Sag T-352/94

Mo och Domsjö AB
mod
Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Konkurrence — EF-traktatens artikel 85, stk. 1 —
ansvar for den retsstridige adfærd — relevant produktmarked —
udveksling af oplysninger — påbud — bøde —
bødeudmåling — begrundelse — formildende omstændigheder«

Rettens dom (Tredje Udvidede Afdeling) af 14. maj 1998 ..... II - 1996

Sammendrag af dom

1. *Institutionernes retsakter — begrundelse — pligt — rækkevidde*
   (EF-traktaten, art. 190)

2. *Konkurrence — administrativ procedure — meddelelse af klagepunkter — nødvendigt indhold — bestemte oplysninger ikke givet til virksomhederne — Kommissionens endelige beslutning delvis baseret på disse oplysninger — tilsidesættelse af retten til kontradiktion — gyldigheden af den endelige beslutning i sin helhed — Rettens prøvelse af, om beslutningen er berettiget — hensyntagen til de omtvistede oplysninger — udelukket*
   (Rådets forordning nr. 17, art, 19, stk. 1; Kommissionens forordning nr. 99/63, art. 4)

3. *Konkurrence — administrativ procedure — kommissionsbeslutning, der fastslår en overtrædelse — overtrædelse begået af et datterselskab i en koncern af virksomheder — beslutning rettet til moderselskabet — dettes påberåbelse af et anbringende om en fejl med hensyn til den rette adressat for beslutningen — formaliteten — økonomiske betragtninger uden betydning*

   (EF-traktaten, art. 173, stk. 4)

4. *Konkurrence — karteller — virksomhed — begreb — økonomisk enhed — ansvar for overtrædelser*

   (EF-traktaten, art. 85, stk. 1)

5. *Konkurrence — karteller — medvirken ved oprettelsen af og deltagelse i møder i et organ, der har et konkurrencebegrænsende formål, som er kendt og godkendt af de virksomheder, der har taget initiativ til organets oprettelse — grundlag for at fastslå, at virksomheden deltog i den efterfølgende aftale*

   (EF-traktaten, art. 85, stk. 1)

6. *Konkurrence — administrativ procedure — standsning af overtrædelser — byrder, som pålægges virksomhederne — proportionalitet — kriterier*

   (Rådets forordning nr. 17, art. 3, stk. 1)

7. *Institutionernes retsakter — begrundelse — pligt — rækkevidde — beslutning, hvorved der pålægges flere virksomheder bøder for en overtrædelse af konkurrencereglerne*

   (EF-traktaten, art. 190; Rådets forordning nr. 17, art. 15)

8. *Retspleje — stævning — formkrav — kort fremstilling af søgsmålsgrundene — tilsvarende krav for argumenter, der fremføres til støtte for et anbringende*

   (Rettens procesreglement, art. 44, stk. 1)

9. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed og varighed — forhold, der indgår i bedømmelsen — mulighed for at forhøje bødeniveauet for at forstærke bødernes afskrækkende virkning*

   (Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)

10. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — virksomhedens adfærd under den administrative procedure — bødenedsættelser til virksomheder, der ikke udtrykkeligt har anerkendt rigtigheden af de faktiske forhold, Kommissionen har lagt til grund, ulovlige — ikke muligt for en virksomhed at påberåbe sig ligebehandlingsprincippet med henblik på at opnå en ulovlig nedsættelse*

    (Rådets forordning nr. 17, art. 15)

11. Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed — formildende omstændigheder — iværksættelse af et effektivt konkurrenceprogram med henblik på at overholde Fællesskabets konkurrenceregler

(Rådets forordning nr. 17, art. 15)

12. Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — virksomhedens tidligere adfærd

(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)

1. 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.

Kommissionen er i henhold til traktatens artikel 190 forpligtet til at anføre de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for dens retlige bedømmelse af det pågældende forhold, samt de grunde, der har ført til dens beslutning, men det kræves ikke, at den imødegår samtlige retlige og faktiske indsigelser, der er rejst under den administrative procedure.

2. Meddelelsen af klagepunkter skal være formuleret i vendinger, der, selv om de er kortfattede, er tilstrækkelig klare til, at parterne reelt kan forstå, hvilken adfærd Kommissionen lægger dem til last. Kun såfremt dette er tilfældet, har meddelelsen af klagepunkter 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.

Såfremt bestemte oplysninger hverken er indeholdt i meddelelsen af klagepunkter eller i bilagene hertil, og den berørte virksomhed således ikke har haft mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger vedrørende disse faktiske oplysninger, er Kommissionen ikke berettiget til at basere sin beslutning på disse oplysninger. Denne tilsidesættelse af virksomhedens ret til kontradiktion kan imidlertid ikke i sig selv berøre gyldigheden af beslutningen i sin helhed, når beslutningen ikke udelukkende er baseret på de pågældende oplysninger. Retten skal se bort fra disse faktiske oplysninger ved vurderingen af, om beslutningen er berettiget.

3. En virksomhed, der nævnes i en kommissionsbeslutnings dispositive del som

havende deltaget i en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1, har på baggrund heraf en legitim interesse i at anfægte denne konstatering uafhængigt af økonomiske betragtninger, idet den pågældende konstatering i det mindste vil kunne skade virksomhedens omdømme. Den kan således gøre gældende, at beslutningen burde være rettet til det koncernforbundne selskab, virksomheden senere har fået kontrol med, selv om virksomheden anerkender, at den vil være ansvarlig for det nævnte selskab, hvis der pålægges dette en bøde.

4. Traktatens artikel 85, stk. 1, hvorefter det bl.a. er forbudt for virksomheder at indgå aftaler eller deltage i 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 rettet til økonomiske enheder bestående af menneskelige, materielle og immaterielle ressourcer, der forfølger et økonomisk mål på lang sigt, og som kan medvirke ved overtrædelser af bestemmelsen.

Kommissionen er således berettiget til, såfremt mere end et selskab i en koncern har deltaget i en overtrædelse, og koncernen udgør en og samme virksomhed, at rette den beslutning, hvorved overtrædelsen konstateres, til koncernen selv ved dens moderselskab.

5. Det forhold, at en virksomhed har medvirket ved oprettelsen af og deltaget i møder i et organ, hvis konkurrencebegrænsende formål — der navnlig bestod i drøftelser af fremtidige prisforhøjelser — var kendt og godkendt af de virksomheder, der tog initiativ til dets oprettelse, er en tilstrækkelig begrundelse for at anse virksomheden for ansvarlig for et ulovligt samarbejde om priser.

6. Anvendelsen af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 17 vil ikke alene kunne omfatte forbud mod at fortsætte med visse handlinger eller at opretholde en vis praksis eller situation, der er fundet ulovlig, men tillige mod at udvise en tilsvarende praksis for fremtiden. I det omfang anvendelsen af bestemmelsen skal ske under hensyn til arten af den konstaterede overtrædelse, har Kommissionen endvidere beføjelse til at præcisere omfanget af de forpligtelser, der påhviler de berørte virksomheder med henblik på at bringe overtrædelsen til ophør. De byrder, som pålægges virksomhederne, må imidlertid ikke overskride grænserne for, hvad der er rimeligt og nødvendigt for at opfylde det tilsigtede mål, nemlig at sikre, at de regler, som er blevet tilsidesat, overholdes.

Betingelserne for at anvende artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 17 er ikke opfyldt, når der er tale om et forbud, der skal forhindre, at der udveksles rent statistiske oplysninger, der ikke har karakter af individuelle eller identificerbare oplysninger, hvis det ikke fremgår af beslutningen, at Kommissionen har anset den pågældende udveksling som sådan for at være i strid

med traktatens artikel 85, stk. 1, da den omstændighed, at et system til udveksling af statistiske oplysninger vil kunne anvendes til konkurrencebegrænsende formål, ikke i sig selv medfører, at det er i strid med den nævnte bestemmelse, idet dets konkurrencebegrænsende virkninger i så tilfælde skal fastslås konkret.

7. 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.

Omfanget af begrundelsespligten skal, for så vidt angår en beslutning, 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.

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.

Desuden er det uløseligt forbundet med Kommissionens kompetence til at pålægge bøder, at disse er af afskrækkende karakter, hvorfor Kommissionen ikke har pligt til at henvise særligt til dette formål i beslutningen.

Endelig skal begrundelsen for en beslutning findes i selve beslutningens tekst, og efterfølgende forklaringer fra Kommissionen kan ikke tillægges betydning, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

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.

8. Ifølge procesreglementets artikel 44, stk. 1, skal stævningen indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Denne angivelse skal være så klar og præcis, at

sagsøgte får mulighed for at tilrettelægge sit forsvar og Retten for at træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden andre oplysninger til støtte herfor. Stævningen skal derfor indeholde udtrykkelige angivelser af de grunde, som søgsmålet støttes på, mens en rent generel angivelse heraf ikke opfylder kravene i procesreglementet. Tilsvarende krav gælder, når et argument fremføres til støtte for et anbringende.

9. Størrelsen af bøden for en overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler fastsættes ud fra overtrædelsens grovhed og varighed. 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.

Kommissionen kan ved fastlæggelsen af det generelle bødeniveau tage hensyn til, at åbenbare overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler fortsat er relativt hyppige, hvorfor den har adgang til at forhøje bødeniveauet 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 muligheden for at forhøje dette niveau inden for de i forordning nr. 17 angivne rammer, hvis det er nødvendigt for at gennemføre Fællesskabets konkurrencepolitik.

Desuden kan Kommissionen ved vurderingen af overtrædelsens grovhed tage hensyn til de forholdsregler, de berørte virksomheder har truffet med henblik på at skjule det ulovlige samarbejde.

Endelig kan Kommissionen ved fastsættelsen af det generelle bødeniveau tage hensyn til, at en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1, har været langvarig og åbenbar, uanset den advarsel, der må antages at ligge i Kommissionens hidtidige beslutningspraksis.

10. Ved udmålingen af bøden for en overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler er en bødenedsættelse som følge af samarbejde under den administrative procedure kun berettiget, såfremt den pågældende 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.

En virksomhed, der udtrykkeligt erklærer, at den ikke bestrider de faktiske forhold, som Kommissionen lægger vægt på over for den, kan antages at have bidra-

get til at lette Kommissionens opgave med hensyn til konstatering og bekæmpelse af overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler. I beslutninger, hvori Kommissionen konstaterer en overtrædelse af disse regler, har Kommissionen adgang til at betragte en sådan adfærd som udtryk for en vedgåelse af de faktiske forhold og dermed som et bevis for rigtigheden af de anførte påstande. En sådan adfærd kan følgelig begrunde en nedsættelse af bøden.

Forholdet er et andet, når en virksomhed i sit svar på meddelelsen af klagepunkter bestrider de væsentligste af de faktiske forhold, som Kommissionen har lagt vægt på heri, undlader at svare eller blot erklærer, at man ikke ønsker at tage stilling til de pågældende faktiske forhold. Med en sådan holdning under den administrative procedure bidrager virksomheden ikke til at lette Kommissionens opgave.

Eftersom bødenedsættelser kun kan betragtes som lovlige, i det omfang de pågældende virksomheder udtrykkeligt har erklæret, at de ikke bestred de faktiske forhold, kan en virksomhed, der ikke har udvist en sådan adfærd, ikke gøre krav på en bødenedsættelse som følge af samarbejde under den administrative procedure, for selv om det antages, at Kommissionen havde anvendt et ulovligt kriterium i relation til virksomheder, der heller ikke havde fremsat en sådan udtrykkelig erklæring, må overholdelse af ligebehandlingsprincippet ses i sammenhæng med overholdelsen af legalitetsprincippet, hvorefter ingen til egen fordel kan påberåbe sig en ulovlighed, der er begået til fordel for andre.

11. I forbindelse med fastsættelsen af bøden for en overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler gælder, at selv om iværksættelse af et konkurrenceprogram godtgør, at den pågældende virksomhed er sindet at hindre fremtidige overtrædelser og således bidrager til, at Kommissionen bedre kan varetage sine opgaver, der bl.a. består i at anvende traktatens principper på det konkurrenceretlige område, og at bistå virksomhederne heri, medfører den blotte omstændighed, at indførelsen af et konkurrenceprogram i enkelte tilfælde i Kommissionens hidtidige beslutningspraksis er blevet tillagt betydning som formildende omstændighed, ikke en tilsvarende forpligtelse for institutionen i den foreliggende sag.

12. Ved fastsættelsen af bøden for en overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler kan det forhold, at Kommissionen tidligere har fastslået, at en virksomhed har overtrådt konkurrencereglerne, og i givet fald har pålagt den en sanktion herfor, anses for en skærpende omstændighed i forhold til denne virksomhed, men det må anses for normalt, at der ikke tidligere har været tale om en overtrædelse, og Kommissionen er ikke forpligtet til at tage hensyn hertil som en formildende omstændighed.