordning er artikel 81, stk. 1, EF, hvorefter alle aftaler mellem virksomheder, alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og alle former for samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet, er uforenelige med fællesmarkedet og er forbudt.
- 333 Det skal ligeledes erindres, at Kommissionen har pligt til såvel at føre en generel politik med det formål, at der på konkurrenceområdet anvendes de i traktaten fastlagte principper, og at virksomhedernes adfærd påvirkes i denne retning, som at efterforske og forfølge individuelle overtrædelser. Med henblik herpå har Kommissionen fået kompetence til at pålægge de virksomheder bøder, som forsætligt eller uagtsomt overtræder artikel 81, stk. 1, EF (jf. i denne retning dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 105).
- 334 Følgelig bør Kommissionen, når den vurderer en overtrædelses grovhed med henblik på at fastsætte bødens størrelse, 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 forebyggende karakter (jf. i denne retning dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 106). Kun hvis disse aspekter indgår i vurderingen, kan det nemlig sikres, at Kommissionens indsats for at forhindre konkurrencefordrejninger på det fælles marked bliver effektiv.
- 335 Betragter man alene ordlyden af bestemmelsen i retningslinjernes punkt 3, tredje led, 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 virkningerne af de 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.

336 I modsætning til andre formildende omstændigheder er denne 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, jf. bl.a. det ovenfor anførte. At en fortsættelse af en overtrædelse efter Kommissionens første indgriben anses for en skærpende omstændighed (jf. i denne retning Rettens dom af 20.3.2002, sag T-28/99, Sigma Technologie mod Kommissionen, Sml. II, s. 1845, præmis 102 ff.), kan i sig selv — med rette — betragtes som en tilskyndelse til at bringe overtrædelsen til ophør, en tilskyndelse, som imidlertid i modsætning til den pågældende formildende omstændighed hverken svækker sanktionen eller sanktionens afskrækkende virkning.

337 Hvis det anerkendes som en formildende omstændighed, at en overtrædelse bringes 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.

338 Bestemmelsen må derfor fortolkes således, at kun de særlige omstændigheder i den konkrete sag, hvor overtrædelsen blev bragt til ophør straks efter Kommissionens første indgriben, kan begrunde, at overtrædelsens ophør betragtes som formildende omstændighed (jf. i denne retning dommen i sagen ABB Asea Brown Boveri mod Kommissionen, nævnt i præmis 35 ovenfor, præmis 213). Det er således med urette, at ADM anser Kommissionen for at have begået en ulovlighed i beslutningen med den begrundelse, at Kommissionen i henhold til retningslinjerne af egen drift burde have taget hensyn til, at ADM bragte overtrædelsen til ophør straks efter Kommissionens første indgriben.

339 Den af ADM påberåbte ulovlighed kan dog også fortolkes således, at den tager sigte på den manglende hensyntagen til overtrædelsens ophør set i den sammenhæng, hvori den indgår i det foreliggende tilfælde.

340 I det foreliggende tilfælde består overtrædelsen imidlertid i, at der er etableret et hemmeligt kartel med det formål at fastsætte priser og fordele markeder. Denne form for kartel forbydes udtrykkeligt i artikel 81, stk. 1, litra a) og c), EF, og anses for en særlig grov overtrædelse. Parterne må derfor have vidst, at deres adfærd var ulovlig. Dette bekræftes af, at kartellet var hemmeligt. Retten er derfor ikke i tvivl om, at de berørte parter har begået overtrædelsen forsætligt.

341 Retten har tidligere udtrykkeligt fastslået, at det ikke kan betragtes som en formildende omstændighed, at en forsætligt begået overtrædelse er bragt til ophør, når dette skyldes Kommissionens indgriben (Rettens domme af 11.3.1999 i sag T-156/94, Aristrain mod Kommissionen, Sml. II, s. 645, præmis 138, og sag T-157/94, Ensidesa mod Kommissionen, Sml. II, s. 707, præmis 498).

342 Under disse omstændigheder finder Retten i det foreliggende tilfælde ikke, at det kan betragtes som en formildende omstændighed, at ADM har bragt overtrædelsen til ophør efter en konkurrencemyndigheds første indgreb.

343 Denne konklusion anfægtes ikke af, at det i det foreliggende tilfælde er efter de amerikanske myndigheders og ikke Kommissionens indgreb, at ADM har bragt sin konkurrencebegrænsende praksis til ophør (jf. betragtning 128 og 193 til beslutningen). At ADM bragte overtrædelsen til ophør straks efter de amerikanske konkurrencemyndigheders første indgreb, gør nemlig ikke ophøret mere frivilligt, end hvis det var sket straks efter Kommissionens første indgreb.

344 ADM har atter påberåbt sig dommen i sagen ABB Asea Brown Boveri mod Kommissionen (nævnt i præmis 35 ovenfor, præmis 238) til støtte for sine argumenter og henvist til, at Retten deri fastslog, at bøden til virksomheder, der forud havde samarbejdet med Kommissionen for at bringe kartellet til ophør, skulle nedsættes. Hertil bemærkes blot, at det ikke af denne dom kan udledes, at det under alle omstændigheder kan anses for en formildende omstændighed, at sagsøgeren har bragt overtrædelsen til ophør straks efter en konkurrencemyndigheds første indgreb. Desuden knæsetter den af ADM påberåbte passus i dommen princippet om, at såfremt den anklagede virksomheds adfærd har bevirket, at Kommissionens vanskeligheder i forbindelse med at konstatere en overtrædelse og med i givet fald at bringe denne til ophør mindskes, skal der tages hensyn til dette. I så fald har den anklagede virksomhed imidlertid taget et initiativ, der går længere end blot at bringe overtrædelsen til ophør efter Kommissionens indgreb, og derfor anfægtes ovenstående analyse ikke af denne retspraksis.

345 Med hensyn til aminosyresagen (jf. præmis 327 ovenfor), hvorpå ADM har støttet sin påstand om, at ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet er tilsidesat, bemærkes, at en administrativ praksis ikke opstår på grundlag af en enkelt sag. Desuden bevirker den omstændighed, at Kommissionen i en tidligere sag har vurderet en adfærd på en bestemt måde, ikke, at den er forpligtet til at anlægge samme vurdering i senere sager (jf. analogt Rettens dom af 17.12.1991, sag T-7/89,

Hercules Chemicals mod Kommissionen, Sml. II, s. 1711, præmis 357, Mayr-Melnhof-dommen, nævnt i præmis 180 ovenfor, præmis 368, og dommen i sagen LR af 1998 mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 234 og 337). Endelig finder Retten under alle omstændigheder ikke, at aminosyresagen sætter spørgsmålstegn ved Rettens analyse af et af Fællesskabets hovedmål, jf. ovenfor, eller ved den retspraksis, der kan udledes af dommene i sagen Aristrain mod Kommissionen og sagen Ensidesa mod Kommissionen, nævnt i præmis 341 ovenfor, idet aminosyrebeslutningen kun er udtryk for Kommissionens vurdering.

- ³⁴⁶ Af ovennævnte grunde finder Retten ikke, at den manglende hensyntagen i det foreliggende tilfælde til, at overtrædelsen er bragt til ophør straks efter de amerikanske konkurrencemyndigheders første indgreb, som formildende omstændighed, kan anses for fejlagtig.

C — Manglende hensyntagen til betalte erstatninger

1. Parternes argumenter

- ³⁴⁷ ADM har anslået, at virksomheden har betalt ca. 15,7 mio. USD i erstatning til købere uden for De Forenede Stater. Af dette beløb vedrører mellem 6,8 og 11,7 mio. USD efter ADM's opfattelse køb foretaget i Den Europæiske Union. ADM finder Kommissionens udtalelse om, at den ikke behøver at tage hensyn til erstatning betalt i civile sager (betragtning 335 til beslutningen), ubeføjet. Efter ADM's opfattelse burde Kommissionen have taget hensyn til erstatningen som en formildende omstændighed.

- ³⁴⁸ Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

2. Rettens bemærkninger

- 349 De betalinger, ADM har påberåbt sig som formildende omstændighed, vedrører den erstatning, ADM har betalt til købere uden for De Forenede Stater, og hvoraf en del vedrører køb foretaget i Den Europæiske Union. Da ADM i De Forenede Stater blev dømt til at betale tredobbelt erstatning, kan den af ADM påberåbte erstatning potentielt betragtes som ikke blot en erstatning, men også en sanktion.
- 350 For så vidt erstatningen som skal anses for en sanktion (tredobbelt erstatning), anser Retten ikke betalingen af denne erstatning for en formildende omstændighed, som Kommissionen skulle tage hensyn til i det foreliggende tilfælde. Når ADM betaler en bøde i De Forenede Stater, er dette nemlig blot en følge af de sager, der er indledt i De Forenede Stater. Betalingen af sanktionen har intet at gøre med nogen særlig beskaffenhed ved ADM, og der er ikke tilstrækkelig sammenhæng mellem betalingen og de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har kendskab til. Betalingen af sanktionen kan således ikke rejse tvivl om eksistensen og grovheden af den begåede overtrædelse.
- 351 For så vidt som erstatningen er en erstatning til købere i Den Europæiske Union, finder Retten det åbenbart, at de pågældende sager og de betalinger, der kræves dels af Kommissionen, dels de amerikanske myndigheder, ikke forfølger samme mål. Mens Kommissionen ønsker at pålægge en virksomhed en sanktion i form af bøde for tilsidesættelse af konkurrenceretten i Fællesskabet eller EØS, ønsker de amerikanske myndigheder, at der udbetales erstatning til ofrene for ADM's handlemåde. Der er derfor ikke tilstrækkelig sammenhæng mellem betalingen af erstatningen og de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har kendskab til.

352 Kommissionen behøvede derfor ved bødefastsættelsen ikke at tage hensyn til, at ADM allerede havde betalt erstatning i sager anlagt i De Forenede Stater.

353 ADM finder imidlertid, at Kommissionen ved ikke at tage hensyn til erstatning betalt til købere af citronsyre i EØS som formildende omstændighed har tilsidesat ligebehandlingsprincippet, idet den fraviger sin praksis i lignende sager.

354 Retten bemærker i denne forbindelse, at ADM's henvisning til tidligere praksis bygger på en enkelt sag, nemlig sagen om præisolerede rør (Kommissionens beslutning 1999/60/EF af 21.10.1998 om en procedure efter (artikel 81 EF) (sag IV/35.691/E-4 — Præisolerede rør) (EFT 1999 L 24, s. 1)). En enkelt sag kan imidlertid ikke godtgøre, at Kommissionen følger en praksis på området, og ADM har ikke godtgjort, at de to sager er sammenlignelige. ADM har ikke oplyst, hvorledes erstatningen i det foreliggende tilfælde kan anses for at være af samme type som erstatningen i ovennævnte sag, nemlig betydelig og begrænset til en af virksomhederne i den pågældende sektor og dens ejer. Som nævnt i præmis 345 ovenfor, indebærer den blotte omstændighed, at Kommissionen i tidligere beslutninger har vurderet en adfærd på en bestemt måde, ikke, at Kommissionen skal anlægge samme vurdering i en senere beslutning.

355 Klagepunktet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, fordi beslutningen afviger fra en praksis, hvorefter erstatning betalt til køber på det pågældende marked udgør en formildende omstændighed, skal derfor forkastes.

D — *ADM's vedtagelse af en adfærdskodeks*

1. Parternes argumenter

356 ADM har gjort gældende, at Kommissionen ved beregningen af bøden burde have taget hensyn til, at ADM havde indført et strengt og permanent program, der skulle sikre overholdelsen af konkurrencereglerne. Således blev der bl.a. indført en adfærdskodeks gældende for samtlige virksomhedens ansatte og oprettet en særlig afdeling, der skulle tage sig af disse spørgsmål.

357 Endvidere finder ADM, at virksomheden har udvist ægte anger ved at vedtage programmet til sikring af konkurrencereglernes overholdelse, udskifte ledelsen og afskedige de ledende medarbejdere, der var involveret i overtrædelsen. ADM har desuden påpeget, at ingen tidligere havde haft noget at udsætte på virksomheden på konkurrenceområdet. Efter ADM's opfattelse har Kommissionen derfor tilsidesat proportionalitetsprincippet.

358 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

2. Rettens bemærkninger

359 Med hensyn til iværksættelsen af et program til sikring af konkurrencereglernes overholdelse har Fællesskabets retsinstanser allerede tidligere fastslået, at det ganske vist er vigtigt, at en virksomhed træffer foranstaltninger for at undgå, at dens medarbejdere i fremtiden begår nye overtrædelser af Fællesskabets konkurrence-

regler, men at dette ikke ændrer ved eksistensen af den begåede overtrædelse. Kommissionen er derfor ikke forpligtet til at anvende et sådant forhold som formildende omstændighed, især ikke, når overtrædelsen som i det foreliggende tilfælde udgør en åbenbar tilsidesættelse af artikel 81, stk. 1, EF (dommen i sagen Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 373, i sagen Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 280 og 281, og i sagen ABB Asea Brown Boveri mod Kommissionen, nævnt i præmis 35 ovenfor, præmis 221).

360 Dette anbringende bør derfor ligeledes forkastes.

VII — *ADM's samarbejde under den administrative procedure*

A — *Indledning*

361 ADM har for så vidt angår samarbejdet under den administrative procedure i det væsentlige påberåbt sig fire anbringender: 1) tilsidesættelse af samarbejdsmeddelelsen med heraf følgende tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet Kommissionen ikke har fastslået, at ADM var den første virksomhed, der fremlagde afgørende beviser for kartellets eksistens, 2) tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet Kommissionen havde givet ADM en berettiget forventning om, at virksomheden ville blive behandlet i henhold til afsnit B i samarbejdsmeddelelsen, 3) tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, idet Kommissionen har behandlet ADM og Cerestar forskelligt, 4) tilsidesættelse af ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet, idet Kommissionen kun har nedsat bøden med 50%.

- 362 Retten vil, før den tager stilling til berettigelsen af disse anbringender, kort gennemgå Kommissionens vurdering af virksomhedernes samarbejde under den administrative procedure, således som den fremgår af betragtning 294-326 til beslutningen.
- 363 Det bemærkes for det første, at Kommissionen i henhold til afsnit B i samarbejdsmeddelelsen (jf. præmis 6 ovenfor) har indrømmet en »meget betydelig bødenedsættelse«, idet den bøde, Cerestar ville være blevet pålagt, hvis virksomheden ikke havde samarbejdet, blev nedsat med 90%. Dette skyldes, at Cerestar efter Kommissionens opfattelse var det første selskab til at forelægge Kommissionen afgørende oplysninger, der kunne bevise kartellets eksistens, nemlig under et møde den 29. oktober 1998 med Kommissionens tjenestegrene. Kommissionen tilføjer, at »[d]e oplysninger, [Cerestar] gav under mødet den 29. oktober 1998, og som svarer til de oplysninger, der senere blev givet i den skriftlige udtalelse af 25. marts 1999, var tilstrækkelige til at bevise kartellets eksistens og blev forelagt Kommissionen, før ADM havde fremlagt tilsvarende oplysninger« (betragtning 306 til beslutningen). Derfor har Kommissionen forkastet ADM's argumenter om, at virksomheden opfyldte betingelserne i afsnit B i samarbejdsmeddelelsen for at opnå en »meget betydelig bødenedsættelse«, og tilføjet, at »ADM var en af lederne af kartellet« (betragtning 305-308 til beslutningen).
- 364 Desuden har Kommissionen i henhold til afsnit D i samarbejdsmeddelelsen indrømmet ADM en »væsentlig bødenedsættelse« på 50%. Kommissionens har her taget hensyn til, at ADM under et møde den 11. december 1998 gav den en mundtlig redegørelse for kartellet, og til, at ADM den 15. januar 1999 forelagde Kommissionen en skriftlig udtalelse indeholdende en bekræftelse af denne redegørelse. Kommissionen har anerkendt, at »ADM's oplysninger var detaljerede og derfor i udstrakt grad blev anvendt af Kommissionen under undersøgelsen«. Sammen med oplysningerne fra Cerestar dannede ADM's oplysninger faktisk grundlag for de begæringer om oplysninger, som i høj grad medvirkede til at få de øvrige berørte parter til at erkende, at de havde deltaget i kartellet. Kommissionen har ligeledes bemærket, »at ADM var i stand til at forsyne Kommissionen med dokumenter, der var samtidige med overtrædelsen, herunder håndskrevne notater fra kartelmøder og vedrørende prisinstrukser, som havde relation til kartellets beslutninger« (betragtning 312-315 til beslutningen).

B — *Anbringendet om, at ADM var den første virksomhed, der fremlagde afgørende beviser for kartellets eksistens*

1. Parternes argumenter

³⁶⁵ Ifølge ADM har Kommissionen anvendt sin samarbejdsmeddelelse urigtigt og dermed tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Efter ADM's opfattelse er den bødenedsættelse på 50%, der er indrømmet ADM i henhold til afsnit D i samarbejdsmeddelelsen, utilstrækkelig. I modsætning til, hvad der fremgår af betragtning 308 til beslutningen, var ADM den første til at forelægge afgørende elementer med henblik på at bevise kartellets eksistens, hvilket er en af betingelserne i afsnit B, litra b), i samarbejdsmeddelelsen. Til gengæld finder ADM i modsætning til Kommissionen (jf. betragtning 305 til beslutningen) ikke, at de beviser, Cerestar fremlagde under mødet den 29. oktober 1998 med Kommissionens tjenestegrene, var afgørende i samarbejdsmeddelelsens afsnit B, litra b)'s forstand.

³⁶⁶ For det første havde Cerestar ikke fremlagt nogen oplysninger om kartellet, der vedrørte perioden før den 12. maj 1992, hvor Cerestar blev optaget i kartellet. Kommissionens kendskab til kartellet i tiden før den 12. maj 1992 stammede ifølge ADM først og fremmest fra ADM's oplysninger.

³⁶⁷ For det andet er Cerestars udtalelse af 18. marts 1999 efter ADM's opfattelse hverken overbevisende eller præcis for så vidt angår mødedatoer og karteldeltagere. I udtalelsen nævnes 32 møder afholdt på forskellige tidspunkter mellem den 14. november 1991 (før Cerestars optagelse i kartellet) og den 17. juli 1996 (et godt stykke tid efter kartellets opløsning). Ifølge Cerestar var 9 af møderne kartelmøder, der helt sikkert var blevet afholdt, mens 8 var »mulige« kartelmøder, og 15 ikke var kartelmøder eller »møder, hvis karakter af kartelmøder blev stadig mindre

sandsynlig«. ADM har tilføjet, at udtalelsen indeholdt navnene på deltagerne for 3 af de 17 møder, der »med sikkerhed« eller »muligvis« var kartelmøder. ADM mener at kunne udlede af vidneudsagnene fra de andre berørte parter og Kommissionens konstateringer, at 6 af de nævnte møder i virkeligheden aldrig havde fundet sted.

368 ADM har for det tredje anført, at Cerestar senere i en skrivelse af 7. maj 1999 til Kommissionen havde erkendt, at en række af disse møder efter nærmere undersøgelser havde vist sig ikke at have fundet sted.

369 For det fjerde er Cerestars udtalelse ifølge ADM vag og lidet overbevisende i sin beskrivelse af formålet med møderne. Udtalelsen indeholder ingen præcise oplysninger om priser og kvoter (ud over de kvoter, der var fastsat for Cerestar selv).

370 For det femte fremgår det ikke klart, om Cerestar i lighed med ADM har forelagt Kommissionen beviser i form af førstehåndsuplysninger, og Cerestar har da også fundet det nødvendigt at udbygge og tydeliggøre sin mundtlige udtalelse af 29. oktober 1998.

371 ADM har for det sjette påpeget, at Cerestar selv havde modtaget en begæring om yderligere oplysninger, der var dateret den 3. marts 1999, og som Kommissionen havde udarbejdet på grundlag af ADM's udtalelser. Cerestar havde således haft mulighed for at gennemgå begæringen, der indeholdt oplysninger om mødetidspunkt og -sted, og var et resultat af ADM's samarbejde, før den endelige udtalelse af 25. marts 1999 (dateret den 18.3.1999) blev sendt til Kommissionen.

372 Ifølge ADM har virksomheden derimod fremlagt overbevisende bevismateriale. Under mødet den 11. december 1998 havde ADM nemlig forelagt Kommissionen et førstehåndsvidneudsagn, beviser i form af samtidige dokumenter samt dokumenta-

tion for kartellets rammer og gennemførelsen af kartelaftalen. ADM's beviser indeholdt mange nøjagtige og detaljerede oplysninger om møderne, deltagerne, kompensations- og kontrolreglerne, priserne og kvoterne, hvilket Kommissionen selv har erkendt i betragtning 313 og 314 til beslutningen.

373 Kommissionen har påstået de påberåbte anbringender forkastet.

2. Rettens bemærkninger

374 Afsnit B i samarbejdsmeddelelsen, der har overskriften »Bødefritagelse eller meget betydelig bødenedsættelse«, bestemmer:

»En virksomhed,

- a) der gør Kommissionen opmærksom på et hemmeligt kartel, før Kommissionen ved beslutning har gennemført en kontrolundersøgelse hos de virksomheder, der deltager i kartellet, og på et tidspunkt, hvor Kommissionen ikke allerede er i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at kunne bevise det pågældende kartels eksistens

- b) der er den første til at forelægge afgørende elementer med henblik på at bevise kartellets eksistens

- c) der har bragt sin deltagelse i den uretmæssige aktivitet til ophør senest på det tidspunkt, hvor den indberetter den til Kommissionen

- d) der forsyner Kommissionen med alle relevante oplysninger samt al dokumentation og alt bevismateriale, som den råder over med hensyn til kartellet, og som opretholder et permanent og fuldstændigt samarbejde under hele undersøgelsen

- e) der ikke har tvunget en anden virksomhed til at deltage i kartellet, og som ikke har været initiativtager til eller spillet en afgørende rolle i den ulovlige aktivitet,

indrømmes en nedsættelse på mindst 75% af den bøde, som den ellers ville være blevet pålagt, hvis den ikke havde valgt at samarbejde med Kommissionen, eller fritages endog helt for denne bøde.«

³⁷⁵ Det fremgår af ordlyden af afsnit B i samarbejdsmeddelelsen, at en virksomhed kun kan opnå en meget betydelig bødenedsættelse, for ikke at tale om bødefritagelse i afsnit B's forstand, hvis den opfylder samtlige betingelser i meddelelsens afsnit B, litra a)-e).

³⁷⁶ Retten kan i det foreliggende tilfælde blot konstatere, at som anført af Kommissionen i betragtning 308 til beslutningen, kunne ADM under ingen omstændigheder opnå en bødenedsættelse eller bødefritagelse som omhandlet i samarbejdsmeddelelsens afsnit B. ADM opfyldte nemlig ikke den ene af de kumulative betingelser i afsnit B, nemlig betingelsen i litra e), hvorefter en virksomhed, der bl.a. »har været initiativtager til eller spillet en afgørende rolle i den ulovlige aktivitet«, ikke kan opnå en bødenedsættelse eller bødefritagelse.

- 377 Som fastslået i præmis 302 ovenfor, har Kommissionen nemlig ikke begået en skønsfejl ved at vurdere, at ADM havde spillet en ledende rolle i kartellet. Selv om ordlyden af samarbejdsmeddelelsen, retningslinjerne og beslutningen på dette punkt ikke er identisk, fremgår det af ånden i afsnit B, litra e), i samarbejdsmeddelelsen, at Kommissionen ikke har tænkt sig at indrømme en virksomhed en meget betydelig bødenedsættelse eller en bødefritagelse, hvis den har spillet en særlig fremtrædende rolle i kartellet som f.eks. leder, tilskyndende part eller initiativtager.
- 378 Derfor konstaterer Retten, at anbringenderne om tilsidesættelse af samarbejdsmeddelelsen og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, der er påberåbt med den begrundelse, at ADM var den første til at fremlægge afgørende elementer med henblik på at bevise kartellets eksistens, må forkastes, uden at det er nødvendigt at undersøge, om Kommissionen har ret i, at det er Cerestar, der var den første til at fremlægge afgørende elementer med henblik på at bevise kartellets eksistens.
- 379 Under disse omstændigheder bør anbringenderne om tilsidesættelse af samarbejdsmeddelelsen og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forkastes.

C — Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

1. Parternes argumenter

- 380 ADM har gjort gældende, at Kommissionen under de forskellige møder med Kommissionens tjenestegrene og sine skrivelser fra før og efter ADM's fremlæggelse af beviser den 11. december 1998 har bekræftet, at ADM var den første til at samarbejde med Kommissionen som omhandlet i samarbejdsmeddelelsens afsnit B.

- 381 Ifølge ADM bekræftede den kontorchef, der tog sig af sagen, under et møde den 10. december 1998 mellem ADM, ADM's advokat og Kommissionens tjenestegrene, over for ADM, at den var den første til at samarbejde, hvilket skulle fremgå af det referat, ADM's advokat udarbejdede samme dag. Endvidere havde Kommissionen i skrivelsen af 19. januar 1999 henvist til samarbejdsmeddelelsens afsnit B. Dette blev efter ADM's opfattelse bekræftet i advokatens svar. Endelig havde Kommissionen i skrivelsen af 5. februar 1999 atter henvist til meddelelsens afsnit B, litra b).
- 382 Imidlertid har Kommissionen ifølge ADM i betragtning 308 til beslutningen ændret sin vurdering af ADM's samarbejde, selv om ADM under den administrative procedure i tillid til Kommissionens udtalelser havde forelagt denne sine beviser den 11. december 1998 og fortsat sit konstante og uforbeholdne samarbejde med Kommissionen. ADM finder, at dette viser, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 383 Kommissionen har påstået det påberåbte anbringende forkastet.

2. Rettens bemærkninger

- 384 Retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som er et af Fællesskabets grundprincipper, omfatter enhver borger, hos hvem Fællesskabets administration har givet anledning til begrundede forhåbninger, navnlig ved at afgive præcise løfter (Domstolens dom af 11.3.1987, sag 265/85, Van

den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 44, og Rettens dom af 9.7.2003, sag T-220/00, Cheil Jedang mod Kommissionen, Sml. II, s. 2473, præmis 33).

385 Det skal undersøges, om Kommissionen, som hævdet af ADM, har givet virksomheden præcise løfter om, at Kommissionen ville indrømme den bødefritagelse i henhold til samarbejdsmeddelelsens afsnit B.

386 For det første synes det at fremgå af de håndskrevne notater udarbejdet af ADM's advokat under mødet den 10. december 1998 mellem repræsentanter for ADM og Kommissionens tjenestegrene, at en tjenestemand fra Kommissionen ved denne lejlighed udtalte, at ADM var den første til at samarbejde med Kommissionen i citronsyresagen («[tjenestemandens navn] bekræftede, at vi var de første, der samarbejdede i citronsyresagen»). Selv om denne sætning ganske rigtigt synes at støtte ADM's påstand, er den dog ikke helt så entydig, som ADM vil gøre den til.

387 For det andet har den kontorchef, der tager sig af sagen, i en skrivelse af 19. januar 1999 til ADM's advokat, hvor der henvises til mødet den 11. december 1998, anført følgende:

»Efter grundige drøftelser indvilgede [ADM] under mødet i at forelægge Kommissionen en skriftlig udtalelse indeholdende samtlige oplysninger i ADM's besiddelse om det ulovlige citronsyrekartel, som ADM havde deltaget i, og opfylde betingelserne i [samarbejdsmeddelelsen] og særlig i [afsnit B, litra d)].«

388 Som afslutning på skrivelsen gentog kontorchefen »vigtigheden af betingelsen i [afsnit B, litra d)] i [samarbejdsmeddelelsen]«.

389 I sit svar af 1. februar 1999 bekræftede ADM's advokat, »at [hans] klient [havde] til hensigt at opretholde et permanent og fuldstændigt samarbejde som krævet i [afsnit B, litra d)] i [samarbejdsmeddelelsen]«.

390 Endelig har den kontorchef, der tager sig af sagen, i en skrivelse af 5. februar 1999 til ADM's advokat under henvisning til det memorandum, ADM havde forelagt Kommissionen den 15. januar 1999, noteret følgende:

»Hele formålet med Deres frivillige tilbud til Kommissionen om samarbejde i henhold til [samarbejdsmeddelelsen] er at skaffe materiale, der udgør et (afgørende) bevis, der kan bruges mod de øvrige karteldeltagere.«

391 Som det fremgår af det ovenfor anførte har Kommissionen faktisk søgt at tilskynde de berørte parter til at samarbejde så meget som muligt med den ved at gøre samarbejdet tillokkende med sine henvisninger til samarbejdsmeddelelsens afsnit B.

392 Kommissionen har i denne forbindelse meddelt ADM, at virksomheden i princippet kunne »komme i betragtning«, hvis der skulle indrømmes en meget betydelig bødenedsættelse i henhold til samarbejdsmeddelelsens afsnit B og påtog sig at gennemgå de af ADM fremlagte dokumenter for at undersøge, om ADM faktisk opfyldte kriterierne i afsnit B, særlig litra d).

393 Derimod har Kommissionen i ingen af skrivelserne fra tiden før fremsendelsen af klagepunktsmeddelelsen og vedtagelsen af beslutningen afgivet præcise løfter om, at den ville indrømme ADM en bødenedsættelse i henhold til samarbejdsmeddelelsens afsnit B, et løfte, den i øvrigt slet ikke kunne give.

394 Imidlertid kan Kommissionen først efter en vurdering af samtlige oplysninger fremlagt af virksomhederne under den administrative procedure beslutte, om den vil indrømme en af dem en bødenedsættelse i henhold til samarbejdsmeddelelsens afsnit B, hvilket Kommissionen i øvrigt har fremhævet i utvetydige vendinger i punkt 159 i klagepunktsmeddelelsen.

395 Derfor bør anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forkastes.

D — Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af, at Kommissionen har behandlet ADM og Cerestar forskelligt

1. Parternes argumenter

396 Efter ADM's opfattelse udgør forskellen i behandlingen af Cerestar og ADM en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, idet ADM og Cerestar har samarbejdet

under sammenlignelige omstændigheder, på samme trin af proceduren og inden for samme periode.

³⁹⁷ ADM er nemlig af den opfattelse, at begge parter har indledt samarbejdet efter modtagelsen af Kommissionens begæring om oplysninger, der blev sendt til samtlige producenter i juni-juli 1998, at ingen af dem havde kendskab til den andens samarbejde, og at for så vidt angår det tidsrum, hvor samarbejdet fandt sted, nemlig fra tidspunktet for den første indrømmelse af karteldeltagelsen indtil fremsendelsen af en fuldstændig skriftlig udtalelse til Kommissionen, lå ADM's samarbejde inden for en tilsvarende afgrænset periode, som endog begyndte og sluttede før Cerestars samarbejdsperiode.

³⁹⁸ ADM har i denne forbindelse påpeget, at Retten i dommen af 13. december 2001, Krupp Thyssen Stainless og Acciai speciali Terni mod Kommissionen (forenede sager T-45/98 og T-47/98, Sml. II, s. 3757, præmis 246-248), fastslog, at vurderingen af omfanget af virksomhedernes samarbejde ikke må afhænge af rent tilfældige faktorer, såsom den rækkefølge, hvori Kommissionen har stillet virksomhederne spørgsmål. Dette var imidlertid tilfældet i den foreliggende sag. Det var nemlig helt tilfældigt, hvornår de berørte virksomheder aftalte en mødedato med Kommissionen med henblik på at give denne en mundtlig redegørelse for kartellet. Efter ADM's opfattelse bør det ikke komme virksomheden til skade, at den har brugt lang tid på at gennemse dokumenter i De Forenede Stater og skaffe førstehandsvidneudsagn, således at den kunne forelægge Kommissionen afgørende elementer med henblik på at bevise kartellets eksistens som omhandlet i samarbejdsmeddelelsens afsnit B, litra b). De ændringer, nye udtalelser og supplerende oplysninger, Cerestar senere har fremlagt, viser efter ADM's opfattelse, at det var med god grund, at ADM søgte at skaffe mange nøjagtige og detaljerede oplysninger, der kunne forelægges Kommissionen.

³⁹⁹ Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

2. Rettens bemærkninger

400 ADM har til støtte for sine argumenter i det væsentlige påberåbt sig de principper, Retten fastlagde i præmis 238-248 i dommen i sagen Krupp Thyssen Stainless og Acciai speciali Terni mod Kommissionen, nævnt i præmis 398 ovenfor. Det bemærkes, at Retten i denne dom ligesom i øvrigt i sin dom af 13. december 2001, Acerinox mod Kommissionen (sag T-48/98, Sml. II, s. 3859, præmis 132-141), behandlede Kommissionens anvendelse af samarbejdsmeddelelsens afsnit D. I hovedtræk fastslog Retten, at medmindre det er i konflikt med ligebehandlingsprincippet, skal samarbejdsmeddelelsen 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. Retten tilføjede, at den omstændighed, at en af disse virksomheder var den første til at anerkende de forhold, som de blev kritiseret for, ved at besvare Kommissionens spørgsmål, som Kommissionen har stillet på samme trin af den administrative procedure, ikke kan udgøre en saglig grund for at behandle virksomhederne forskelligt.

401 Det må konstateres, at det i ovennævnte sager i modsætning til den foreliggende sag var ubestridt, at de pågældende virksomheders samarbejde ikke var omfattet af samarbejdsmeddelelsens afsnit B og C. Det fremgår af præmis 219 i dommen i sagen Krupp Thyssen Stainless og Acciai speciali Terni mod Kommissionen, nævnt i præmis 398 ovenfor, at Kommissionen havde behandlet samtlige de virksomheder, der var genstand for den anfægtede beslutning, i henhold til samarbejdsmeddelelsens afsnit D. I disse sager var spørgsmålet således alene, om Kommissionen, ved inden for rammerne af det skøn, den råder over ved anvendelsen af samarbejds-

meddelelsens afsnit D at behandle sagsøgerne på en anden måde end en anden berørt virksomhed, havde tilsidesat ligebehandlingsprincippet.

402 I det foreliggende tilfælde søger ADM derimod i det væsentlige at påvise, at det var et rent tilfælde, at Cerestar var den første til at blive tilskyndet til at samarbejde med Kommissionen, og at dette var grunden til, at Cerestar opnåede en bødenedsættelse i henhold til samarbejdsmeddelelsens afsnit B. ADM insinuerer, at hvis den havde været den første virksomhed, der havde aftalt en dato med Kommissionen for et møde, hvor den kunne forelægge Kommissionen en beskrivelse af kartellet, kunne den have opnået en større bødenedsættelse, i hvert fald i henhold til samarbejdsmeddelelsens afsnit C, idet den ville have været den første til at fremlægge de oplysninger, der var fremlagt af Cerestar. ADM har således ikke påberåbt sig den retspraksis, der følger af dommen i sagen Krupp Thyssen Stainless og Acciai speciali Terni mod Kommissionen, nævnt i præmis 398 ovenfor, for at vise, at Kommissionen for ADM's vedkommende har anvendt samarbejdsmeddelelsens afsnit D på en måde, der diskriminerer ADM i forhold til de øvrige karteldeltagere.

403 Det bemærkes, at samarbejdsmeddelelsens afsnit D i modsætning til afsnit B og C ikke bestemmer, at de berørte virksomheder skal behandles forskelligt afhængigt af, i hvilken rækkefølge de samarbejder med Kommissionen. Kommissionen tog således i sagen Krupp Thyssen Stainless og Acciai speciali Terni mod Kommissionen, nævnt i præmis 398 ovenfor, og i sagen Acerinox mod Kommissionen, nævnt i præmis 400 ovenfor, hensyn til rækkefølgen, selv om dette ikke udtrykkeligt var bestemt i samarbejdsmeddelelsens afsnit D.

404 Retten bemærker, at selv om Kommissionen for at få samarbejdet mellem de berørte virksomheder og Kommissionen på kartelområdet til at fungere skal råde over et vidt skøn ved tilrettelæggelsen af sagen, kan Kommissionen dog ikke handle vilkårligt.

405 Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen i betragtning 54 og 55 til beslutningen har anført, at den i august 1997 efter de amerikanske myndigheders indgreb på citronsyreområdet sendte begæring om oplysninger til de fire største citronsyreproducenter i Fællesskabet. Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten har Kommissionen bekræftet, at begæringen bl.a. blev sendt til ADM. I juni og juli 1998 sendte Kommissionen yderligere begæring om oplysninger til de største citronsyreproducenter i Fællesskabet, herunder ADM. Samtidig sendte Kommissionen en første begæring om oplysninger til Cerestar. Fremsendelsen af disse begæring om oplysninger er blevet bekræftet såvel af Kommissionen i et svar på Rettens spørgsmål som af ADM selv (jf. præmis 397 ovenfor). Det er som følge af begæringen om oplysninger, at Cerestar anmodede om et møde med Kommissionen den 29. oktober 1998, og at Cerestar under mødet erklærede sig villig til at samarbejde med Kommissionen og fremlagde oplysninger om et citronsyrekartel, der berørte EØS. Kommissionen kan således ikke kritiseres for at have handlet vilkårligt i forhold til ADM ved tilrettelæggelsen af proceduren, som omfatter fremsendelse af begæring om oplysninger.

E — Tilsidesættelse af ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet i forbindelse med Kommissionens begrænsning af bødenedsættelsen til 50%

1. Parternes argumenter

406 ADM har under henvisning til de argumenter, der er nævnt i præmis 365-372 ovenfor, gjort gældende, at Kommissionen ikke er bundet af sin egen samarbejdsmeddelelse og burde have indrømmet ADM mindst samme bødenedsættelse som den, Cerestar har opnået. ADM har tilføjet, at virksomheden under den administrative procedure har samarbejdet mindst lige så meget som Stora Kopparbergs Bergslags AB i kartonsagen, hvor Kommissionen nedsatte bøden med to tredjedele.

407 Efter ADM's opfattelse har Kommissionen derfor tilsidesat ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet.

408 Kommissionen har påstået det påberåbte anbringende forkastet.

2. Rettens bemærkninger

409 Artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, som giver hjemmel til at pålægge bøder ved overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler, tildeler Kommissionen en skønsmargin ved bødefastsættelsen (Rettens dom af 21.10.1997, sag T-229/94, Deutsche Bahn mod Kommissionen, Sml. II, s. 1689, præmis 127), som navnlig afhænger af den generelle politik på konkurrenceområdet (dommen i sagen Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 105 og 109). Det var inden for disse rammer, at Kommissionen med henblik på at sikre gennemsigtigheden og objektiviteten i sine beslutninger vedrørende bøder i 1996 vedtog samarbejdsmeddelelsen. De har til formål inden for rammerne af den trindhøjere lovgivning at præcisere de kriterier, som Kommissionen anvender ved udøvelsen af sin skønsmæssige kompetence, og indebærer en begrænsning af beføjelsen (jf. i analogi hermed Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaams Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 89, og dommen i sagen Tokai Carbon m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 63 ovenfor, præmis 157), for så vidt som det påhviler Kommissionen at overholde de retningslinjer, den selv har fastsat (jf. i analogi hermed Rettens dom af 12.12.1996, sag T-380/94, AIUFASS og AKT mod Kommissionen, Sml. II, s. 2169, præmis 57).

410 I modsætning til, hvad ADM har hævdet, skal Kommissionen således anvende de kriterier, den selv har fastsat i samarbejdsmeddelelsen (dommen i sagen Tokai

Carbon m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 63 ovenfor, præmis 157). Pligten til at anvende samarbejdsmeddelelsens kriterier berøres i det foreliggende tilfælde ikke af bestemmelsen i retningslinjerne om, at det er en formildende omstændighed, hvis virksomheden har samarbejdet effektivt i forbindelse med proceduren. Det hedder nemlig udtrykkeligt i punkt 3, sidste led, i retningslinjerne, at kun et effektivt samarbejde uden for anvendelsesområdet for samarbejdsmeddelelsen er en formildende omstændighed. I det foreliggende tilfælde har ADM imidlertid fra første færd samarbejdet i henhold til samarbejdsmeddelelsen, hvilket bevirker, at samarbejdet ikke kan anses for en formildende omstændighed. Endvidere finder Retten ikke nedsættelsen af ADM's bøde uforholdsmæssig, henset til de oplysninger, ADM fremlagde som led i samarbejdet. Endelig bemærker Retten for så vidt angår den tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, ADM har klaget over under henvisning til beslutningen i kartonsagen (præmis 406), at beslutningen i kartonsagen blev vedtaget i 1994, dvs. før samarbejdsmeddelelsen fandt anvendelse, og at ADM ikke har godtgjort, at den i denne sag har fremlagt oplysninger, som er ligeværdige med de detaljerede beviser, Stora fremlagde i kartonsagen. Derfor kan ligebehandlingsprincippet på dette punkt ikke anses for at være tilsidesat.

- 411 Anbringenderne om tilsidesættelse af ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet bør derfor ligeledes forkastes.

VIII — *Mangler ved den administrative procedure*

A — *Rækkevidden af den overtrædelse, parterne beskyldes for at have begået*

1. Parternes argumenter

- 412 ADM har påpeget, at Kommissionen i betragtning 158 til beslutningen har opregnet de elementer, som i det kompleks af aftaler og ordninger, karteldeltagerne har

indgået, er relevante, når det skal fastslås, at artikel 81, stk. 1, EF og EØS-aftalens artikel 53, stk. 3, er overtrådt. Ifølge ADM var to af disse elementer imidlertid ikke nævnt i klagepunktsmeddelelsen, nemlig for det første begrænsning af produktionskapacitet (andet led) og for det andet udpegning af den producent, der skal »lede« prisstigningerne på de enkelte nationale markeder (fjerde led).

⁴¹³ ADM har bestridt påstanden om, at denne udeladelse ikke har påvirket vurderingen af de faktiske omstændigheder og bevismaterialet samt bødeberegningen. ADM havde nemlig under den administrative procedure gjort gældende, at det netop var den manglende begrænsning af produktionskapaciteten, der reducerede kartellets virkninger, hvilket var blevet afvist af Kommissionen, der tværtimod vurderede, at kartellet havde haft reelle konsekvenser for markedet.

⁴¹⁴ ADM finder derfor, at beslutningens artikel 1 i overensstemmelse med ADM's påstande skal annulleres, for så vidt som den sammenholdt med betragtning 158 til beslutningen fastslår, at de berørte parter har begrænset produktionskapaciteten og udpeget en producent, der skulle »lede« prisstigningerne på de enkelte nationale segmenter af det pågældende marked.

⁴¹⁵ Kommissionen har medgivet, at de to nævnte elementer ikke figurerede i klagepunktsmeddelelsen, men har nævnt, at det kun drejede sig om to af de otte elementer, der kunne identificeres i den pågældende overtrædelse, og at der ikke var tale om en udtømmende opregning, men snarere om eksempler. Ifølge Kommissionen ville disse to elementer ikke have medført materielle ændringer af de i klagepunktsmeddelelsen indeholdte beskrivelser og beviser, ligesom de ikke ville have haft nogen som helst indflydelse på beregningen af ADM's bøde.

2. Rettens bemærkninger

a) Indledning

⁴¹⁶ Det bemærkes, at ifølge retspraksis skal klagepunktsmeddelelsen 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 fællesskabsreglerne, nemlig at give virksomhederne alle de oplysninger, der er nødvendige, for at de kan forsvare sig effektivt, før Kommissionen vedtager en endelig beslutning (Domstolens dom af 31.3.1993, forenede sager C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 og C-125/85 — C-129/85, *Ahlström Osakeyhtiö m.fl. mod Kommissionen*, Sml. I, s. 1307, præmis 42, Rettens dom af 14.5.1998, sag T-352/94, *Mo och Domsjö mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1989, præmis 63, der blev stadfæstet efter appel ved Domstolens dom af 16.11.2000, sag C-283/98 P, *Mo och Domsjö mod Kommissionen*, Sml. I, s. 9855; og af 30.9.2003, forenede sager T-191/98 og T-212/98 — T-214/98, *Atlantic Container Line m.fl. mod Kommissionen*, Sml. II, s. 3275, præmis 138).

⁴¹⁷ Det skal derfor undersøges, om Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen formulerede de klagepunkter, der rettes mod ADM i beslutningen, herunder de to klagepunkter, ADM har påberåbt sig, i vendinger, der, selv om de var kortfattede, var tilstrækkelig klare til, at ADM reelt kunne forstå, hvilken adfærd Kommissionen lagde virksomheden til last.

418 Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen i betragtning 158 til beslutningen har defineret følgende elementer som relevante ved vurderingen af, om artikel 81, stk. 1, EF og EØS-aftalens artikel 53, stk. 1, er tilsidesat:

- »tildeling af markeder og kvoter for markedsandele

- fastfrysning/begrænsning/lukning af produktionskapacitet

- aftaler om samordnede prisstigninger

- udpegning af den producent, der skal »lede« prisstigningerne på de enkelte nationale markeder

- rundsendelse af lister over aktuelle og fremtidige målpriser for at koordinere prisstigninger

- udvikling og gennemførelse af et rapporterings- og overvågningssystem for at sikre gennemførelsen af de konkurrencebegrænsende aftaler

- fordeling eller tildeling af kunder

- deltagelse i regelmæssige møder og andre kontakter med henblik på at blive enige om begrænsningerne og eventuelt gennemføre og/eller ændre disse«.

419 Det er ubestridt, at de elementer, der omhandles i andet og fjerde led i betragtning 158 til beslutningen, ikke udtrykkeligt er nævnt i punkt 134 i klagepunktsmeddelelsen, der i lighed med betragtning 158 til beslutningen sammenfatter de klagepunkter, der er rettet mod de berørte parter.

420 Det er derfor nødvendigt at vurdere, om disse elementer fremgår tilstrækkelig klart i andre dele af klagepunktsmeddelelsen til, at de berørte parter kan udøve deres ret til kontradiktion.

b) Klagepunktet om fastfrysning, begrænsning og lukning af produktionskapacitet på citronsyreområdet

421 Af betragtning 158, andet led, til beslutningen fremgår det, at de berørte parter efter Kommissionens opfattelse har fastfrosset, begrænset eller lukket produktionskapacitet. Det er uomtvisteligt, at dette klagepunkt har forbindelse med klagepunktet i betragtning 158, første led (eller er en følge heraf), hvor Kommissionen har anført, at de berørte parter har tildelt kvoter for markedsandele.

422 Imidlertid er disse to klagepunkter, som Kommissionen selv har erkendt, ikke identiske, idet det ene vedrører produktionskapacitet og det andet salgskvoter. Det

må i denne forbindelse erindres, at der i artikel 81, stk. 1, EF sondres mellem dels begrænsning af eller kontrol med produktion [litra b)], dels opdeling af markeder [litra c)].

423 Imidlertid har Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen alene nævnt fastsættelse af salgskvoter (jf. bl.a. punkt 63, 70, 79-82, 86 og 87).

424 Det er derfor med rette, at ADM har påpeget, at klagepunktet om fastfrysning, begrænsning og lukning af produktionskapacitet ikke er nævnt i klagepunktsmeddelelsen og derfor ikke kan gøres gældende mod ADM i beslutningen.

425 Følgelig bør beslutningens artikel 1 annulleres, for så vidt som det i artiklen, sammenholdt med betragtning 158, konstateres, at ADM og de øvrige karteldeltagere har fastfrosset, begrænset og lukket produktionskapacitet på citronsyreområdet.

c) Klagepunktet om udpegning af den producent, der skal »lede« prisstigningerne på de enkelte nationale markeder

426 I betragtning 158, fjerde led, til beslutningen har Kommissionen anført, at de berørte parter har udpeget en producent, der skal »lede« prisstigningerne på de enkelte nationale markeder.

427 Det konstateres, at Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen ikke formulerede dette element i klagepunktet, der vedrører indgåelsen af en aftale om prisforhøjelser, på en måde, der gjorde det muligt for de berørte parter reelt at forstå, hvilken adfærd Kommissionen lagde dem til last.

428 ADM har derfor med rette gjort gældende, at klagepunktet om udpegning af den producent, der skal »lede« prisstigningerne på de enkelte nationale markeder, ikke var nævnt i klagepunktsmeddelelsen og derfor ikke kunne gøres gældende over for ADM i beslutningen.

429 Følgelig bør beslutningens artikel 1 annulleres, for så vidt som det i artiklen, sammenholdt med betragtning 158, konstateres, at ADM og de øvrige karteldeltagere har udpeget den producent, der skulle »lede« prisstigningerne på de enkelte nationale markeder.

B — Anvendelse af en multiplikator med henblik på at sikre den afskrækkende virkning og udpegning af ADM som en af lederne af kartellet

1. Parternes argumenter

430 ADM har for det første gjort gældende, at virksomheden ikke har haft lejlighed til at udtale sig om anvendelsen af FBI-rapporten som bevis og om Cerestars udtalelse af 18. marts 1999.

- 431 ADM har for det andet kritiseret, at Kommissionen under den administrative procedure ikke oplyste ADM om, at den anså virksomheden for en leder af kartellet, og ikke nævnte, hvilke beviser der lå til grund for denne konklusion.
- 432 ADM har for det tredje gjort gældende, at virksomhedens ret til kontradiktion blev tilsidesat, idet ADM under den administrative procedure ikke fik mulighed for at kommentere anvendelsen af en multiplikator på 2 til at forhøje grundbeløbet med henblik på at sikre den afskrækkende virkning, selv om retningslinjerne ikke nævner nogen multiplikator.
- 433 Kommissionen har påstået de fremførte klagepunkter forkastet.

2. Rettens bemærkninger

- 434 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at 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 (dommen i sagen *Musique française française* m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 21).

435 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 (Rettens dom af 6.10.1994, sag T-83/91, Tetra Pak mod Kommissionen, Sml. II, s. 755, præmis 235, og dommen i sagen HFB m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 98 ovenfor, præmis 312). Denne konklusion støttes af, at Kommissionen ved at offentliggøre retningslinjer 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 multiplikator, 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.

436 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen anført de væsentlige faktiske og retlige momenter, der kan begrunde den bøde, den vil pålægge ADM, og hvis størrelse bl.a. vil blive bestemt ud fra overtrædelsens grovhed og varighed.

437 I øvrigt fremgår det af klagepunktsmeddelelsens punkt 160, at Kommissionen ville fastsætte bøderne på et niveau, der kunne sikre den afskrækkende virkning. I punkt 161 i klagepunktsmeddelelsen hedder det i det væsentlige, at Kommissionen ved vurderingen af overtrædelsens grovhed ville tage hensyn til, at det var en meget grov overtrædelse, der havde til formål at begrænse konkurrencen, og som henset til de indgåede aftalers beskaffenhed havde alvorlige konkurrencemæssige konsekvenser.

438 For at sikre de berørte virksomheders ret til kontradiktion er det ikke nødvendigt, at Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen nærmere præciserer, hvilken vægt den i givet fald vil tillægge disse elementer ved fastsættelsen af bødens størrelse. Især var

Kommissionen ikke forpligtet til at oplyse, at ADM kunne blive anset for leder af kartellet, eller til at angive, med hvor meget ADM's bøde eventuelt vil blive forhøjet af denne grund (jf. i denne retning Domstolens dom af 9.11.1983, sag 322/81, Michelin mod Kommissionen, Sml. s. 3461, præmis 20).

439 Med hensyn til ADM's påstand om, at virksomheden ikke har haft mulighed for at udtale sig om anvendelsen af FBI-rapporten og Cerestars udtalelse af 18. marts 1999 som bevis, bemærkes, at Kommissionen har vedlagt klagepunktsmeddelelsen disse dokumenter, og at parterne således havde mulighed for at kommentere dokumenterne og deres anvendelse som beviser.

440 Endelig konstaterer Retten, at inddelingen af karteldeltagerne i grupper er en praksis, Kommissionen har udviklet på grundlag af retningslinjerne. Beslutningen er således vedtaget inden for rammerne af en for ADM velkendt sammenhæng og indgår i en fast beslutningspraksis (jf. i denne retning Domstolens dom af 30.9.2003, forenede sager C-57/00 P og C-61/00 P, Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 9975, præmis 77).

441 Anbringendet om tilsidesættelse af retten til kontradiktion bør derfor ligeledes forkastes.

Udøvelse af den fulde prøvelsesret

442 Analysen af alle ADM's anbringender viser, at kun ADM's klagepunkter om, at Kommissionen har undladt at underrette ADM om visse af de forhold, Kommissionen lægger ADM til last i klagepunktsmeddelelsen, er begrundede.

Som nævnt i præmis 424 ovenfor, er det således med rette, at ADM har gjort gældende, at klagepunktet om fastfrysning, begrænsning og lukning af produktionskapacitet ikke er nævnt i klagepunktsmeddelelsen og derfor ikke kan gøres gældende over for ADM. Af præmis 428 ovenfor fremgår det, at Retten finder, at det er med rette, at ADM har anført, at klagepunktet om udpegelsen af den producent, der skulle »lede« prisstigningerne på de enkelte nationale markeder, ikke er nævnt i klagepunktsmeddelelsen og derfor ikke kan gøres gældende over for ADM.

443 Da Retten således har anerkendt denne ulovlighed, skal den tage stilling til, om det er nødvendigt at ændre beslutningen. Retten finder, at der må tages hensyn til, at kartellet, der i det væsentlige havde til formål at fastsætte priser, fordele salgskvoter og indføre kompensationsregler for karteldeltagerne med henblik på at øge kartellets effektivitet, må anses for en meget grov overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler. Der var tale om en enkelt, uafbrudt overtrædelse.

444 Retten konstaterer endvidere, at det fremgår af betragtningerne til beslutningen, især betragtningerne om bedømmelsen af overtrædelsens grovhed henset til dens beskaffenhed og om de konkrete konsekvenser for citronsyremarkedet, at de to klagepunkter, som Kommissionen har undladt at nævne i klagepunktsmeddelelsen, i forhold til klagepunkterne om aftalerne om prisfastsættelse, fordeling af salgskvoter og det af karteldeltagerne tilrettelagte kompensationsystem, blot fremførtes for fuldstændighedens skyld.

445 Trods Kommissionens undladelser i klagepunktsmeddelelsen finder Retten derfor under udøvelse af sin fulde prøvelsesret ikke, at det af Kommissionen fastsatte bødebæleb skal ændres.

Sagens omkostninger

- ⁴⁴⁶ Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til samme bestemmelses stk. 3, første afsnit, kan Retten fordele sagens omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.
- ⁴⁴⁷ I det foreliggende tilfælde kan Kommissionen kun dømmes for, at den i klagepunktsmeddelelsen ikke nævnte de to klagepunkter, der er rettet mod ADM i beslutningen (jf. præmis 425 og 429 ovenfor), som i forhold til Kommissionens øvrige klagepunkter blot fremførtes for fuldstændighedens skyld. ADM har tabt sagen for så vidt angår alle sine øvrige påstande.
- ⁴⁴⁸ Under disse omstændigheder finder Retten det rimeligt, at Kommissionen betaler en tiendedel af de af ADM afholdte omkostninger, og at ADM bærer resten af sine omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

- 1) Artikel 1 i Kommissionens beslutning 2002/742/EF af 5. december 2001 om en procedure efter EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag**

COMP/E-1/36.604 — Citronsyre) annulleres, for så vidt som den, sammenholdt med betragtning 158, fastslår, at Archer Daniels Midland Co. har fastfrosset, begrænset og lukket produktionskapacitet på citronsyreområdet.

- 2) **Artikel 1 i beslutning 2002/742 annulleres, for så vidt som den, sammenholdt med betragtning 158, fastslår, at Archer Daniels Midland Co. har udpeget den producent, der skulle »lede« prisstigningerne på de enkelte nationale markeder.**
- 3) **I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.**
- 4) **Kommissionen betaler en tiendedel af Archer Daniels Midland Co.'s omkostninger.**
- 5) **Archer Daniels Midland Co. bærer resten af sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**

Azizi

Jaeger

Dehousse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. september 2006.

E. Coulon

Justitssekretær

J. Azizi

Afdelingsformand

Indhold

Tvistens baggrund	II - 3643
Retsforhandlinger og parternes påstande	II - 3650
Retlige bemærkninger	II - 3652
I — Om anvendeligheden af retningslinjerne	II - 3652
A — Parternes argumenter	II - 3652
B — Rettens bemærkninger	II - 3655
II — Konsekvenser af de bøder, der allerede er blevet pålagt i andre lande	II - 3659
A — Parternes argumenter	II - 3659
B — Rettens bemærkninger	II - 3661
III — Overtrædelsens grovhed	II - 3664
A — Indledning	II - 3664
B — Manglende hensyntagen til omsætningen af det pågældende produkt ...	II - 3666
1. Parternes argumenter	II - 3666
2. Rettens bemærkninger	II - 3671
a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet	II - 3671
b) Tilsidesættelse af retningslinjerne	II - 3675
c) Tilsidesættelse af begrundelsespligten	II - 3677
C — Anvendelse af en multiplikator for at forhøje grundbeløbet	II - 3678
1. Parternes argumenter	II - 3678
2. Rettens bemærkninger	II - 3680
a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet	II - 3680
b) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet	II - 3682
c) Tilsidesættelse af begrundelsespligten	II - 3683

D — Fejlvurdering af kartellets faktiske følger for markedet	II - 3684
1. Indledning	II - 3684
2. Kritikpunktet om Kommissionens angiveligt fejlagtige valg af fremgangsmåde til påvisning af, at kartellet havde faktiske følger for markedet	II - 3685
a) Parternes argumenter	II - 3685
b) Rettens bemærkninger	II - 3687
Sammenfatning af Kommissionens analyse	II - 3688
Bedømmelse	II - 3689
3. Vurdering af prisudviklingen for citronsyre	II - 3693
a) Parternes argumenter	II - 3693
b) Rettens bemærkninger	II - 3695
4. Afgrænsning af det relevante produktmarked	II - 3699
a) Parternes argumenter	II - 3699
b) Rettens bemærkninger	II - 3701
IV — Overtrædelsens varighed	II - 3702
V — Skærpende omstændigheder	II - 3704
A — Indledning	II - 3704
B — Udpegelse af ADM som leder af kartellet	II - 3705
1. Indledning	II - 3705
2. Kommissionens påståede fejl med hensyn til ADM's ledende rolle ..	II - 3706
a) De bilaterale møder arrangeret af ADM i januar 1991	II - 3706
Parternes argumenter	II - 3706
Rettens bemærkninger	II - 3707
	II - 3775

b)	Den erklæring, den tidligere repræsentant for ADM afgav til FBI	II - 3709
	Sammenfatning af de faktiske omstændigheder og beslutningens ordlyd	II - 3709
	Parternes argumenter	II - 3712
	Rettens bemærkninger	II - 3718
	— Indledning	II - 3718
	— Klagepunktet om Kommissionens tilsidesættelse af de fællesskabsretlige procesgarantier	II - 3718
	— Klagepunktet om, at Kommissionen har fejlbedømt FBI-rapportens indhold	II - 3721
c)	Cerestars erklæring	II - 3723
	Parternes argumenter	II - 3723
	Rettens bemærkninger	II - 3725
3.	Udpegelsen af ADM som leder af kartellet	II - 3727
a)	Parternes argumenter	II - 3727
b)	Rettens bemærkninger	II - 3728
C —	Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af, at Kommissionen forhøjede ADM's bøde med samme sats som HLR's	II - 3729
1.	Parternes argumenter	II - 3729
2.	Rettens bemærkninger	II - 3730
D —	Tilsidesættelse af ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet som følge af, at Kommissionen har fraveget sin beslutningspraksis ved fastsættelsen af satsen for forhøjelsen af ADM's bøde	II - 3731
1.	Parternes argumenter	II - 3731
2.	Rettens bemærkninger	II - 3732
E —	Tilsidesættelse af begrundelsespligten i vurderingen af de skærpende omstændigheder	II - 3733

VI — Formildende omstændigheder	II - 3735
A — Indledende bemærkning	II - 3735
B — Udmeldelse af kartellet, så snart de kompetente myndigheder greb ind	II - 3735
1. Parternes argumenter	II - 3735
2. Rettens bemærkninger	II - 3736
C — Manglende hensyntagen til betalte erstatninger	II - 3741
1. Parternes argumenter	II - 3741
2. Rettens bemærkninger	II - 3742
D — ADM's vedtagelse af en adfærdskodeks	II - 3744
1. Parternes argumenter	II - 3744
2. Rettens bemærkninger	II - 3744
VII — ADM's samarbejde under den administrative procedure	II - 3745
A — Indledning	II - 3745
B — Anbringendet om, at ADM var den første virksomhed, der fremlagde afgørende beviser for kartellets eksistens	II - 3747
1. Parternes argumenter	II - 3747
2. Rettens bemærkninger	II - 3749
C — Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning	II - 3751
1. Parternes argumenter	II - 3751
2. Rettens bemærkninger	II - 3752
D — Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af, at Kommissionen har behandlet ADM og Cerestar forskelligt	II - 3755
1. Parternes argumenter	II - 3755
2. Rettens bemærkninger	II - 3757
	II - 3777

E — Tilsidesættelse af ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet i forbindelse med Kommissionens begrænsning af bødenedsættelsen til 50%	II - 3759
1. Parternes argumenter	II - 3759
2. Rettens bemærkninger	II - 3760
VIII — Mangler ved den administrative procedure	II - 3761
A — Rækkevidden af den overtrædelse, parterne beskyldes for at have begået	II - 3761
1. Parternes argumenter	II - 3761
2. Rettens bemærkninger	II - 3763
a) Indledning	II - 3763
b) Klagepunktet om fastfrysning, begrænsning og lukning af produktionskapacitet på citronsyreområdet	II - 3765
c) Klagepunktet om udpegning af den producent, der skal »lede« prisstigningerne på de enkelte nationale markeder	II - 3766
B — Anvendelse af en multiplikator med henblik på at sikre den afskrækkende virkning og udpegning af ADM som en af lederne af kartellet	II - 3767
1. Parternes argumenter	II - 3767
2. Rettens bemærkninger	II - 3768
Udøvelse af den fulde prøvelsesret	II - 3770
Sagens omkostninger	II - 3772