

Zaak T-241/01

Scandinavian Airlines System AB tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Mededinging — Mededingingsregeling — Luchtvervoer — Verordening (EEG) nr. 3975/87 — Aangemelde overeenkomsten — Mededingingsregeling die verder gaat dan vermeld in aanmelding — Verdeling van markten — Geldboete — Richtsnoeren voor berekening van geldboeten — Zwaarte van inbreuk — Mededeling betreffende niet opleggen of verminderen van geldboeten — Verzachtende omstandigheden — Volledige rechtsmacht”

Arrest van het Gerecht (Derde kamer) van 18 juli 2005 II - 2926

Samenvatting van het arrest

1. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Richtsnoeren van Commissie — Verplichting voor Commissie om zich hieraan te houden*
(Verordeningen van de Raad nr. 17, art. 15, lid 2, en nr. 3975/87, art. 12, lid 2; mededeling 98/C 9/03 van de Commissie)

2. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Rechtskader — Artikel 12, lid 2, van verordening nr. 3975/87 — Beoordelingsmarge van Commissie — Invoering van richtsnoeren door Commissie — Wettigheid*
(Verordeningen van de Raad nr. 17, art. 15, lid 2, en nr. 3975/87, art. 12, lid 2; mededeling 98/C 9/03 van de Commissie)
3. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Criteria — Zwaarte van inbreuken — Beoordeling naar aard van inbreuk*
(Art. 81, lid 1, EG; verordening nr. 17 van de Raad, art. 15, lid 2)
4. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Criteria — Zwaarte van inbreuken — Verplichting om slechts inbreuken met zeer uitgestrekte territoriale omvang als „zeer zwaar” in zin van richtsnoeren te kwalificeren — Geen — Verplichting voor Commissie om zich aan haar vroegere beschikkingspraktijk te houden — Geen*
(Verordening nr. 17 van de Raad, art. 15, lid 2; mededeling 98/C 9/03 van de Commissie)
5. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Criteria — Zwaarte van inbreuken — Verplichting om betrokken geografische markt af te bakenen — Omvang*
(Verordening nr. 17 van de Raad, art. 15, lid 2; mededeling 98/C 9/03 van de Commissie, punt 1 A)
6. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Criteria — Zwaarte van inbreuken — Verplichting om concrete weerslag op markt in aanmerking te nemen — Omvang*
(Verordening nr. 17 van de Raad, art. 15, lid 2; mededeling 98/C 9/03 van de Commissie)
7. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Criteria — Zwaarte van inbreuken — Verplichting voor Commissie om zich aan haar vroegere beschikkingspraktijk te houden — Geen*
(Verordeningen van de Raad nr. 17, art. 15, lid 2, en nr. 3975/87, art. 12, lid 2; mededeling 98/C 9/03 van de Commissie)
8. *Mededinging — Geldboeten — Oplegging — Noodzaak dat onderneming profijt heeft getrokken uit inbreuk — Geen — Inaanmerkingsneming van onrechtmatig voordeel bij berekening van geldboete*
(Verordening nr. 17 van de Raad, art. 15, lid 2; mededeling 98/C 9/03 van de Commissie)

9. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Invoering door Commissie van richtsnoeren die vernieuwend zijn ten opzichte van vroegere beschikkingspraktijk — Gebruik van berekeningsmethode die uitgaat van intrinsieke zwaarte en duur van inbreuk met bijstelling aan hand van omstandigheden ervan — Wettigheid*
(Verordening nr. 17 van de Raad, art. 15, lid 2; mededeling 98/C 9/03 van de Commissie)
10. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Omzet die in aanmerking moet worden genomen voor berekening van geldboete — Beoordelingsvrijheid van Commissie binnen in artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 vastgestelde grens*
(Verordening nr. 17 van de Raad, art. 15, lid 2; mededeling 98/C 9/03 van de Commissie)
11. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Niet-oplegging of vermindering van bedrag van geldboete als tegenprestatie voor medewerking van beschuldigde onderneming — Noodzaak van gedrag dat vaststelling van inbreuk door Commissie vergemakkelijkt — Ontoereikendheid van enkele bereidheid tot medewerking*
(Verordening nr. 17 van de Raad, art. 11, leden 4 en 5, en 15; mededeling 96/C 207/04 van de Commissie)
12. *Mededinging — Geldboeten — Bedrag — Beoordelingsvrijheid van Commissie — Volledige rechtsmacht van Gerecht — Factoren die gemeenschapsrechter in aanmerking kan nemen bij verlaging van bedrag van geldboete — Gedrag van onderneming na vaststelling van beschikking — Irrelevant behoudens zeer uitzonderlijke omstandigheden*
(Art. 229 EG; verordening nr. 17 van de Raad, art. 17)
1. Net als artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 bepaalt artikel 12, lid 2, van verordening nr. 3975/87 tot vaststelling van de wijze van toepassing van de mededingingsregels op ondernemingen in de sector luchtvervoer enkel dat bij de vaststelling van het bedrag van de geldboete rekening wordt gehouden met de zwaarte en de duur van de inbreuk. Deze bepaling kent de Commissie een ruime beoordelingsbevoegdheid toe bij de vaststelling van de geldboeten, waarvan de
- omvang met name wordt bepaald door haar algemeen beleid op het gebied van de mededinging. In dat kader heeft de Commissie, om de doorzichtigheid en de objectiviteit van haar beschikkingen inzake geldboeten te waarborgen, in 1998 richtsnoeren vastgesteld voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 respectievelijk artikel 65, lid 5, [KS] worden opgelegd. Deze richtsnoeren specificeren, met inachtneming

van het recht van hogere rang, de criteria die de Commissie voornemens is toe te passen bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid; daaruit volgt een zelfbeperking van deze bevoegdheid, omdat de Commissie zich dient te houden aan de richtsnoeren die zij zichzelf heeft opgelegd.

nauwkeuriger idee kan geven van het mededingingsbeleid dat de Commissie wil voeren, om de doorzichtigheid en de objectiviteit van haar beschikkingen inzake geldboeten te waarborgen.

(cf. punten 70, 75)

(cf. punt 64)

2. Voorzover de richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 respectievelijk artikel 65, lid 5, [KS] worden opgelegd, bepalen dat de beoordeling van de zwaarte van de inbreuk rekening moet houden met de eigen aard van de inbreuk, met de concrete weerslag ervan op de markt wanneer die meetbaar is, en met de omvang van de betrokken geografische markt, vallen zij zowel binnen het regelgevingkader van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 3975/87 tot vaststelling van de wijze van toepassing van de mededingingsregels op ondernemingen in de sector luchtvervoer, als binnen de beoordelingsmarge die de Commissie heeft bij de vaststelling van geldboeten.

Bovendien kunnen deze richtsnoeren niet worden geacht de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie bij de vaststelling van de geldboeten buitenstrijdig en onwettig te beperken, maar moeten zij eerder worden gezien als een instrument dat de ondernemingen een

3. De aard van de inbreuken op de mededingingsregels vormt een essentieel criterium voor de beoordeling van de zwaarte van een inbreuk, hoewel ook de omvang van de betrokken geografische markt en de concrete weerslag op de markt, wanneer die meetbaar is, moeten worden meegewogen.

Dienaangaande gelden volgens de richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 respectievelijk artikel 65, lid 5, [KS] worden opgelegd, als zeer zware inbreuken horizontale beperkingen van het type prijskartel en marktverdelingsregeling, of andere gedragingen die de goede werking van de interne markt in het gedrang brengen, welk soort inbreuken overigens ook te vinden is in de voorbeelden van kartels die in artikel 81, lid 1, sub c, EG uitdrukkelijk onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard. Afgezien van de ernstige verstoring van de mededinging die zij meebrengen, leiden deze kartels,

daar zij de partijen dwingen afzonderlijke markten te eerbiedigen, die vaak door de nationale grenzen worden afgebakend, immers tot een isolement van die markten en doorkruisen zij aldus het hoofddoel van het EG-Verdrag, namelijk de integratie van de gemeenschapsmarkt.

groot aantal factoren, zonder dat sprake is van een dwingende of uitputtende lijst van in aanmerking te nemen criteria. Bovendien is haar beschikkingspraktijk op zich niet het rechtskader voor de geldboeten in mededingingszaken.

(cf. punt 87)

(cf. punten 84-85)

4. Het feit dat de richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 respectievelijk artikel 65, lid 5, [KS] worden opgelegd, enkel bij wijze van voorbeeld van inbreuken die als „zeer zwaar” kunnen worden aangemerkt, verwijzen naar inbreuken die de meeste lidstaten treffen, kan niet aldus worden uitgelegd dat uitsluitend inbreuken met een dergelijke territoriale omvang als zodanig kunnen worden gekwalificeerd. Ook al hadden de meeste beschikkingen of de rechtspraak inzake als „zeer zwaar” aangemerkte inbreuken betrekking op territoriaal zeer omvangrijke beperkingen, niets wettigt de conclusie dat uitsluitend die inbreuken als zodanig kunnen worden aangemerkt. De Commissie heeft juist een ruime beoordelingsbevoegdheid om de zwaarte van de inbreuken te beoordelen en de geldboete te bepalen aan de hand van een

5. Bij de beoordeling van de zwaarte van een inbreuk op de mededingingsregels behoeft de Commissie, om overeenkomstig punt 1 A van de richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 respectievelijk artikel 65, lid 5, [KS] worden opgelegd rekening te houden met de omvang van de betrokken geografische markt, niet de relevante markten precies af te bakenen, maar moet zij slechts de mate van de omvang van de betrokken markt(en) beoordelen. Bovendien behoeft de Commissie zelfs voor de vaststelling van een inbreuk de relevante markten niet precies af te bakenen wanneer de overeenkomsten onmiskenbaar beogen de mededinging te beperken.

(cf. punt 99)

6. Volgens de richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van

artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 respectievelijk artikel 65, lid 5, [KS] worden opgelegd, hoeft de Commissie voor de beoordeling van de zwaarte van de inbreuk de concrete weerslag op de markt slechts in aanmerking te nemen wanneer die meetbaar is. Bij een algemene overeenkomst die de potentiële mededinging beoogt te beperken, waarvan de concrete invloed per definitie moeilijk te meten is, is de Commissie derhalve niet verplicht de concrete weerslag van de mededingingsregeling op de markt precies aan te tonen en te kwantificeren, maar kan zij zich beperken tot ramingen van de waarschijnlijkheid van een dergelijke invloed.

(cf. punt 122)

7. De vroegere beschikkingspraktijk van de Commissie fungeert niet als rechtskader voor de geldboeten in mededingingszaken, aangezien dit kader is vastgelegd in verordening nr. 17 of in de gelijkwaardige sectorale verordeningen, zoals verordening nr. 3975/87 tot vaststelling van de wijze van toepassing van de mededingingsregels op ondernemingen in de sector luchtvervoer, en in de richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 respectievelijk artikel 65, lid 5, [KS] worden opgelegd. Het feit dat de Commissie in het verleden heeft gemeend dat sommige soorten inbreuken als „zwaar” moesten worden aangemerkt, kan haar

niet beletten deze in een latere zaak als „zeer zwaar” aan te merken, indien dit noodzakelijk is ter uitvoering van het communautaire mededingingsbeleid.

(cf. punt 132)

8. Het feit dat een onderneming uit een inbreuk op de mededingingsregels geen profijt heeft getrokken, kan de oplegging van een geldboete niet beletten, omdat deze geldboete anders haar preventieve werking zou verliezen. Derhalve is de Commissie niet verplicht bij de vaststelling van de geldboeten aan te tonen dat de inbreuk de betrokken ondernemingen een onrechtmatig voordeel heeft opgeleverd, noch om in voorkomend geval rekening te houden met het feit dat uit die inbreuk geen profijt is getrokken.

Volgens punt 5, sub b, van de richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 respectievelijk artikel 65, lid 5, [KS] worden opgelegd, waarin een aantal algemene opmerkingen zijn opgenomen, dient naar gelang van de omstandigheden rekening te worden gehouden met bepaalde objectieve gegevens, zoals een specifieke economische context of het economische of het financiële voordeel dat de inbreukmakers eventueel hebben behaald, om uiteindelijk de bedragen van de voorgenoemde geldboeten bij te stellen. Hiermee heeft de Commissie zich

evenwel niet verplicht om voor de bepaling van het bedrag van de geldboete in alle omstandigheden het financiële voordeel uit de vastgestelde inbreuk aan te tonen. Zij heeft enkel haar voornemen te kennen gegeven om deze factor zwaarder te laten wegen en als basis voor de berekening van het bedrag van de geldboeten te gebruiken, voor zover zij dit voordeel — al was het maar bij benadering — heeft kunnen bepalen.

de richtsnoeren neergelegde bedragen voor de verschillende categorieën inbreuken („niet te ernstige”, „zware” en „zeer zware”).

(cf. punt 160)

(cf. punten 146-147)

9. De richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 respectievelijk artikel 65, lid 5, [KS] worden opgelegd, hebben een nieuwe methode voor de berekening van geldboeten geïntroduceerd. Terwijl het vroeger de praktijk van de Commissie was om het bedrag van de geldboete naar evenredigheid van de omzet van de betrokken ondernemingen te berekenen, berusten de richtsnoeren meer op het beginsel van een forfaitair bedrag, waarbij het basisbedrag thans in absolute termen wordt vastgesteld, naar gelang van de intrinsieke zwaarte van de inbreuk, en vervolgens wordt verhoogd aan de hand van de duur en ten slotte wordt bijgesteld aan de hand van verzwarende of verzachtende omstandigheden. In deze methode, die in de rechtspraak uitdrukkelijk geldig is verklaard, is de omzet enkel een secundair criterium voor de bijstelling van de geldboete binnen de in

10. Aangaande de vaststelling van het bedrag van de geldboeten in mededingingszaken betreft de enige uitdrukkelijke verwijzing naar de omzet in artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 de bovengrens die het bedrag van een geldboete niet mag overschrijden, waarbij de omzet voor die bovengrens moet worden begrepen als de totale omzet. Zolang de Commissie onder deze grens blijft, kan zij in beginsel de geldboete vaststellen op basis van de door haar gekozen omzet, zowel wat het geografische gebied als de betrokken producten betreft, zonder dat zij precies moet uitgaan van de totale omzet dan wel van de omzet op de geografische markt of de markt voor de betrokken producten. Bovendien voorzien de richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17 respectievelijk artikel 65, lid 5, [KS] worden opgelegd, weliswaar niet in de berekening van de geldboeten op basis van een welbepaalde omzet, maar zij verzetten zich er ook niet tegen dat van een dergelijke omzet wordt uitgegaan, mits de keuze van de Commissie niet op een kennelijke beoordelingsfout berust.

Derhalve kan de Commissie voor de bepaling van het bedrag van de geldboete vrij de door haar gekozen omzet in aanmerking nemen, mits die niet onredelijk lijkt, gelet op de omstandigheden van het geval. Ook is de Commissie bij de vaststelling van het bedrag van de geldboeten niet verplicht om ervoor te zorgen dat, wanneer zij geldboeten oplegt aan verschillende bij eenzelfde inbreuk betrokken ondernemingen, het definitieve bedrag van deze geldboeten elk verschil tussen de betrokken ondernemingen op het gebied van hun totale omzet weerspiegelt.

(cf. punten 165-166)

11. Deel D.2, eerste streepje, van de mededeling betreffende het niet opleggen of verminderen van geldboeten in zaken betreffende mededingingsregelingen voorziet slechts in vermindering voor een onderneming die „aan de Commissie inlichtingen dan wel schriftelijke of andere bewijsstukken verstrekt die bijdragen tot het bewijs van het bestaan van de inbreuk”, en niet voor een onderneming die enkel bereid is mee te werken, of zich beperkt tot medewerking, met de Commissie. De enkele

bereidheid tot medewerking van een onderneming tijdens de administratieve procedure van toepassing van de mededingingsregels voor de Commissie is dus niet van belang.

Ook is een vermindering van de geldboete wegens medewerking tijdens de administratieve procedure slechts gerechtvaardigd, indien het gedrag van de betrokken onderneming de Commissie in staat heeft gesteld om een inbreuk met minder moeilijkheden vast te stellen en daaraan in voorkomend geval een einde te maken.

Ten slotte rechtvaardigt een medewerking aan het onderzoek die niet verder gaat dan waartoe de ondernemingen krachtens artikel 11, leden 4 en 5, van verordening nr. 17 of krachtens gelijkwaardige bepalingen in sectorale verordeningen verplicht zijn, geen vermindering van de geldboete.

(cf. punten 212-213, 218)

12. Ook al zou de verlaging van een geldboete door de gemeenschapsrechter in het kader van de uitoefening van zijn volledige rechtsmacht ingevolge artikel 229 EG als compensatie voor het gedrag na de vaststelling van de beschikking waarbij de geldboete is opgelegd, mogelijk zijn, dan zou die hoe dan ook slechts met de grootst mogelijke omzichtigheid en in zeer uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden toegepast. Een dergelijke praktijk zou immers

kunnen worden opgevat als een aansporing om inbreuken te plegen, speculerend op een mogelijke verlaging van de geldboete op grond van een verandering in het gedrag van de onderneming na de beschikking.

(cf. punten 226, 228)