

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

16. november 2000 *

I sag C-283/98 P,

Mo och Domsjö AB, Örnköldsvik (Sverige), ved solicitors A. Woodgate og M. Smith og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Arendt & Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 14. maj 1998 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Tredje Udvidede Afdeling) i sag T-352/94, Mo och Domsjö mod Kommissionen (Sml. II, s. 1989), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Lyal, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Flynn, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. La Pergola, og dommerne M. Wathelet (refererende dommer), D.A.O. Edward, P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. maj 2000,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. juli 1998 har Mo och Domsjö AB i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt den 14. maj 1998 af Retten i Første Instans i sag T-352/94, Mo och Domsjö mod Kommissionen (Sml. II, s. 1989, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten delvis annullerede Kommissionens beslutning 94/601/EF af 13. juli 1994 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/C/33.833 — Karton) (EFT L 243, s. 1, herefter »beslutningen«) og i øvrigt frifandt Kommissionen.

Faktiske omstændigheder

- 2 Ved beslutningen pålagde Kommissionen 19 producenter, der leverer karton inden for Fællesskabet, bøder for overtrædelser af EF-traktatens artikel 85, stk. 1 (nu artikel 81, stk. 1, EF).

- 3 Det fremgår af den appellerede dom, at beslutningen blev truffet på baggrund af nogle uformelle klager, som i 1990 blev indgivet af British Printing Industries Federation, der er en brancheorganisation for de fleste kartonemballagestrykkerier i Det Forenede Kongerige, og af Fédération française du cartonnage, og efter kontrolundersøgelser, som Kommissionens repræsentanter i april 1991 uanmeldt foretog i henhold til artikel 14, stk. 3, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), hos et antal virksomheder og brancheorganisationer inden for kartonsektoren.

- 4 På grundlag af de ved kontrolundersøgelserne og på baggrund af begæringer om oplysninger og skriftligt materiale fremkomne oplysninger konkluderede Kommissionen, at de berørte virksomheder fra midten af 1986 og mindst til april 1991 (i de fleste tilfælde) havde deltaget i en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1. Den besluttede som følge heraf at indlede en procedure i henhold til denne bestemmelse og fremsendte ved skrivelse af 21. december 1992 en meddelelse af klagepunkter til hver enkelt virksomhed. Samtlige virksomheder svarede skriftligt. Ni virksomheder begærede mundtlig høring.

- 5 Som afslutning på proceduren vedtog Kommissionen beslutningen, der indeholder følgende bestemmelser:

»Artikel 1

Buchmann GmbH, Cascades SA, Enso-Gutzeit Oy, Europa Carton AG, Finnboard — the Finnish Board Mills Association, Fiskeby Board AB, Gruber & Weber GmbH & Co. KG, Kartonfabriek 'De Eendracht' NV (der handler under navnet BPB de Eendracht), NV Koninklijke KNP BT NV (tidligere Koninklijke Nederlandse Papierfabrieken NV), Laakmann Karton GmbH & Co. KG, Mo och Domsjö AB (MoDo), Mayr-Melnhof Kartongesellschaft mbH, Papeteries de Lancey SA, Rena Kartonfabrik AS, Sarrió SpA, SCA Holding Ltd (tidligere Reed Paper & Board (UK) Ltd), Stora Kopparbergs Bergslags AB, Enso Española SA (tidligere Tampella Española SA) og Moritz J. Weig GmbH & Co. KG har overtrådt artikel 85, stk. 1, i EF-traktaten ved deltagelse

- i Buchmann's og Rena's tilfælde fra omkring marts 1988 og i hvert fald til slutningen af 1990
- hvad angår Enso Española i hvert fald fra marts 1988 til i hvert fald udgangen af april 1991
- i Gruber & Weber's tilfælde i hvert fald fra 1988 og indtil slutningen af 1990
- i de andre tilfælde fra midten af 1986 og i hvert fald til april 1991

i en aftale og samordnet praksis, der startede medio 1986, og som indebar, at leverandører af karton i EF

- samledes regelmæssigt ved en række hemmelige og institutionaliserede møder for at diskutere og nå til enighed om en fælles brancheplan med henblik på at begrænse konkurrencen

- nåede til enighed om regelmæssige prisstigninger for hver produktkvalitet i den enkelte nationale valuta

- planlagde og iværksatte samtidige og ensartede prisstigninger i hele EF

- nåede til forståelse om at fastholde markedsandelene for de store producenter på konstante niveauer, dog med mulighed for ændring fra tid til anden

- i stigende grad siden begyndelsen af 1990 traf samordnede foranstaltninger til styring af leverancer af produktet i EF for derved at sikre gennemførelsen af de nævnte samordnede prisstigninger

- udvekslede forretningsmæssige oplysninger om leverancer, priser, midlertidige produktionsstandsninger, ordrebeholdninger, kapacitetsudnyttelsesgrader osv. til støtte for nævnte forholdsregler.

Artikel 2

De i artikel 1 nævnte virksomheder skal øjeblikkeligt bringe den omhandlede overtrædelse til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket. De skal for fremtiden i forbindelse med deres aktiviteter i kartonbranchen afholde sig fra enhver form for aftale eller samordnet praksis, som kan have samme eller tilsvarende formål eller virkning, herunder enhver form for udveksling af forretningsmæssige oplysninger:

- a) hvorved deltagerne direkte eller indirekte oplyses om andre individuelle producenters produktion, salg, ordrebeholdninger, kapacitetsudnyttelsesgrader, salgspriser, omkostninger eller markedsføringsplaner, eller

- b) hvorved en fælles brancheholdning til økonomiske forhold med hensyn til priser eller kontrol med produktionen fremmes, lettes eller tilskyndes, selv om individuelle oplysninger ikke afsløres, eller

- c) hvorved de kunne blive i stand til at overvåge tilslutning til eller overholdelse af en udtrykkelig eller stiltiende aftale om priser eller markedsopdeling i EF.

Enhver ordning til udveksling af almindelige oplysninger, som de indgår, som f.eks Fides-systemet eller dets efterfølger, skal være udformet på en sådan måde, at den udelukker ikke alene enhver form for oplysninger, på grundlag af hvilke individuelle producenters adfærd kan identificeres, men endvidere oplysninger vedrørende den til enhver tid værende situation med hensyn til ordretilgang og

ordrebeholdninger, den forventede udnyttelsesgrad for produktionskapaciteten (i begge tilfælde selv om det drejer sig om samlede tal) eller produktionskapaciteten for den enkelte maskine.

Ethvert udvekslingssystem af denne art skal begrænses til indsamling og udbredelse af produktions- og salgsstatistikker i global form, som ikke kan bruges til at fremme eller lette en fælles brancheadfærd.

Virksomhederne skal også afholde sig fra enhver form for udveksling af oplysninger af konkurrencemæssig betydning i tilslutning til en sådan tilladt udveksling samt afholde sig fra møder eller anden form for kontakt med henblik på at diskutere betydningen af de udvekslede oplysninger eller den mulige eller sandsynlige reaktion inden for branchen eller blandt individuelle producenter på de pågældende oplysninger.

De nødvendige ændringer af et eventuelt system for udveksling skal være foretaget senest tre måneder efter datoen for meddelelsen af denne beslutning.

Artikel 3

Følgende bøder pålægges nedennævnte virksomheder for den overtrædelse, der er omhandlet i artikel 1:

...

xii) Mo och Domsjö AB, en bøde på 22 750 000 ECU

...«

6 Endvidere beskrives de faktiske omstændigheder således i den appellerede dom:

- »13 Det fremgår af beslutningen, at overtrædelsen fandt sted gennem organet 'Product Group Paperboard' (herefter 'PG Paperboard'), der omfattede en række grupper eller udvalg.
- 14 Under dette organ oprettedes i midten af 1986 et udvalg, 'Presidents Working Group' (herefter 'PWG'), der bestod af repræsentanter for den øverste ledelse for de største kartonproducenter i Fællesskabet (ca. otte).
- 15 PWG's formål var navnlig drøftelse og opnåelse af enighed vedrørende markeder, markedsandele, priser og kapacitet. Gruppen traf navnlig generelle beslutninger om tidspunkterne for og størrelsen af de prisforhøjelser, som producenterne skulle gennemføre.
- 16 PWG refererede til 'Direktørkonferencen' (herefter 'Direktørkonferencen' eller 'PC'), i hvis møder næsten samtlige administrerende direktører for virksomhederne deltog (mere eller mindre regelmæssigt). I den relevante periode holdt Direktørkonferencen møde to gange om året.

- 17 I slutningen af 1987 oprettedes 'Joint Marketing Committee' (herefter 'JMC'). Dette udvalgs hovedopgave var at bestemme, hvorvidt og i bekræftende fald hvorledes der kunne gennemføres prisforhøjelser, samt at fastlægge enkelthederne i forbindelse med de prisinitiativer, der besluttedes af PWG, for hvert af de berørte lande og for de store kunder med henblik på at gennemføre et ensartet prissystem i Europa.
- 18 Det Økonomiske Udvalg (herefter 'DØU') drøftede bl.a. prisbevægelser på de nationale markeder og ordrebeholdninger og meddelte resultaterne af sine undersøgelser til JMC, eller indtil udgangen af 1987 til dens forgænger, Marketing Committee. DØU, der bestod af flertallet af de berørte virksomheders marketingdirektører, holdt møder flere gange om året.
- 19 Det fremgår endvidere af beslutningen, at Kommissionen antog, at PG Paperboard's aktiviteter befordredes ved hjælp af udveksling af oplysninger gennem Fides, der er et forvaltningsinstitut med hjemsted i Zürich (Schweiz). Det fremgår af beslutningen, at de fleste af PG Paperboard's medlemmer sendte regelmæssige rapporter om ordrer, produktion, omsætning og kapacitetsudnyttelse til Fides. Rapporterne blev behandlet i Fides-systemet, og de samlede data blev udsendt til medlemmerne.
- 20 Beslutningen angiver grundene til, at beslutningen er rettet til sagsøgeren Mo och Domsjö AB (herefter 'MoDo') (beslutningens betragtning 151 ff.). Det fremgår af beslutningen, at Thames Board Ltd (herefter 'TBM'), der fremstiller GC-kvaliteter og har en fabrik i Workington (Det Forenede Kongerige), deltog i møderne i PG Paperboard's organer, herunder møderne i PWG, fra midten af 1986. Med virkning fra den 1. januar 1988 blev TBM erhvervet 100% af AB Iggesunds Bruk (herefter 'Iggesunds Bruk'), et koncernforbundet selskab af MoDo, som MoDo havde 49,9% af stemmerettighederne i. TBM skiftede herefter navn til Iggesund Paperboard (Workington) Ltd.

21 Indtil erhvervelsen af TBM fremstillede Iggesunds Bruk hovedsagelig SBS-kvaliteter. Selskabet fremstillede også GC-kvaliteter i mindre omfang. MoDo fik fuld kontrol med Iggesunds Bruk fra begyndelsen af 1989 og ændrede selskabet til en division af koncernen, kaldet Iggesund Paperboard AB (herefter 'Iggesund Paperboard'). Repræsentanter for denne division deltog i møderne i PWG og JMC. Ledende medarbejdere og ansatte hos Workington deltog ligeledes i JMC's møder.«

7 16 af de øvrige 18 selskaber, der blev anset for ansvarlige for overtrædelsen, og fire finske virksomheder, der var medlemmer af sammenslutningen Finnboard, og som i denne egenskab blev anset for at hæfte solidarisk for den bøde, der blev pålagt Finnboard, anlagde sag til prøvelse af beslutningen (sag T-295/94, T-301/94, T-304/94, T-308/94 — T-311/94, T-317/94, T-319/94, T-327/94, T-334/94, T-337/94, T-338/94, T-347/94, T-348/94 og T-354/94 og forenede sager T-339/94 — T-342/94).

Den appellerede dom

8 For så vidt angår påstanden om annullation af beslutningen annullerede Retten udelukkende beslutningens artikel 2, stk. 1-4, i forhold til sagsøgeren, med undtagelse af følgende passage:

»De i artikel 1 nævnte virksomheder skal øjeblikkeligt bringe den omhandlede overtrædelse til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket. De skal for fremtiden i

forbindelse med deres aktiviteter i kartonbranchen afholde sig fra enhver form for aftale eller samordnet praksis, som kan have samme eller tilsvarende formål eller virkning, herunder enhver form for udveksling af forretningsmæssige oplysninger:

- a) hvorved deltagerne direkte eller indirekte oplyses om andre individuelle producenters produktion, salg, ordrebeholdninger, kapacitetsudnyttelsesgrader, salgspriser, omkostninger eller markedsføringsplaner.

Enhver ordning til udveksling af almindelige oplysninger, som de indgår, som f.eks Fides-systemet eller dets efterfølger, skal være udformet på en sådan måde, at den udelukker enhver form for oplysninger, på grundlag af hvilke individuelle producenters adfærd kan identificeres.«

9 I øvrigt frifandt Retten Kommissionen.

- 10 Sagsøgeren havde i øvrigt for Retten gjort otte anbringender gældende i relation til bødeudmålingen. Appellen drejer sig netop om de præmisser i den appellerede dom, der vedrører bødeudmålingen. På baggrund af appellansens anbringender til støtte for appellen vil der i det følgende kun blive redegjort for de dele af den appellerede dom, hvori der tages stilling til argumenterne om en tilsidesættelse af begrundelsespligten i forbindelse med udmålingen af bøderne, om en fejlurdering af rapporten fra London Economics (herefter »LE-rapporten«) og om, at bøden er uforholdsmæssig høj.

Anbringendet om en tilsidesættelse af begrundelsespligten i forbindelse med udmålingen af bøderne

- 11 Sagsøgeren gjorde i det væsentlige gældende, at Kommissionen ikke i beslutningen redegjorde for grundlaget for udmålingen af bøderne.

- 12 Retten udtalte i så henseende:
 - »266 Ifølge fast retspraksis har pligten til at begrunde en individuel beslutning til formål at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at efterprøve beslutningens lovlighed og at give den berørte de oplysninger, ved hjælp af hvilke det kan fastslås, om der er grundlag for beslutningen, eller om der foreligger en sådan fejl, at den kan anfægtes. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (jf. f.eks. dommen i sagen Van Megen Sports mod Kommissionen, præmis 51).

 - 267 Omfanget af begrundelsespligten skal, for så vidt angår en beslutning som den foreliggende, hvorved flere virksomheder pålægges bøder for en overtrædelse af de fællesskabsretlige konkurrenceregler, afgøres under hensyn til, at overtrædelsernes grovhed skal fastslås på grundlag af en lang række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder, dens sammenhæng og bødernes afskrækkende virkning, 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-137/95 P, SPO m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 54).

 - 268 Ved udmålingen af de enkelte bøder har Kommissionen et vist skøn, og det kan derfor ikke antages, at den er forpligtet til at anvende en bestemt

matematisk formel (jf. i samme retning Rettens dom af 6.4.1995, sag T-150/89, Martinelli mod Kommissionen, Sml. II, s. 1165, præmis 59).

- 269 De kriterier, der er lagt til grund ved fastsættelsen af det generelle og det individuelle bødeniveau, fremgår henholdsvis af beslutningens betragtning 168 og 169. I relation til de individuelle bøder har Kommissionen endvidere i beslutningens betragtning 170 anført, at de virksomheder, der havde deltaget i PWG's møder, som udgangspunkt er blevet anset for kartellets 'hovedmænd', mens de øvrige virksomheder er blevet anset for 'almindelige medlemmer'. I beslutningens betragtning 171 og 172 hedder der endelig, at Rena og Stora bør pålægges betydeligt mindre bøder som følge af deres aktive samarbejde med Kommissionen, samt at otte andre virksomheder, herunder sagsøgeren, ligeledes er berettiget til en relativt mindre nedsættelse, fordi de i deres svar på meddelelsen af klagepunkter ikke bestred de væsentligste af de faktiske forhold, som Kommissionens klagepunkter støttedes på.
- 270 Det fremgår af Kommissionens skriftlige indlæg for Retten samt af dens svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten, at bøderne blev beregnet på grundlag af den enkelte virksomheds omsætning på Fællesskabets kartonmarked i 1990. Der blev således pålagt bøder, der for 'hovedmændene' i kartellet som udgangspunkt var på 9% af virksomhedens individuelle omsætning og på 7,5% for de øvrige virksomheders vedkommende. Kommissionen har endelig taget hensyn til den samarbejdsvilje, som bestemte virksomheder havde udvist under proceduren for Kommissionen. To virksomheder var af denne grund berettiget til en nedsættelse med to tredjedele af bødernes pålydende, mens de øvrige virksomheder var berettigede til en nedsættelse med en tredjedel.
- 271 Det fremgår endvidere af en tabel, som Kommissionen har fremlagt, og som indeholder oplysninger vedrørende fastsættelsen af de enkelte bøder, at selv om bøderne ikke er blevet fastsat på grundlag af en strengt

matematisk anvendelse af de ovenfor anførte kriterier, er der konsekvent taget hensyn hertil ved bødeberegningen.

- 272 Det fremgår imidlertid ikke af beslutningen, at bøderne er blevet beregnet på grundlag af de enkelte virksomheders omsætning på Fællesskabets kartonmarked i 1990. De anvendte grundsætser på henholdsvis 9% for de virksomheder, der anses for kartellets 'hovedmænd' og 7,5% for 'almindelige medlemmer', fremgår heller ikke af beslutningen. Endvidere er de nedsættelser, som Rena og Stora blev indrømmet tillige med otte andre virksomheder, heller ikke nævnt.
- 273 Det bemærkes herefter for det første, at beslutningens betragtning 169-172 indeholder relevante og tilstrækkelige oplysninger om de hensyn, der er lagt til grund ved bedømmelsen af grovheden og varigheden af den overtrædelse, der er begået af den enkelte virksomhed, når henses til beslutningens detaljerede fremstilling af de faktiske omstændigheder, der gøres gældende mod hver enkelt af beslutningens adressater (jf. i samme retning Rettens dom af 24.10.1991, sag T-2/89, Petrofina mod Kommissionen, Sml. II, s. 1087, præmis 264).
- 274 For det andet bemærkes, at Kommissionen, når den skal vurdere grovheden af en overtrædelse med henblik på at fastsætte bødens størrelse, bl.a. skal påse, at den trufne forholdsregel er af afskrækkende karakter, idet den efter fællesskabsretten har pligt til at føre en generel politik med det formål, at virksomhedernes adfærd påvirkes i retning af de i traktaten fastlagte principper (dommen i sagen Musique Diffusion française m.fl. mod Kommissionen, præmis 105 og 106). Det følger heraf, at det er uløseligt forbundet med Kommissionens kompetence til at pålægge bøder, at disse er af afskrækkende karakter, hvorfor Kommissionen ikke havde pligt til at henvise særligt til dette formål i beslutningen.

- 275 For det tredje bemærkes, at når bøderne som i den foreliggende sag udmåles under konsekvent hensyntagen til visse nærmere kriterier, ville en angivelse af de enkelte kriterier i beslutningen give virksomhederne bedre mulighed for at vurdere, dels om Kommissionen har begået fejl ved fastsættelsen af de individuelle bøder, dels om den individuelle bøde er begrundet ud fra de generelt anvendte kriterier. I den foreliggende sag ville den omstændighed, at beslutningen havde indeholdt oplysninger om de relevante kriterier, dvs. den omsætning, der er lagt til grund, referenceåret, den anvendte grundsats og bødereduktionssatserne, ikke have medført en indirekte offentliggørelse af den nøjagtige omsætning i de virksomheder, som beslutningen var rettet til, hvorved traktatens artikel 214 kunne være overtrådt. Som Kommissionen selv har anført, er størrelsen af de endelige, individuelle bøder ikke fremkommet på grundlag af en strengt matematisk anvendelse af de anførte kriterier.
- 276 Kommissionen har i øvrigt under retsmødet vedgået, at der ikke var noget til hinder for, at den i beslutningen kunne have anført de kriterier, som den konsekvent havde lagt til grund, og som var blevet offentliggjort under en pressekonference, der fandt sted samme dag, som beslutningen blev vedtaget. I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at begrundelsen for en beslutning skal findes i selve beslutningens tekst, samt at efterfølgende forklaringer fra Kommissionen ikke kan tillægges betydning, medmindre der foreligger særlige omstændigheder (jf. Rettens dom af 2.7.1992, sag T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening mod Kommissionen, Sml. II, s. 1931, præmis 131, og i samme retning Rettens dom af 12.12.1991, sag T-30/89, Hilti mod Kommissionen, Sml. II, s. 1439, præmis 136).
- 277 Uanset disse betragtninger bemærkes, at begrundelsen for bødeudmålingen i beslutningens betragtning 169-172 er mindst lige så detaljeret som begrundelsen i tidligere kommissionsbeslutninger vedrørende lignende overtrædelser. Selv om anbringendet om manglende begrundelse vedrører en ufravigelig retsgrundsætning, havde Fællesskabets retsinstanser ikke, da beslutningen blev vedtaget, kritiseret Kommissionens begrundelsespraksis med hensyn til de bøder, der pålægges. Først ved dom af 6. april 1995 (sag T-148/89, Tréfilunion mod Kommissionen, Sml. II, s. 1063, præmis 142) samt i to andre domme af samme dato (sag T-147/89, Société métallurgique de Normandie mod Kommissionen, Sml. II, s. 1057 — offentliggjort i sammendrag — og sag T-151/89, Société des treillis et panneaux

soudés mod Kommissionen, Sml. II, s. 1191 — offentliggjort i sammen-
drag) understregede Retten for første gang, at det ville være ønskeligt, at
virksomhederne kunne få et detaljeret indblik i, hvorledes den bøde, der
pålægges dem, er beregnet, således at de kan tage stilling med fuldt
kendskab til sagen uden at være forpligtet til at anlægge sag ved
Fællesskabets retsinstanser til prøvelse af Kommissionens beslutning.

278 Det følger heraf, at når Kommissionen i en beslutning konstaterer, at
konkurrencereglerne er blevet overtrådt, og pålægger de virksomheder, der
har medvirket, bøder, skal den, hvis den ved bødefastsættelsen konsekvent
har taget hensyn til visse grundlæggende omstændigheder, anføre disse i
selve beslutningens tekst, således at beslutningens adressater har mulighed
for at efterprøve, om bødeniveauet er korrekt, og vurdere, om der
eventuelt skulle foreligge forskelsbehandling.

279 Under de særlige omstændigheder, der er nævnt ovenfor i præmis 277, og i
betragtning af, at Kommissionen under sagens behandling har vist vilje til
at fremlægge alle relevante oplysninger vedrørende bødeberegningen, kan
den omstændighed, at bødeberegningen ikke specielt er begrundet i
beslutningen i nærværende tilfælde, ikke anses for en sådan tilsidesættelse
af begrundelsespligten, at det kan begrunde, at de pålagte bøder annulleres
helt eller delvist. Sagsøgeren har endelig ikke godtgjort, at virksomheden
blev afskåret fra at udøve sin ret til kontradiktion.

280 Dette anbringende kan derfor ikke tiltrædes.«

Anbringendet om en fejlvurdering af LE-rapporten

- 13 Sagsøgeren bestred, at kartellet »var meget succesfuldt med hensyn til opnåelse af sine mål« (beslutningens betragtning 168, syvende led). Selskabet gjorde nærmere bestemt gældende, at det eneste bevis, som Kommissionen rådede over med hensyn til de annoncerede prisstigningers virkninger for faktureringspriserne, var LE-rapporten, hvori der tages hensyn til alle de faktorer, der kan påvirke faktureringspriserne på et marked, der er undergivet konkurrence, såsom efterspørgslens særlige kendetegn og produktionsomkostningerne. I rapporten konkluderes det imidlertid, at faktureringspriserne ikke adskilte sig fra, hvad der ville have været resultatet af fri konkurrence. Kommissionen fokuserede på de annoncerede prisforhøjelser uden at tage hensyn til de faktorer, som egentlig var baggrund for stigningerne i faktureringspriserne, og den tog ikke tilstrækkeligt hensyn til de individuelle forhandlinger med kunderne. Desuden anførte sagsøgeren, at beslutningen indeholdt fejl i forbindelse med beskrivelsen af udviklingen i faktureringspriserne.
- 14 Retten udtalte i så henseende:
- »292 Ifølge beslutningens betragtning 168, syvende led, fastsatte Kommissionen det generelle bødeniveau bl.a. under hensyn til, at 'kartellet var meget succesfuldt med hensyn til opnåelse af sine mål'. Det er ubestridt, at denne betragtning henviser til virkningerne på markedet af den overtrædelse, der er fastslået i beslutningens artikel 1.
- 293 Ved sin kontrol af Kommissionens skøn med hensyn til virkningerne af overtrædelsen finder Retten, at det er tilstrækkeligt at undersøge dette i relation til virkningerne af det ulovlige samarbejde om priser. Som det også er blevet understreget af sagsøgeren, gør undersøgelsen af virkningerne af

det ulovlige samarbejde om priser det nemlig muligt at vurdere kartellets succes generelt, idet det ulovlige samarbejde om produktionsstandsninger og det ulovlige samarbejde om markedsandele havde til formål at sikre, at de samordnede prisinitiativer lykkedes.

- 294 Kommissionen vurderede virkningerne af det ulovlige samarbejde om priser generelt. Selv om det antages, at de individuelle oplysninger, sagsøgeren fremlagde i sit svar på meddelelsen af klagepunkter, som hævdedt viser, at det ulovlige samarbejde om priser kun havde mindre betydelige virkninger for sagsøgeren, end de havde på det samlede europæiske kartonmarked, kan sådanne individuelle oplysninger ikke i sig selv anses for tilstrækkelige til at rejse tvivl om Kommissionens skøn.
- 295 Tilsvarende kan det under disse omstændigheder ikke lægges Kommissionen til last, at den ikke særligt undersøgte virkningerne af det ulovlige samarbejde om priser i relation til SBS-kvaliteter, idet salget af disse kvaliteter udgjorde mindre end 10% af det samlede salg af de tre kartontyper, der er omhandlet i beslutningen (jf. beslutningens betragtning 5, femte afsnit).
- 296 Som Kommissionen bekræftede i retsmødet, fremgår det af beslutningen, at der sondres mellem tre forskellige former for virkninger. Kommissionen har yderligere lagt til grund, at producenterne selv, samlet betragtet, anså prisinitiativerne for en succes.
- 297 Den første form for virkninger, som Kommissionen har taget hensyn til, og som ikke bestrides af sagsøgeren, er den omstændighed, at de aftalte prisforhøjelser faktisk blev meddelt kunderne. De nye priser tjente således som reference ved individuelle forhandlinger med kunderne om faktureringspriser (jf. bl.a. beslutningens betragtning 100 og betragtning 101, femte og sjette afsnit). I denne forbindelse modsiger sagsøgeren sig selv ved at bestride, at de annoncerede priser udgjorde en referencepris for

markedet, og samtidig indrømme, at der blev taget hensyn til disse priser ved forhandlingerne med kunderne om faktureringspriserne.

- 298 Den anden form for virkninger er den omstændighed, at udviklingen i faktureringspriserne fulgte udviklingen i de annoncerede priser. I denne forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at 'producenterne [nøjedes] ikke med at annoncere de aftalte prisforhøjelser, men tog også, med få undtagelser, strenge forholdsregler for at sikre, at forhøjelserne blev håndhævet over for kunderne' (beslutningens betragtning 101, første afsnit). Kommissionen har erkendt, at kunderne undertiden opnåede indrømmelser med hensyn til ikrafttrædelsestidspunktet for forhøjelserne, rabatter eller individuelle nedslag, bl.a. ved store ordrer, samt at 'den gennemsnitlige nettoforhøjelse, der opnåedes efter rabatter, prisnedslag og andre indrømmelser, altid var mindre end hele den annoncerede forhøjelse' (beslutningens betragtning 102, sidste afsnit). Under henvisning til diagrammerne i LE-rapporten har den gjort gældende, at der i den periode, som beslutningen vedrører, var 'en tæt lineær sammenhæng' mellem udviklingen i de annoncerede priser og i faktureringspriserne udtrykt i national valuta eller omregnet til ecu. Kommissionen konkluderer følgende: 'De nettoprisstigninger, der blev indført, fulgte nøje de annoncerede prisstigninger, endskønt der forekom en vis tidsforskydning. Rapportens forfatter indrømmede under den mundtlige høring, at dette var tilfældet for 1988 samt 1989' (beslutningens betragtning 115, andet afsnit).
- 299 Retten tiltræder, at Kommissionen ved sin vurdering af denne anden form for virkninger med rette kunne anse den omstændighed, at der var en lineær sammenhæng mellem udviklingen i de annoncerede priser og faktureringspriserne, som bevis for, at prisinitiativerne fik virkning i denne henseende, hvilket var i overensstemmelse med producenternes mål. Det er ubestridt, at den praksis, der følges på det relevante marked, hvorefter der føres individuelle forhandlinger med kunderne, indebærer, at faktureringspriserne generelt ikke er identiske med de annoncerede priser. Det kan derfor ikke påregnes, at stigningerne i faktureringspriserne er identiske med de annoncerede prisstigninger.

- 300 Med hensyn til den indbyrdes sammenhæng mellem forhøjelserne af de annoncerede priser og faktureringspriserne har Kommissionen med rette henvist til LE-rapporten, der er en analyse af udviklingen i kartonpriserne i den periode, beslutningen omhandler, og som bygger på oplysninger fra en række producenter, bl.a. sagsøgeren selv.
- 301 Tidsmæssigt bekræfter rapporten imidlertid kun til dels, at der var tale om en 'tæt lineær sammenhæng'. Gennemgangen af perioden fra 1987 til 1991 omfatter tre særskilte underperioder. Under høringen for Kommissionen refererede LE-rapportens forfatter sine konklusioner således: 'Der er ikke nær overensstemmelse, end ikke tidsforskudt, mellem de annoncerede prisforhøjelser og markedspriserne i begyndelsen af undersøgelsesperioden, dvs. fra 1987 til 1988. En sådan overensstemmelse finder man derimod i 1988/1989, hvorefter den ophører og senere opfører sig noget underligt [*oddly*] i perioden 1990/1991' (protokollatet af den mundtlige høring, s. 28). Han oplyste endvidere, at de tidsmæssige forskydninger havde nær sammenhæng med ændringer i efterspørgslen (jf. bl.a. protokollatet af den mundtlige høring, s. 20).
- 302 Forfatterens mundtlige konklusion svarer til analysen i rapporten, bl.a. de sammenlignende diagrammer mellem udviklingen i annoncerede priser og faktureringspriser (LE-rapporten, diagram nr. 10 og 11, s. 29). På grundlag heraf må det fastslås, at Kommissionen kun delvis har ført bevis for, at der fandtes en sådan 'tæt lineær sammenhæng', som påstået.
- 303 Kommissionen oplyste under retsmødet, at den ligeledes havde taget hensyn til en tredje form for virkninger af det ulovlige samarbejde om priser, nemlig at faktureringspriserne var højere, end de ville have været uden det ulovlige samarbejde. Under henvisning til, at planlægningen af tidspunkter og den rækkefølge, hvori prisforhøjelserne skulle meddeles, blev foretaget af PWG, har Kommissionen i beslutningen anført, at 'det under sådanne omstændigheder [er] utænkeligt, at den samordnede

annoncering af prisforhøjelserne ingen virkning havde på de faktiske prisniveauer' (beslutningens betragtning 136, tredje afsnit). LE-rapporten indeholder (afsnit 3) imidlertid en model for udarbejdelse af prisprognoser på grundlag af objektive markedsvilkår. Det anføres i rapporten, at prisniveauet, bestemt på grundlag af objektive økonomiske forhold i perioden 1975-1991, herunder indbefattet den periode, som beslutningen omfatter, med ubetydelige afvigelser ville have udviklet sig identisk med de faktureringspriser, der anvendtes.

- 304 På trods af de anførte konklusioner giver analysen i rapporten ikke grundlag for at fastslå, at de samordnede prisinitiativer ikke gav producenterne mulighed for at opnå en højere faktureringspris end under en fri konkurrence. Som Kommissionen understregede i retsmødet, er det muligt, at de faktorer, analysen bygger på, påvirkedes af det ulovlige samarbejde. Kommissionen har således med rette gjort gældende, at det ulovlige samarbejde f.eks. kunne bevirke, at virksomhedernes incitament til at nedbringe deres omkostninger var begrænset. Derimod har den ikke påvist direkte fejl i LE-rapportens analyse og har heller ikke fremlagt egne økonomiske analyser vedrørende den teoretiske udvikling i faktureringspriserne uden ulovligt samarbejde. Herefter kan dens anbringende om, at faktureringspriserne ville have været lavere, såfremt der ikke havde eksisteret et ulovligt samarbejde mellem producenterne, ikke tiltrædes.
- 305 Denne tredje form for virkninger af det ulovlige samarbejde om priser er derfor ikke bevist.
- 306 De ovenfor anførte konstateringer ændres ikke af producenternes subjektive vurdering, som Kommissionen anvender som grundlag for at antage, at kartellet var meget succesfuldt med hensyn til opnåelse af sine mål. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til en fortegnelse over dokumenter, som den fremlagde i retsmødet. Selv om det antages, at Kommissionen kunne have underbygget sin opfattelse af, at prisinitiativerne havde succes, med dokumenter, der gav udtryk for visse producen-

ters subjektive opfattelse, må det konstateres, at flere virksomheder, bl.a. sagsøgeren, i retsmødet med rette har henvist til talrige andre sagsakter, der viser producenterne problemer med at gennemføre de aftalte prisforhøjelser. Henset hertil er Kommissionen henvisning til producenterne egne redegørelser ikke tilstrækkelig til at begrunde den slutning, at kartellet var meget succesfuldt med hensyn til opnåelse af sine mål.

- 307 På grundlag af det således anførte er de af Kommissionen anførte virkninger af overtrædelsen kun delvist bevist. Retten vil tage stilling til betydningen af denne konstatering for bødespørgsmålet, hvor Retten har fuld prøvelsesret, i forbindelse med vurderingen af den konstaterede overtrædelses grovhed (jf. nedenfor, præmis 358).«

Anbringendet om, at bøden er uforholdsmæssig høj

- 15 Sagsøgeren understregede, at det medlem af Kommissionen, der var ansvarlig for konkurrencepolitikken, under pressekonferencen den 13. juli 1994 udtalte, at bøderne nærmede sig det loft, der er fastsat i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17. Hverken grovheden eller varigheden af den påståede overtrædelse kunne imidlertid efter sagsøgerens opfattelse begrunde dette høje niveau.

- 16 Retten udtalte i så henseende:

»352 I medfør af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 kan Kommissionen ved beslutning pålægge virksomheder, der forsætligt eller uagtsomt overtræder bestemmelserne i traktatens artikel 85, stk. 1, bøder på mindst 1 000 og højst 1 000 000 ECU, idet sidstnævnte beløb dog kan forhøjes til 10% af

omsætningen i det sidste regnskabsår i hver af de virksomheder, som har medvirket ved overtrædelsen. Ved fastsættelsen af bødens størrelse skal der tages hensyn til både overtrædelsens grovhed og dens varighed. Som tidligere nævnt, fremgår det af Domstolens praksis, at overtrædelsernes grovhed skal fastslås på grundlag af en lang række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder, dens sammenhæng og bødernes afskrækkende virkning, 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, præmis 54).

353 I den foreliggende sag har Kommissionen fastsat det generelle bødeniveau under hensyn til overtrædelsens varighed (beslutningens betragtning 167) samt ud fra følgende overvejelser (betragtning 168):

— Hemmelige aftaler om prisfastsættelse og opdeling af markeder er efter selve deres beskaffenhed stærkt konkurrencebegrænsende.

— Kartellet dækkede stort set hele Fællesskabets område.

— EF-markedet for karton er en betydningsfuld industrisektor, der repræsenterer indtil 2,5 mia. ECU hvert år.

— De virksomheder, der deltog i overtrædelsen, tegner sig for stort set hele markedet.

- Kartellet blev drevet i form af et system med regelmæssige, institutionaliserede møder, som havde til formål at regulere markedet for karton i EF i de mindste enkeltheder.

- Der blev taget omhyggelige skridt til at skjule den sande beskaffenhed og det sande omfang af de hemmelige aftaler (manglen på officielle mødereferater eller dokumentation vedrørende PWG og JMC; deltagerne blev tilskyndet til ikke at tage referat; tidspunkterne for og rækkefølgen, i hvilken prisstigningerne blev annonceret, blev iscenesat, således at man var i stand til at hævde, at man blot ”fulgte efter”, osv.).

- Kartellet var meget succesfuldt med hensyn til opnåelse af sine mål.’

354 Endvidere bemærkes, at det er ubestridt, at der blev pålagt bøder, der for ’hovedmændene’ i kartellet var på 9% af omsætningen på kartonmarkedet i Fællesskabet i 1990 i de virksomheder, beslutningen var rettet til, og på 7,5% for de ’almindelige medlemmers’ vedkommende.

355 Det understreges for det første, at Kommissionen ved fastlæggelsen af det generelle bødeniveau kan tage hensyn til, at åbenbare overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler fortsat er relativt hyppige, hvorfor den har adgang til at forhøje niveauet for bøder for at forstærke deres forebyggende virkning. Den omstændighed, at Kommissionen tidligere har pålagt bøder af en bestemt størrelsesorden i tilfælde af visse typer overtrædelser, kan ikke berøve 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 (jf. bl.a. dommen i sagen *Musique Diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, præmis 105-108, og *Rettens dom af 10.3.1992, sag T-13/89, ICI mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1021, præmis 385).

- 356 Kommissionen har for det andet med rette hævdet, at der som følge af sagens særlige omstændigheder ikke kan foretages en umiddelbar sammenligning mellem det generelle bødeniveau i denne beslutning og det bødeniveau, Kommissionen har anvendt i sin hidtidige beslutningspraksis, herunder navnlig i polypropylen-beslutningen, som efter Kommissionens egen opfattelse er den, der bedst kan sammenlignes med den foreliggende sag. Til forskel fra polypropylen-beslutningen er der i den foreliggende sag generelt ikke taget hensyn til formildende omstændigheder ved fastsættelsen af det generelle bødeniveau. De forholdsregler, der blev truffet med henblik på at skjule det ulovlige samarbejde, viser, at virksomhederne fuldt ud var vidende om, at deres adfærd var ulovlig. Kommissionen kunne derfor tillægge disse foranstaltninger betydning ved sin vurdering af overtrædelsens grovhed, idet de må anses for en særlig skærpende omstændighed ved overtrædelsen, der karakteriserer denne i forhold til de overtrædelser, som Kommissionen tidligere har fastslået.
- 357 Retten lægger for det tredje vægt på, at overtrædelsen af traktatens artikel 85, stk. 1, var langvarig og åbenbar, uanset den advarsel, der må antages at ligge i Kommissionen hidtidige beslutningspraksis, herunder polypropylen-beslutningen. Det bemærkes i denne forbindelse, at der ikke er noget grundlag for at antage, at Kommissionen, i modsætning til hvad der gives udtryk for i betragtning 167, ved fastsættelsen af bødeniveauet tog hensyn til en længere varighed af overtrædelsen end den i beslutningens artikel 1 fastlagte.
- 358 Af disse grunde finder Retten, at de kriterier, der er anført i beslutningens betragtning 168, kan begrunde det generelle bødeniveau, som Kommissionen har fastsat. Retten har ganske vist fastslået, at virkningerne af det ulovlige samarbejde om priser, som Kommissionen har taget i betragtning ved den generelle bødeudmåling, kun delvis er bevist. Når henses til de ovenfor anførte betragtninger, er dette forhold imidlertid ikke af væsentlig betydning ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed. Den omstændighed, at virksomhederne faktisk annoncerede de aftalte prisforhøjelser, og at de annoncerede priser dannede grundlag for fastsættelsen af de individuelle faktureringspriser, er i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at såvel formålet med som virkningen af det ulovlige samarbejde om priser var at skabe en alvorlig konkurrencebegrænsning. Retten, der har fuld prøvelsesret, finder derfor ikke, at der er grundlag for en nedsættelse af det

generelle bødeniveau, som Kommissionen har fastsat, når henses til de virkninger af overtrædelsen, der er konstateret.

359 Kommissionen kan endelig ikke ved fastsættelsen af det generelle bødeniveau i denne sag anses for at have fraveget sin hidtidige beslutningspraksis i et sådant omfang, at den skulle have begrundet sin vurdering af overtrædelsens grovhed nærmere (jf. bl.a. Domstolens dom af 26.11.1975, sag 73/74, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1491, præmis 31).

360 Dette anbringende kan derfor ikke tiltrædes.«

17 Retten konkluderede, at da ingen af anbringerne til støtte for påstanden om annullation af bøden eller om nedsættelse heraf havde kunnet tiltrædes, var der ikke anledning til at nedsætte den bøde, der var pålagt sagsøgeren.

Appellen

18 Appellanten har i appelsagen nedlagt påstand om, at den appellerede dom og beslutningen »i det mindste delvis« (»at least in part«) henholdsvis ophæves og annulleres, og om at den bøde, der er pålagt selskabet, ophæves, subsidiært nedsættes.

19 Appellanten har gjort to anbringender gældende til støtte for appellen. Selskabet har anført, at Retten har begået retlige fejl, dels ved at finde, at det forhold, at Kommissionen ikke i beslutningen anførte de kriterier, som den konsekvent havde

lagt til grund ved fastsættelsen af sagsøgerens bøde, ikke kunne anses for en sådan tilsidesættelse af begrundelsespligten, at det kunne begrunde, at bøden blev annulleret helt eller delvist, dels ved at finde, at Rettens egen konklusion om, at Kommissionen ikke havde bevist alle de påståede virkninger af overtrædelsen, ikke mærkbart kunne påvirke Rettens bedømmelse af overtrædelsens grovhed og dermed føre til en nedsættelse af bøden.

Formaliteten

- 20 Kommissionen har gjort gældende, at appellen bør afvises af to grunde.
- 21 Den har for det første anført, at appellen bør afvises, for så vidt som den sigter mod, at den appellerede dom ophæves i sin helhed, da appellanten i appelsagen udelukkende anfægter de punkter i den appellerede dom, der vedrører bødens størrelse.
- 22 Det bemærkes, at appellanten ganske vist har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves »i det mindste delvis«, men at det fremgår af appellen, at appellantens argumenter kun vedrører bødens størrelse. Under disse omstændigheder er der ingen grund til at antage, at appellen sigter mod, at den appellerede dom ophæves i sin helhed.
- 23 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at appellantens andet anbringende om, at Retten har begået en retlig fejl ved ikke at nedsætte bøden efter at have fundet, at Kommissionen ikke fuldt ud havde bevist virkningerne af overtrædelsen, bør afvises. Ifølge Kommissionen følger det klart af Domstolens praksis, at det ikke tilkommer Domstolen under en appelsag at prøve det skøn, som Retten har udøvet under sin fulde prøvelsesret vedrørende det passende niveau for en bøde.

- 24 Det skal i denne forbindelse blot bemærkes, at det ganske vist ikke tilkommer Domstolen, når den træffer afgørelse vedrørende retlige spørgsmål under en appelsag, af billighedsgrunde at omgøre det skøn, som Retten har udøvet under sin fulde prøvelsesret vedrørende størrelsen af de bøder, som er pålagt virksomheder for overtrædelse af fællesskabsretten (dom af 6.4.1995, sag C-310/93 P, BPB Industries og British Gypsum mod Kommissionen, Sml. I, s. 865, præmis 34), men at den er kompetent til at undersøge, om Retten i tilstrækkelig grad har taget stilling til alle de argumenter, som appellanten har fremført til støtte for sin påstand om ophævelse eller nedsættelse af bøden (dom af 17.7.1997, sag C-219/95 P, Ferriere Nord mod Kommissionen, Sml. I, s. 4411, præmis 31).
- 25 Kommissionens anden formalitetsindsigelse kan herefter heller ikke tiltrædes.

Det første anbringende

- 26 Som sit første anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved ikke at fastslå, at beslutningen var utilstrækkeligt begrundet, og derfor annullere den, selv om den i den appellerede doms præmis 272 havde konstateret, at Kommissionen havde undladt at anføre i beslutningen, hvilke kriterier den konsekvent havde lagt til grund ved bødeudmålingen.
- 27 Appellanten har tilføjet, at sådanne oplysninger i henhold til en fast retspraksis, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 276, skal findes i selve beslutningens tekst, idet efterfølgende forklaringer fra Kommissionen over for pressen eller under retsforhandlingerne for Retten ikke kan tillægges betydning, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Retten fastslog imidlertid netop i præmis 276, at Kommissionen under retsmødet havde vedgået, at der ikke var noget til hinder for, at den i beslutningen kunne have anført de omhandlede kriterier. Retten kunne under disse omstændigheder ikke tage hensyn til, »at

Kommissionen under sagens behandling [havde] vist vilje til at fremlægge alle relevante oplysninger vedrørende bødeberegningen« (den appellerede doms præmis 279).

- 28 Appellanten har endvidere kritiseret det forhold, at Retten har begrænset de tidsmæssige virkninger af den fortolkning, den med hensyn til bødeudmålingen anlagde af kravene i EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) i dommene i sagerne Tréfilunion mod Kommissionen, Société métallurgique de Normandie mod Kommissionen og Société des treillis et panneaux soudés mod Kommissionen (herefter »armeringsnetdommene«), som der henvises til i den appellerede doms præmis 277, selv om Domstolen altid har fastslået, at den fortolkning, som den giver af en fællesskabsretlig regel, belyser og præciserer betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden, medmindre andet bestemmes i den dom, hvori fortolkningen gives.
- 29 Appellanten har endelig anført, at Rettens bemærkning i slutningen af den appellerede doms præmis 279 om, at selskabet »ikke [har] godtgjort, at virksomheden blev afskåret fra at udøve sin ret til kontradiktion«, er irrelevant, idet begrundelsespligten er en væsentlig formforskrift, der fremgår direkte af traktatens artikel 190. Appellanten skulle således ikke bevise, at den manglende begrundelse havde været direkte til skade for selskabet.
- 30 Kommissionen har henvist til, at Retten i den appellerede doms præmis 273 fastslog, at beslutningens betragtning 169-172 indeholder »relevante og tilstrækkelige oplysninger om de hensyn, der er lagt til grund ved bedømmelsen af grovheden og varigheden af den overtrædelse, der er begået af den enkelte virksomhed«.
- 31 Den appellerede doms præmis 274-279 er ifølge Kommissionen overflødige, for så vidt som Retten heri erindrer om nødvendigheden af at sørge for, at bødens størrelse er af afskrækkende karakter (præmis 274), og om konsekvenserne af armeringsnetdommene (præmis 275-279). Kommissionen er i øvrigt af den

opfattelse, at appellantens udlægning af disse domme er forkert. I de pågældende domme fastslog Retten — ligesom i den appellerede dom — at begrundelsen for Kommissionens beslutning var tilstrækkelig, idet den udtrykte et ønske om større klarhed med hensyn til beregningsmetoden. Retten anså herved ikke den manglende klarhed for en manglende begrundelse for beslutningen. Rettens holdning følger højest af princippet om god forvaltningsskik, idet adressaterne for beslutninger ikke bør være nødsaget til at anlægge sag ved Retten for at få kendskab til alle detaljerne i den af Kommissionen anvendte beregningsmetode. Sådanne betragtninger kan imidlertid ikke i sig selv give grundlag for at annullere beslutningen.

- 32 Der skal først redegøres for de forskellige etaper i Rettens ræsonnement i relation til anbringendet om en tilsidesættelse af begrundelsespligten i forbindelse med udmålingen af bøderne.
- 33 Retten henviste først i den appellerede doms præmis 266 til fast retspraksis, hvorefter pligten til at begrunde en individuel beslutning har til formål at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at efterprøve beslutningens lovlighed og at give den berørte de oplysninger, ved hjælp af hvilke det kan fastslås, om der er grundlag for beslutningen, eller om der foreligger en sådan fejl, at den kan anfægtes. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (jf. f.eks. — ud over den af Retten citerede retspraksis — dom af 15.4.1997, sag C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809, præmis 39).
- 34 Retten understregede dernæst i den appellerede doms præmis 267, at omfanget af begrundelsespligten, for så vidt angår en beslutning som den foreliggende, hvorved flere virksomheder pålægges bøder for en overtrædelse af de fællesskabsretlige konkurrenceregler, skal afgøres under hensyn til, at overtrædelsernes grovhed afhænger af en lang række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder, dens sammenhæng og bødernes afskrækkende virkning, 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, præmis 54).

35 I denne forbindelse udtalte Retten i den appellerede doms præmis 273,

»at beslutningens betragtning 169-172 indeholder relevante og tilstrækkelige oplysninger om de hensyn, der er lagt til grund ved bedømmelsen af grovheden og varigheden af den overtrædelse, der er begået af den enkelte virksomhed, når henses til beslutningens detaljerede fremstilling af de faktiske omstændigheder, der gøres gældende mod hver enkelt af beslutningens adressater«.

36 I den appellerede doms præmis 275-279 afsvækkede Retten imidlertid — ikke utvetydigt — rækkevidden af udtalelsen i præmis 273.

37 Det fremgår således af den appellerede doms præmis 275 og 276, at beslutningen ikke indeholder en angivelse af de nærmere kriterier, som Kommissionen konsekvent tog hensyn til ved fastsættelsen af bøderne, selv om den kunne have fremlagt disse oplysninger, som ville have givet virksomhederne bedre mulighed for at vurdere, om Kommissionen havde begået fejl ved fastsættelsen af den individuelle bøde, og om dennes størrelse var begrundet ud fra de generelt anvendte kriterier. Retten bemærkede videre i den appellerede doms præmis 277, at det i henhold til armeringsnetdommene er ønskeligt, at virksomhederne kan få et detaljeret indblik i, hvorledes den bøde, der pålægges dem, er beregnet, uden at være forpligtet til at anlægge sag til prøvelse af Kommissionens beslutning.

38 Retten konkluderede endelig i den appellerede doms præmis 279, at »den omstændighed, at bødeberegningen ikke specielt er begrundet i beslutningen«,

var berettiget under de særlige konkrete omstændigheder, som bestod i, at der blev fremlagt oplysninger om beregningen under sagens behandling, og at den i armeringsnetdommene indeholdte fortolkning af traktatens artikel 190 havde karakter af en nyskabelse.

- 39 Inden der på baggrund af de af appellantens fremførte argumenter skal tages stilling til rigtigheden af Rettens bemærkninger vedrørende de konsekvenser, det kan have for spørgsmålet, om begrundelsespligten er opfyldt, at der blev fremlagt oplysninger om beregningen under sagens behandling, og at armeringsnetdommene havde karakter af en nyskabelse, skal det undersøges, om Kommissionen med henblik på at opfylde begrundelsespligten i traktatens artikel 190 i beslutningen skulle have givet en mere detaljeret redegørelse for metoden for beregningen af bøderne ud over oplysningerne om de hensyn, der gav den grundlag for at bedømme grovheden og varigheden af overtrædelsen.
- 40 Det skal i denne forbindelse understreges, at Retten er kompetent i to henseender, når der er tale om søgsmål til prøvelse af kommissionsbeslutninger, hvorved der pålægges virksomheder bøder for overtrædelser af konkurrencereglerne.
- 41 For det første skal den prøve lovligheden af beslutningerne i henhold til EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF). Den skal herved bl.a. kontrollere, at begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190 er opfyldt, idet en tilsidesættelse heraf medfører, at beslutningen kan annulleres.
- 42 For det andet har Retten kompetence til inden for rammerne af den fulde prøvelsesret, der er tillagt den ved EF-traktatens artikel 172 (nu artikel 229 EF) og artikel 17 i forordning nr. 17, at vurdere, om bødernes størrelse er passende. Denne vurdering kan begrunde, at der fremlægges og tages hensyn til yderligere oplysninger, som det ikke umiddelbart er nødvendigt at nævne i beslutningen i medfør af begrundelsespligten efter traktatens artikel 190.

- 43 Hvad angår kontrollen med, at begrundelsespligten er opfyldt, skal der erindres om, at artikel 15, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 17 bestemmer: »Ved fastsættelsen af bødens størrelse skal der tages hensyn til både overtrædelsens grovhed og dens varighed.«
- 44 Under disse omstændigheder og på baggrund af den i den appellerede doms præmis 266 og 267 nævnte retspraksis er kravene i henhold til den væsentlige formforskrift, som begrundelsespligten udgør, opfyldt, såfremt Kommissionen i sin beslutning giver oplysninger om de hensyn, der har givet den grundlag for at bedømme overtrædelsens grovhed og dens varighed. Hvis der ikke gives sådanne oplysninger, er beslutningen ugyldig på grund af mangler ved begrundelsen.
- 45 Retten fastslog imidlertid med rette i den appellerede doms præmis 273, at Kommissionen havde opfyldt disse krav. Det må nemlig konstateres — således som Retten gjorde det — at beslutningens betragtning 167-172 opregner de kriterier, Kommissionen anvendte ved bødeberegningen. Betragtning 167 vedrører således bl.a. overtrædelsens varighed, og den indeholder også — ligesom betragtning 168 — de hensyn, Kommissionen lagde til grund ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed og det generelle bødeniveau. Betragtning 169 angiver de faktorer, Kommissionen tog hensyn til ved fastsættelsen af den bøde, der skulle pålægges hver enkelt virksomhed. I betragtning 170 udpeges de virksomheder, der måtte anses for »hovedmænd« i kartellet og måtte bære et særligt ansvar i forhold til de øvrige virksomheder. Endelig nævnes det i betragtning 171 og 172, hvilke konsekvenser for bødernes størrelse det skulle have, at forskellige producenter havde samarbejdet med Kommissionen under kontrolundersøgelserne med henblik på at få fastlagt de faktiske omstændigheder eller i deres svar på meddelelsen af klagepunkter.
- 46 Det forhold, at mere præcise oplysninger som f.eks. virksomhedernes omsætning eller de af Kommissionen anvendte nedsættelsessatser blev meddelt senere på en pressekonference eller under retssagen, kan ikke skabe tvivl om den konstatering, der er indeholdt i den appellerede doms præmis 273. Præciseringer, der foretages af den institution, der har truffet en anfægtet beslutning, som supplement til en begrundelse, der allerede i sig selv er tilstrækkelig, er nemlig strengt taget uden betydning ved afgørelsen af, om begrundelsespligten er opfyldt, selv om de kan være nyttige i forbindelse med den interne kontrol af betragtningerne til

beslutningen, der foretages af Fællesskabets retsinstanter, idet de giver institutionen mulighed for at uddybe de grunde, der danner grundlag for beslutningen.

- 47 Kommissionen kan ganske vist ikke undlade at udøve sit skøn ved udelukkende og mekanisk at anvende matematiske formler. Den kan imidlertid give en begrundelse for sin beslutning, der går ud over de i denne doms præmis 44 nævnte krav, bl.a. ved at angive de tal, der — navnlig i relation til den ønskede afskrækkende virkning — har været afgørende for udøvelsen af skønsbeføjelsen ved fastsættelsen af de bøder, der pålægges flere virksomheder, der mere eller mindre intensivt har deltaget i overtrædelsen.
- 48 Det kan nemlig være ønskeligt, at Kommissionen gør brug af denne mulighed, således at virksomhederne kan få detaljeret kendskab til, hvorledes den bøde, der er pålagt dem, er beregnet. Mere generelt kan det være med til at skabe åbenhed i forvaltningen og gøre det lettere for Retten at udøve sin fulde prøvelsesret, hvorved Retten ikke alene skal kunne tage stilling til, om den anfægtede beslutning er lovlig, men også om den pålagte bøde er passende. Den pågældende mulighed kan imidlertid, som understreget af Kommissionen, ikke ændre omfanget af de krav, der følger af begrundelsespligten.
- 49 Retten kunne derfor ikke uden at tilsidesætte traktatens artikel 190 i den appellerede doms præmis 278 udtale, at »Kommissionen... hvis den ved bødefastsættelsen konsekvent har taget hensyn til visse grundlæggende omstændigheder, [skal] anføre disse i selve beslutningens tekst«. Tilsvarende kunne Retten efter i den appellerede doms præmis 273 at have konstateret, at beslutningen indeholdt »relevante og tilstrækkelige oplysninger om de hensyn, der er lagt til grund ved bedømmelsen af grovheden og varigheden af den overtrædelse, der er begået af den enkelte virksomhed«, ikke uden at gøre sig skyldig i selvmodsigelser i præmisserne i den appellerede doms præmis 279 henvise til, at »bødeberegningen ikke specielt er begrundet i beslutningen«.

- 50 Den retlige fejl, Retten således har begået, kan imidlertid ikke medføre en ophævelse af den appellerede dom, eftersom Retten i betragtning af ovenstående bemærkninger — uanset den appellerede doms præmis 275-279 — korrekt forkastede anbringendet om en tilsidesættelse af begrundelsespligten i forbindelse med udmålingen af bøderne.
- 51 Da det ikke i henhold til begrundelsespligten påhvilede Kommissionen at angive tallene i forbindelse med metoden for bødeudmålingen i beslutningen, skal der ikke tages stilling til de forskellige argumenter, appellanten har fremført ud fra denne forkerte forudsætning.
- 52 Det første anbringende må herefter forkastes.

Det andet anbringende

- 53 Som sit andet anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten med urette undlod at nedsætte den bøde, Kommissionen havde pålagt selskabet, efter at den havde konstateret, at Kommissionen ikke havde bevist alle de påståede virkninger af overtrædelsen.
- 54 Ifølge appellanten fandt Retten med urette, at det forhold, at der ikke var nogen negative virkninger for faktureringsprisernes niveau, ikke var af væsentlig betydning for Rettens bedømmelse af overtrædelsens grovhed og derfor ikke kunne føre til en bødenedsættelse (den appellerede doms præmis 358). Virkningerne af en overtrædelse og navnlig en faktisk stigning i priserne, der direkte er til skade for forbrugerne, er den vigtigste faktor ved vurderingen af overtrædelsens grovhed og dermed ved fastsættelsen af bødens størrelse.

- 55 Appellanten er af den opfattelse, at det strider mod bestemmelserne i forordning nr. 17 og mod proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet at pålægge samme sanktion for en overtrædelse, der er mindre grov end antaget af Kommissionen. Appellanten har endvidere anført, at Retten i det foreliggende tilfælde har valgt selv at påtage sig Kommissionens politiske rolle ved bedømmelsen af bødernes størrelse uden at angive, hvorfor den fandt det nødvendigt at træffe en så usædvanlig foranstaltning.
- 56 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at Retten under udøvelsen af sin fulde prøvelsesret havde kompetence til at danne sig sin egen mening om bødens passende størrelse. Der er i det foreliggende tilfælde blevet konstateret og ført bevis for en overtrædelse, og overtrædelsens grovhed afhænger ikke alene af dens virkninger, men også af deltagernes intentioner om at kontrollere markederne og fastholde priserne på et højt niveau vel vidende, at de foranstaltninger, de traf, var ulovlige, og at de risikerede at blive pålagt store bøder.
- 57 Det fremgår af den appellerede dom, at Retten først i præmis 352 erindrede om Kommissionens beføjelser i henhold til artikel 15 i forordning nr. 17, om pligten til ved fastsættelsen af bødens størrelse at tage hensyn til både overtrædelsens grovhed og dens varighed, og om Domstolens praksis, hvorefter overtrædelsernes grovhed skal fastslås på grundlag af en lang række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder, dens sammenhæng og bødernes afskrækkende virkning, 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, præmis 54).
- 58 Retten opregnede dernæst i den appellerede doms præmis 353 de i beslutningen indeholdte overvejelser vedrørende overtrædelsens grovhed, hvorefter den endelig udøvede sin prøvelsesret med hensyn hertil.

- 59 Retten udtalte i denne forbindelse, at Kommissionen er berettiget til at forhøje det generelle bødeniveau i forhold til sin hidtidige beslutningspraksis for at forstærke deres forebyggende virkning (den appellerede doms præmis 355) og for at tage hensyn til, at de involverede virksomheder traf forholdsregler med henblik på at skjule det ulovlige samarbejde, hvilket må anses for »en særlig skærpene omstændighed ved overtrædelsen, der karakteriserer denne i forhold til de overtrædelser, som Kommissionen tidligere har fastslået« (den appellerede doms præmis 356). Retten lagde også vægt på, at overtrædelsen af traktatens artikel 85, stk. 1, var langvarig og åbenbar (den appellerede doms præmis 357).
- 60 Retten konkluderede i den appellerede doms præmis 358, at det forhold, at Kommissionen kun delvis havde bevist virkningerne af det ulovlige samarbejde om priser, ud fra de ovenstående betragtninger ikke var »af væsentlig betydning ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed«. Den bemærkede herved, at »den omstændighed, at virksomhederne faktisk annoncerede de aftalte prisforhøjelser, og at de annoncerede priser dannede grundlag for fastsættelsen af de individuelle faktureringspriser... i sig selv [er] tilstrækkelig til at fastslå, at såvel formålet med som virkningen af det ulovlige samarbejde om priser var at skabe en alvorlig konkurrencebegrænsning«.
- 61 Retten fastslog endelig i den appellerede doms præmis 359, at

»Kommissionen... ikke ved fastsættelsen af det generelle bødeniveau i denne sag [kan] anses for at have fraveget sin hidtidige beslutningspraksis i et sådant omfang, at den skulle have begrundet sin vurdering af overtrædelsens grovhed nærmere«.

- 62 Det følger af det ovenstående, at Retten inden for rammerne af sin fulde prøvelsesret fandt, at dens konstateringer vedrørende virkningerne af overtrædelsen ikke kunne ændre den vurdering af overtrædelsens grovhed, som Kommissionen selv havde foretaget, eller nærmere bestemt ikke kunne afsvække den således vurderede grovhed af overtrædelsen. Retten fandt, at der ikke var anledning til at nedsætte bøden, i betragtning af sagens særlige omstændigheder

og den sammenhæng, overtrædelsen var begået i — som der blev taget hensyn til i beslutningen, og som der er henvist til i denne doms præmis 57 og 58 — samt de pålagte bøders afskrækkende virkning, hvilket altsammen er faktorer, der i henhold til Domstolens praksis kan tillægges vægt ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed (jf. dom af 7.6.1983, forenede sager 100/80—103/80, *Musique Diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, Sml. s. 1825, præmis 106, kendelsen i sagen *SPO m.fl. mod Kommissionen*, præmis 54, og dommen i sagen *Ferriere Nord mod Kommissionen*, præmis 33).

- 63 Eftersom forudsætningen for det andet anbringende, nemlig at Retten har skærpet sanktionen, er forkert, må anbringendet forkastes.
- 64 Det følger af det ovenstående, at appellen må forkastes i det hele.

Sagens omkostninger

- 65 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, som ifølge artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanten pålægges at betale sagens omkostninger, og da appellanten har tabt sagen, pålægges det denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

- 1) Appellen forkastes.
- 2) Mo och Domsjö AB betaler sagens omkostninger.

La Pergola

Wathelet

Edward

Jann

Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. november 2000.

R. Grass

Justitssekretær

A. La Pergola

Formand for Femte Afdeling