

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)
27. september 2006 *

I sag T-43/02,

Jungbunzlauer AG, Basel (Schweiz), ved advokats R. Bechtold, U. Soltész og M. Karl,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Oliver, som befuldmægtiget, bistået af avocat H. Freund,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

støttet af:

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Karlsson og S. Marquardt, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående en principal påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2002/742/EF af 5. december 2001 om en procedure efter EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/36 604 — Citronsyre) (EFT 2002 L 239, s. 18) og en subsidiær påstand om nedsættelse af den bøde, sagsøgeren blev pålagt ved denne beslutning,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Azizi, og dommerne M. Jaeger og F. Dehousse,
justitssekretær: fuldmægtig D. Christensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. maj 2004,

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

- 1 Jungbunzlauer AG («Jungbunzlauer» eller »sagsøgeren») blev stiftet i 1993 som et 100% ejet datterselskab af Jungbunzlauer Holding AG, hvilket hovedholdingselskab ejes af holdingselskabet Montana AG (herefter »Jungbunzlauer-koncernen«). I De Forenede Stater er koncernen repræsenteret på markedet ved Jungbunzlauer International AG, der er et af datterselskaberne i Jungbunzlauer-koncernen. Koncernen hovedsæde er på Jungbunzlauers hjemsted i Basel (Schweiz). Før 1993 blev den samlede koncern ledet af Jungbunzlauer GmbH, hvis hjemsted var Wien (Østrig).
- 2 Jungbunzlauer-koncernen beskæftiger sig med fremstilling og markedsføring af ingredienser til føde- og drikkevarerindustrien, lægemiddel- og kosmetikindustrien samt ingredienser til andre industrielle formål. Koncernen er navnlig en af verdens største producenter af citronsyre.
- 3 Citronsyre er det mest anvendte forsurings- og konserveringsmiddel i verden. Der findes forskellige typer citronsyre, der tjener forskellige formål. Citronsyre anvendes bl.a. i fødevarer og drikkevarer, i vaske- og rensningsmidler til husholdninger, lægemidler og kosmetik samt i forskellige industrielle processer.

- 4 I 1995 blev der på verdensplan i alt solgt citronsyre for ca. 894,72 mio. EUR, mens det samlede salg i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) nåede op på ca. 323,69 mio. EUR. I 1996 var ca. 60% af verdensmarkedet for citronsyre i hænderne på de fem adressater for den beslutning, der er genstand for den foreliggende sag, nemlig ud over Jungbunzlauer: F. Hoffmann-La Roche AG (herefter »HLR«), Archer Daniels Midland Co. (herefter »ADM«), Haarmann & Reimer Corporation (herefter »H & R«), der hører til Bayer AG-koncernen (herefter »Bayer«), og Cerestar Bioproducts BV (herefter »Cerestar«), herefter under ét »de berørte parter«.
- 5 I august 1995 underrettede De Forenede Staters justitsministerium Kommissionen om, at der var iværksat en undersøgelse af citronsyremarkedet. I tidsrummet mellem oktober 1996 og juni 1998 erkendte alle berørte parter, herunder Jungbunzlauer International AG, at de havde deltaget i et kartel. Efter at have indgået aftaler med De Forenede Staters Justitsministerium blev virksomhederne pålagt bøder af de amerikanske myndigheder. Endvidere blev nogle af de tiltalte pålagt personlige bøder. Sagen blev også efterforsket i Canada, hvor flere af virksomhederne, herunder Jungbunzlauer International AG, blev pålagt bøder.
- 6 Den 6. august 1997 sendte Kommissionen begæring om oplysninger i henhold til artikel 11 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962: Første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel [81] og [82] (EFT 1959-1962, s. 81), til de fire største citronsyreproducenter i Fællesskabet, herunder Jungbunzlauer GmbH. Endvidere sendte Kommissionen i januar 1998 begæring om oplysninger til de største forbrugere af citronsyre i Fællesskabet. I juni og juli 1998 blev yderligere begæring om oplysninger sendt til de største citronsyreproducenter i Fællesskabet.
- 7 Efter modtagelsen af den første begæring om oplysninger, der var sendt til Cerestar i juli 1998, henvendte Cerestar sig til Kommissionen og erklærede på et møde den

29. oktober 1998, at selskabet ønskede at samarbejde med Kommissionen efter retningslinjerne i Kommissionens meddelelse af 18. juli 1996 om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EFT C 207, s. 4, herefter »samarbejdsmeddelelsen«). Ved samme lejlighed gav Cerestar en mundtlig redegørelse for de kartelaktiviteter, selskabet havde været involveret i. Den 25. marts 1999 sendte selskabet Kommissionen en skriftlig udtalelse med en bekræftelse af den mundtlige redegørelse.

8 Ved skrivelse af 28. juli 1998 sendte Kommissionen en ny begæring om oplysninger til Jungbunzlauer GmbH, som besvarede skrivelsen ved skrivelse af 28. september 1998.

9 På et møde den 11. december 1998 erklærede ADM sig villig til at samarbejde med Kommissionen og redegjorde mundtligt for de konkurrencebegrænsende aktiviteter, virksomheden havde deltaget i. ADM bekræftede sin mundtlige redegørelse ved skrivelse af 15. januar 1999.

10 Den 3. marts 1999 sendte Kommissionen yderligere begæring om oplysninger til HLR, Jungbunzlauer og Cerestar.

11 Den 28. april, 21. maj og 28. juli 1999 afgav henholdsvis Bayer (på H & R's vegne), sagsøgeren og HLR udtalelser i henhold til samarbejdsmeddelelsen.

12 Den 28. marts 2000 sendte Kommissionen en klagepunktsmeddelelse, der var baseret på de modtagne oplysninger, til sagsøgeren og de øvrige berørte parter, som

ifølge Kommissionen havde tilsidesat artikel 81, stk. 1, EF og artikel 53, stk. 1, EØS. Sagsøgeren og alle de øvrige berørte parter afgav skriftlige bemærkninger som svar på Kommissionens klagepunkter. Ingen af parterne anmodede om mundtlig høring eller bestred rigtigheden af de faktiske omstændigheder, således som disse var beskrevet i klagepunktsmeddelelsen.

- 13 Ved skrivelse af 11. april 2001 til Kommissionen fremkom Jungbunzlauer GmbH med visse bemærkninger til den verserende procedure.
- 14 Den 27. juli 2001 sendte Kommissionen yderligere begæring om oplysninger til sagsøgeren og de øvrige berørte parter. Sagsøgeren svarede på egne og på Jungbunzlauer GmbH's vegne ved skrivelse af 3. august 2001.
- 15 Den 5. december vedtog Kommissionen beslutning 2002/742/EF om en procedure efter EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/36 604 — Citronsyre) (herefter »beslutningen«). Beslutningen blev meddelt sagsøgeren den 18. december 2001.
- 16 Beslutningen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

»Artikel 1

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

Overtrædelsens varighed var som følger:

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

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

[...]

Artikel 3

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

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

- b) [Cerestar]: 170 000 EUR

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

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

- e) [sagsøgeren]: 17,64 mio. EUR.«

- 17 Det fremgår af betragtning 80-84 til beslutningen, at formålene med kartellet efter Kommissionens opfattelse var tildeling af særlige salgskvoter til hvert medlem og overholdelse af disse kvoter, fastsættelse af mål- og/eller tærskelpriser, afskaffelse af rabatter og udveksling af specifikke kundeoplysninger.
- 18 Det fremgår af betragtning 185-188 til beslutningen, at for så vidt angår Jungbunzlauer-koncernen bar Jungbunzlauer efter Kommissionens opfattelse ansvaret for overtrædelsen.
- 19 Ved beregningen af bøderne har Kommissionen i beslutningen anvendt metodikken i retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten (EFT 1998 C 9, s. 3, herefter »retningslinjerne«) og samarbejdsmeddelelsen.
- 20 Kommissionen har først fastsat grundbeløbet på grundlag af overtrædelsens grovhed og varighed.
- 21 Med hensyn til overtrædelsens grovhed har Kommissionen først anført, at de berørte parter efter dens opfattelse havde begået en meget grov overtrædelse i betragtning af adfærdens beskaffenhed, dens faktiske følger for citronsyremarkedet i EØS og omfanget af det relevante geografiske marked (betragtning 230 til beslutningen).
- 22 Kommissionen har derefter fundet det nødvendigt at tage hensyn til overtrædernes faktiske økonomiske muligheder for at skade konkurrencen og at fastsætte bøden til et niveau, der sikrer en tilstrækkelig afskrækkende virkning. Derfor har Kommis-

sionen på grundlag af de berørte parterers globale omsætning af citronsyre i kartellets sidste år, nemlig 1995, opdelt parterne i tre grupper. Første gruppe omfatter H & R med en global markedsandel på 22%. Anden gruppe omfatter ADM og Jungbunzlauer med markedsandele på [fortroligt]¹ samt HLR med en markedsandel på 9%, mens tredje gruppe omfatter Cerestar med en markedsandel på 2,5%. Med udgangspunkt i disse tal har Kommissionen fastsat grundbeløbet for bøderne til 35 mio. EUR for virksomheden i første kategori, 21 mio. EUR for virksomhederne i anden kategori og 3,5 mio. EUR for virksomheden i tredje kategori (betragtning 239 til beslutningen).

- 23 Endelig har Kommissionen for at sikre den nødvendige afskrækkende virkning forhøjet grundbeløbet. Under hensyntagen til de berørte parterers størrelse og globale ressourcer — udtrykt i samlet global omsætning — har Kommissionen derfor ganget grundbeløbet for ADM og HLR med en faktor 2 og grundbeløbet for H & R med en faktor 2,5 (betragtning 50 og 246 til beslutningen).
- 24 For at tage hensyn til varigheden af hver enkelt virksomheds overtrædelse blev det således beregnede grundbeløb forhøjet med 10% pr. år, dvs. med 40% for ADM, H & R, HLR og Jungbunzlauer og 30% for Cerestar (betragtning 249 og 250 til beslutningen).
- 25 Kommissionen har således fastsat grundbeløbet for bøderne til 29,4 mio. EUR for Jungbunzlauer. For ADM, Cerestar, HLR og H & R er grundbeløbet for bøderne fastsat til henholdsvis 58,8, 4,55, 58,8 og 122,5 mio. EUR (betragtning 254 til beslutningen).

1 — Udeladte fortrolige oplysninger.

- 26 Kommissionen har for det andet taget hensyn til de skærpende omstændigheder og forhøjet grundbeløbet for bøderne for ADM og HLR med 35% med den begrundelse, at disse virksomheder var de to ledere af kartellet (betragtning 273 til beslutningen).
- 27 Kommissionen har for det tredje behandlet og forkastet nogle af virksomhedernes argumenter for, at der også forelå formildende omstændigheder (betragtning 274-291 til beslutningen).
- 28 Kommissionen har for det fjerde i medfør af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 reguleret de beregnede bødebeløb for Cerestar og H & R, således at de ikke overstiger grænsen på 10% af de berørte parterers globale omsætning (betragtning 293 til beslutningen).
- 29 Kommissionen har for det femte under henvisning til afsnit B i samarbejdsmeddelelsen indrømmet Cerestar en »meget betydelig bødenedsættelse« (nemlig 90%) i forhold til den bøde, virksomheden ville være blevet pålagt, hvis den ikke havde samarbejdet. I medfør af meddelelsens afsnit D har Kommissionen indrømmet ADM, Jungbunzlauer, H & R og HLR en »væsentlig bødenedsættelse« på henholdsvis 50%, 40%, 30% og 20% (betragtning 326).

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 30 Sagsøgeren har ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. februar 2002 anlagt den foreliggende sag.

31 Ved kendelse afsagt af Rettens præsident den 18. juni 2002 blev der meddelt Rådet tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

32 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling, og den har i henhold til artikel 64 i Rettens procesreglement, som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, skriftligt stillet parterne spørgsmål. Parterne har besvaret disse spørgsmål inden for de fastsatte frister.

33 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 24. maj 2004.

34 Jungbunzlauer har nedlagt følgende påstande:

- Beslutningen annulleres.
- Subsidiært nedsættes bødebøbet.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

35 Kommissionen og Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Kommissionen frifindes.
- Jungbunzlauer tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

- 36 Sagsøgeren har for det første fremsat en ulovlighedsindsigelse, idet selskabet har anført, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 tilsidesætter legalitetsprincippet i den forstand, at denne bestemmelse ikke i tilstrækkeligt omfang forudbestemmer Kommissionens beslutningspraksis (herefter »legalitetsprincippet«). Dernæst har sagsøgeren gjort gældende, at beslutningen er behæftet med fejl for så vidt angår beslutningens adressater, vurderingen af overtrædelsens grovhed, anerkendelsen af formildende omstændigheder, den manglende hensyntagen til bøder, der er pålagt i andre stater, overholdelsen af bødegrænserne i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og retten til aktindsigt. Sagsøgeren har endelig påstået, at den administrative procedures varighed skal påvirke bødebeløbet.

I — *Tilsidesættelsen af legalitetsprincippet*

A — *Ulovlighedsindsigelsen mod artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17*

1. Parternes argumenter

- 37 Jungbunzlauer har fremsat en ulovlighedsindsigelse i henhold til artikel 241 EF og gjort gældende, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, hvilken bestemmelse vedrører Kommissionens bemyndigelse til at pålægge bøder for overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler, tilsidesætter legalitetsprincippet, der følger af retssikkerhedsprincippet, som er et generelt fællesskabsretligt princip, i den forstand, at denne bestemmelse ikke i tilstrækkeligt omfang forudbestemmer Kommissionens beslutningspraksis.

38 Jungbunzlauer har for det første gjort gældende, at legalitetsprincippet er fastslået i artikel 7, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«). Artiklen bestemmer:

»Ingen kan kendes skyldig i strafbar lovovertrædelse på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en strafbar overtrædelse af national eller international ret på den tid, da den blev begået. Ej heller må der pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da den strafbare lovovertrædelse blev begået.«

39 Jungbunzlauer har påberåbt sig artikel 6, stk. 2, EU, hvorefter »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved [EMRK], og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten«.

40 Endvidere har Jungbunzlauer understreget, at ifølge Domstolens og Rettens faste praksis skal alle fællesskabsbestemmelser indeholdende sanktioner, uanset om de har karakter af straf eller ikke (Domstolens dom af 25.9.1984, sag 117/83, Könecke, Sml. s. 3291, præmis 11, og af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena, Sml. s. 4587, præmis 15), overholde legalitetsprincippet, som udspringer af retssikkerhedsprincippet (Domstolens dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder, Sml. 1969, s. 107, org.ref.: Rec. s. 419, præmis 7, af 13.2.1996, sag C-143/93, Van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27, og af 12.12.1996, forenede sager C-74/95 og C-129/95, straffesager mod X, Sml. I, s. 6609, præmis 25, samt Rettens dom af 20.2.2001, sag T-112/98, Mannesmannröhren-Werke mod Kommissionen, Sml. II, s. 729, præmis 59 ff.).

41 Jungbunzlauer har endelig anført, at legalitetsprincippet ligeledes er forankret i artikel 41 og 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

som blev proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT 2000 C 364, s. 1, herefter »chartret om grundlæggende rettigheder«) og er en integrerende del af medlemsstaternes fælles forfatningstradition.

- 42 Jungbunzlauer har gjort gældende, at fællesskabslovgivningen i henhold til legalitetsprincippet, som er afledt af retssikkerhedsprincippet, skal være klar og forudseelig for borgerne (Domstolens dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Salumi, Sml. s. 2735, præmis 10, af 22.2.1984, sag 70/83, Kloppenburg, Sml. s. 1075, præmis 11, Könecke-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 11, og Maizena-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 15), og for så vidt angår bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art, at kravet om klarhed og forudsigelighed gør sig gældende med særlig styrke (Domstolens dom af 13.3.1990, sag C-30/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 691, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis). Dette er så meget desto mere tilfældet, når der er tale om en bestemmelse fra Rådet, som vedrører Kommissionens bemyndigelse til at handle, og som kun kan være gyldig, hvis den er tilstrækkelig præcis i den forstand, at Rådet klart angiver grænserne for den kompetence, Kommissionen er tildelt (Domstolens dom af 5.7.1988, sag 291/86, Central-Import Münster, Sml. s. 3679, præmis 13).
- 43 Jungbunzlauer har gjort gældende, at legalitetsprincippet er af væsentlig betydning for bestemmelser om sanktioner (Domstolens dom af 10.7.1980, sag 32/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 2403, præmis 46, Kloppenburg-dommen, nævnt i præmis 42 ovenfor, præmis 11, Maizena-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 15, og dom af 14.7.1994, sag C-352/92, Milchwerke Köln, Sml. I, s. 3385, præmis 22 og 23). Jungbunzlauer har understreget, at disse bestemmelser på forudsigelig vis ikke kun fastlægger den sanktionerede adfærd, men ligeledes de retlige følger heraf for borgeren (X-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 25).
- 44 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 giver mulighed for at pålægge en straf eller en strafflignende sanktion.

- 45 I denne henseende har Jungbunzlauer først påberåbt sig udtalelser fra Monti, der dengang var kommissionsmedlem med ansvar for konkurrencepolitikken, retningslinjernes ordlyd og de udtryk, som Kommissionen har anvendt i svarskriftet. Der er heri nemlig tale om »sanktioner« og om »straf« for overtrædelser af artikel 81 EF og 82 EF, som skal være tilstrækkeligt tungtvejende for at have »afskrækkende virkning«.
- 46 Endvidere har Jungbunzlauer bemærket, at Domstolen allerede har anerkendt, at bøder i henhold til artikel 15 i forordning nr. 17 ikke har karakter af tvangsbøder, men at de lige såvel har til formål at straffe ulovlig adfærd som at forhindre gentagelse heraf (Domstolens dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org.ref.: Rec. s. 661, præmis 172 og 173), hvilket ifølge Jungbunzlauer svarer til den vide fortolkning, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har givet begrebet strafferetlig tiltale. Jungbunzlauer har ligeledes anført, at Retten i dom af 20. marts 2002, Brugg Rohrsysteme mod Kommissionen (sag T-15/99, Sml. II, s. 1613, præmis 109 og 122), undersøgte gyldigheden af en bøde pålagt i medfør af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 i forhold til EMRK's artikel 7.
- 47 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at det i artikel 15, stk. 4, i forordning nr. 17 anvendte udtryk, hvorefter beslutninger, der pålægger bøder, »[ikke er] sanktioner i strafferetlig forstand«, ikke kan ændre denne vurdering, eftersom det i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis ikke er betegnelsen i en retsakt, der er afgørende, men dens reelle indhold.
- 48 Ifølge Jungbunzlauer skal den procedure, som fører til, at der pålægges en bøde i medfør af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, derfor opfylde alle minimumskravene i henhold til de grundlæggende rettigheder, der følger ikke kun af EMRK, som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, men ligeledes af chartret om grundlæggende rettigheder, som bl.a. stadfæster de rettigheder, der følger af denne retspraksis.

- 49 Jungbunzlauer har i denne sammenhæng gjort gældende, at det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at både det strafbare forhold og den straf, der ifaldes for overtrædelse heraf, skal være »fastsat ved lov«, hvilket indebærer, at borgerne har mulighed for i et efter sagens omstændigheder rimeligt omfang at kunne forudse følgerne af en bestemt handling. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har tilføjet, at en lov, som giver en skønsbeføjelse, ikke i sig selv strider mod dette krav, hvis udstrækningen af og fremgangsmåden for en sådan beføjelse er defineret med en tilstrækkelig klarhed, henset til det forfulgte lovlige formål, således at borgeren har en passende beskyttelse mod vilkårlighed.
- 50 På baggrund af ovenstående er Jungbunzlauer af den opfattelse, at legalitetsprincippet er tilsidesat, når en bestemmelse om, at der kan pålægges en bøde, ikke i tilstrækkeligt omfang begrænser de mulige retlige følger af en realitetsbeslutning, men giver den kompetente myndighed vide muligheder for anvendelse heraf på den konkrete sag på grund af en upræcis formulering af den pågældende tekst. I så fald er de retlige følger nemlig ikke forudbestemt af lovgiver, hvilket er i strid med det af legalitetsprincippet krævede, men anordnet af forvaltningen. Selv om det forhold, at forvaltningen har en vid skønsmargin, ikke i sig selv er ulovligt i henhold til legalitetsprincippet, hvilket Jungbunzlauer har anerkendt, gælder det ikke desto mindre, at denne margin ikke må være ubegrænset.
- 51 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 ikke opfylder ovennævnte minimumskrav.
- 52 Jungbunzlauer har bemærket, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 bemyndiger Kommissionen til i sager om overtrædelse af traktatens konkurrenceregler at pålægge en bøde på mindst 1 000 EUR, og hvis højeste beløb skal fastsættes individuelt for hver virksomhed i henhold til omsætningen. Jungbunzlauer har for så

vidt angår bødens konkrete beløb tilføjet, at artikel 15, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 17 blot præciserer, at der »[v]ed fastsættelsen af bødens størrelse skal [...] tages hensyn til både overtrædelsens grovhed og dens varighed«.

- 53 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at Kommissionen på grund af denne bestemmelse råder over en næsten ubegrænset skønsmargin for så vidt angår udmålingen af bødebeløbet.
- 54 Jungbunzlauer har for det første påberåbt sig den omstændighed, at verdensomspændende koncerners omsætning i dag — i modsætning til situationen, da forordning nr. 17 blev vedtaget — kan beløbe sig til flere hundreder milliarder euro, hvorfor den øvre grænse kan være flere tocifrede milliarder euro. Sagsøgeren har som eksempel anført, at hvis oliekoncernen ExxonMobil — hvis koncernomsætning beløber sig til 248 mia. EUR — deltog i et kartel, kunne Kommissionen pålægge koncernen en bøde på mellem 1 000 EUR og 24,8 mia. EUR, hvilket beløb svarer til Luxembourgs bruttonationalprodukt. Jungbunzlauer er af den opfattelse, at hvis en lov giver myndigheden et interval for bøder fra 1 000 EUR til 24,8 mia. EUR for en given overtrædelse — eller endog en fuldstændig fritagelse i henhold til samarbejdsmeddelelsen — er det ikke længere loven, der forudbestemmer bøden, men udelukkende myndigheden. En sådan bestemmelse åbner i sidste ende døren for en vilkårlig udmåling af bødebeløbet.
- 55 Hvad for det andet angår retningslinjerne er Jungbunzlauer af den opfattelse, at de ikke udgør en »lov« i EMRK's forstand. Sagsøgeren har understreget, at sådanne retningslinjer udelukkende er bindende for selve Kommissionen, men ikke for retsinstanser (Rettens dom af 16.7.1998, sag T-81/97, Regione Toscana mod Kommissionen, Sml. II, s. 2889, præmis 49, og generaladvokat Albers forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 22.3.2001, sag C-17/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 2481, på s. 2484, punkt 23), som er bemyndiget til at foretage en fuldstændig prøvelse af Kommissionens beslutninger. Ifølge sagsøgeren

har retningslinjerne imidlertid, da det er retsinstanterne, der har kompetence til endeligt at udmåle bødebeløbene, og da de ikke er bundet af retningslinjerne, ikke betydning for vurderingen af, om en strafbemåling er lovlig i henhold til EMRK's artikel 7. Sagsøgeren har herudover anført, at Retten for nylig har bekræftet, at de for bøder gældende retsforordninger kun findes i forordning nr. 17 (dommen i sagen Brugg Rohrsysteme mod Kommissionen, nævnt i præmis 46 ovenfor, præmis 123).

- 56 Jungbunzlauer har for det tredje anfægtet rigtigheden af Kommissionens argumentation, hvorefter en høj grad af forudsigelighed og pålidelighed ved beregningen af bødebeløbene er uforenelig med princippet om, at bøden dels skal tage hensyn til sagens særegenheder, dels skal have tilstrækkelig afskrækkende virkning til at garantere, at virksomhederne overholder konkurrencereglerne. Ifølge Jungbunzlauer er det derimod kendskabet til eller den omstændighed, at der kan opnås kendskab til de mulige følger af en strafbar handling, som gør det muligt mere effektivt at garantere den af Kommissionen ønskede afskrækkende virkning. Det er frem for alt af denne årsag, at medlemsstaternes straffelove omfatter en række forskellige strafbare forhold, som hver har forskellige følger hvad angår sanktionen. Borgeren er på grundlag af disse regler og de nationale retsinstansters fortolkning heraf i stand til tilstrækkeligt præcist at forudsige de strafferetlige følger af sine handlinger. Den næsten ubegrænsede sanktionsramme i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 har netop ikke en afskrækkende virkning, da den ikke giver den mindste angivelse af det konkrete indhold af den overtrædelse, som kan medføre den fuldstændige udtømming af denne ramme.

- 57 Jungbunzlauer har tilføjet, at den omstændighed, at retningslinjerne ikke i tilstrækkeligt omfang afgrænser bødeberegningen, illustreres af det forhold, at Kommissionen for såkaldte »meget grove« overtrædelser »kan« vælge et hvilket som helst grundbeløb over 20 mio. EUR. Retningslinjerne giver imidlertid slet ingen mulighed for at vide, under hvilke betingelser Kommissionen anvender et grundbeløb på 20, 50 eller 100 mio. EUR eller endog et endnu højere beløb.

58 Jungbunzlauer er for det fjerde af den opfattelse, at Rådets argument om, at de af Kommissionen udmålte bøder i givet fald kontrolleres af Fællesskabets retsinstanser, som har fuld prøvelsesret, heller ikke kan tages til følge. Ifølge Jungbunzlauer undlader Kommissionen nemlig at tage hensyn til, at kravet om, at retsregler skal være tilstrækkeligt klare, netop har til formål at give Fællesskabets retsinstanser mulighed for at kontrollere lovligheden af beslutninger, der træffes med hjemmel i disse bestemmelser. Rådets synspunkt fører til, at Fællesskabets retsinstanser tildeles fællesskabslovgivers opgave.

59 For det femte har Jungbunzlauer påberåbt sig, at der på nationalt plan ikke findes en sammenlignelig bemyndigelse til en myndighed, som gør det muligt for denne at pålægge bøder på en næsten ubegrænset måde. Hvad angår den sammenligning med svensk ret, som Rådet har påberåbt sig, er det Jungbunzlauers opfattelse, at retten i denne medlemsstat er blevet udviklet efter fællesskabsrettens model og derfor ikke bidrager med noget i denne drøftelse. Hvad angår tysk ret, som Rådet ligeledes har påberåbt sig, har Jungbunzlauer gjort gældende, at de tyske bestemmelser om bødeudmåling, som rammer overtrædelser af konkurrencereglerne, udgør en anden ordning, der ikke kan sammenlignes med den globale bemyndigelse i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17. Disse bestemmelser fastsætter nemlig en øvre grænse på op til 500 000 EUR og derudover indtil en tredobling af den ved overtrædelser opnåede fortjeneste, hvilket i praksis medfører et bødeniveau, der er lavere end det i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 fastsatte. Endvidere har Jungbunzlauer anført, at dette bødeniveau også ændres i henhold til den måde, hvorpå overtrædelser er begået. Det er kun i tilfælde af en forsætlig handling, at hele bøderammen finder anvendelse, mens der i tilfælde af en uagtsom overtrædelse kun kan udmåles halvdelen af det øvre beløb. Bøden beregnes inden for denne ramme efter strenge kriterier, som f.eks. tager hensyn til overtrædelsens betydning, dens grovhed og overtræderens særlige personlige og økonomiske omstændigheder. Jungbunzlauer har indrømmet, at dette regelsæt heller ikke gør det muligt på forhånd med en rimelig præcision at fastlægge bødebeløbet. Denne præcision går imidlertid ud over afgrænsningen i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17. Jungbunzlauer har påberåbt sig, at det i det væsentlige var opfattelsen, at en enhedsfremgangsmåde, der byggede på omsætningen, ikke tog tilstrækkeligt hensyn til overtrædelsens omfang og betydning, der i 1999 fik lovgiver til at undlade at ændre retsforskrifterne i denne forstand.

60 Jungbunzlauer er for det sjette af den opfattelse, at rigtigheden af selskabets synspunkt illustreres af Kommissionens beslutningspraksis på bødeområdet. Kommissionens praksis er nemlig reelt ikke udelukkende kendetegnet ved enorme forskelle mellem bødernes absolutte værdi, men ligeledes og frem for alt ved en drastisk stigning i bødebeløbene fra 2001. Jungbunzlauer har navnlig anført, at der mellem gennemsnittet af de bøder, som virksomhederne blev pålagt mellem 1994 og 2001, sammenlignet med den rekordhøje bøde på 462 mio. EUR, der blev pålagt i 2001 i forbindelse med Kommissionens beslutning 2003/2/EF af 21. november 2001 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E — 1/37.512 — Vitaminer) (EFT 2003 L 6, s. 1), er et forhold på et til femten. Selv den næsthøjeste bøde, der blev pålagt en virksomhed i 2001, nemlig en bøde på 184,27 mio. EUR, i forbindelse med Kommissionens beslutning 2004/337/EF af 20. december 2001 om en procedure efter EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/36.212 — Karbonfrit papir) (EUT 2004 L 115, s. 1), er næsten seks gange større end dette gennemsnit. Jungbunzlauer er af den opfattelse, at det forhold, at alle disse bestemmelser — ligesom Kommissionens helt anderledes tidligere praksis — bygger på et enkelt retsgrundlag, nemlig artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, viser, at denne bestemmelse reelt ikke indebærer nogen afgrænsning af Kommissionens praksis. Denne udvikling udgør reelt ikke en stigning i bødebeløbene, men faktisk en mangedobling heraf.

61 Jungbunzlauer har for det syvende anført, at en af Kommissionens tjenestemænd i en artikel, der blev offentliggjort i 1993, indrømmede, at den procedure, der kunne føre til en bøde i henhold til artikel 17 »[forekommer] at være langt fra det, man sædvanligvis kvalificerer som en retmæssig procedure (due process)«.

62 Jungbunzlauer er subsidiært af den opfattelse, at selv om det antages, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 er forenelig med legalitetsprincippet, skal Kommissionen i det mindste fortolke denne bestemmelse indskrænkende og kompensere for denne bestemmelses utilstrækkelige grad af forudsigelighed ved en sammenhængende og gennemsigtig bødeordning, der gør det muligt at sikre de berørte virksomheder et uomgængeligt nødvendigt niveau af retssikkerhed. En sådan fortolkning skal ifølge

Jungbunzlauer komme til udtryk i, at Kommissionen skal være rede til at garantere et mindstemål af gennemsigtighed og forudsigelighed for så vidt angår bødeudmålingen. Den vide bemyndigelse efter artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 skal efter sagsøgerens opfattelse have et vist mindstemål af konkretisering gennem Kommissionens beslutningspraksis og således udelukke overraskende beslutninger, således som det var tilfældet i denne sag.

63 Kommissionen og Rådet er af den opfattelse, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 ikke krænker legalitetsprincippet.

64 Kommissionen har navnlig anskueliggjort den tanke, at dens beslutninger på bødeområdet er underlagt Fællesskabets retsinstansers fulde prøvelsesret. Endvidere har Kommissionen understreget, at kriterierne i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 er blevet præciseret dels i retspraksis, dels i retningslinjerne. Ifølge Kommissionen er kriterierne, hvis de skal defineres mere præcist, ikke i stand til dels at tage hensyn til hver sags særegenheder, dels at sikre bødernes tilstrækkeligt afskrækkende virkning.

65 Kommissionen har ligeledes understreget, at konkurrencereglerne i overensstemmelse med artikel 15, stk. 4, i forordning nr. 17 ikke er sanktioner i strafferetlig forstand. Endvidere er det Kommissionens opfattelse, at sagsøgeren med urette har påberåbt sig en tilsidesættelse af EMRK's artikel 7, stk. 1, og artikel 41 og 49 i chartret om grundlæggende rettigheder.

66 Kommissionen har ligeledes bemærket, at den har bemyndigelse til at hæve bødeniveauet, og at retningslinjerne ikke påvirker retsgrundlaget for bødeudmålingen.

- 67 Hvad endelig angår sammenligningen med tysk ret har Kommissionen som eksempel anført en strafbestemmelse til at illustrere det forhold, at dette lands ret ligeledes fastsætter en meget vid skønsmargin for den konkrete og individuelle fastsættelse af sanktionen.
- 68 Rådet er af den opfattelse, at de påberåbte bestemmelser i EMRK og chartret om grundlæggende rettigheder ikke finder anvendelse på artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17. Endvidere er artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 ifølge Rådet en helt klar og utvetydig regel.

2. Rettens bemærkninger

- 69 Artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, som ændret senest ved forordning (EF) nr. 1216/1999 (EFT L 148, s. 5), bestemmer:

»Ved beslutning kan Kommissionen pålægge virksomheder og sammenslutninger af virksomheder bøder på mindst 1 000 [EUR] og højst 1 000 000 [EUR], idet sidstnævnte beløb dog kan forhøjes til 10% af omsætningen i det sidste regnskabsår i hver af de virksomheder, som har medvirket ved overtrædelsen, såfremt de forsætligt eller uagtsomt:

- a) overtræder bestemmelserne i [...] artikel [81, stk. 1, EF] eller artikel [82 EF], eller
- b) handler i strid med et påbud meddelt i henhold til artikel 8, stk. 1.

Ved fastsættelsen af bødens størrelse skal der tages hensyn til både overtrædelsens grovhed og dens varighed.«

70 Det skal undersøges, om artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 — således som sagsøgeren har gjort gældende — tilsidesætter legalitetsprincippet ved ikke i tilstrækkeligt omfang at forudbestemme Kommissionens beslutningspraksis.

71 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at legalitetsprincippet er afledt af retssikkerhedsprincippet, som er et generelt fællesskabsretligt princip, der navnlig kræver, at alle fællesskabsretlige bestemmelser, især bestemmelser, som pålægger eller gør det muligt at pålægge sanktioner, er klare og utvetydige med henblik på, at de berørte personer utvetydigt kan kende de rettigheder og pligter, som følger heraf, og kan indrette deres handlinger herefter (jf. i denne retning Domstolens dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand, Sml. s. 1931, præmis 17, Maizena-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 15, Van Es Douane Agenten-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 27, og X-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 25).

72 Det følger ligeledes af retspraksis, at dette princip finder anvendelse på både regler, der har karakter af straf, og specifikke administrative instrumenter, som pålægger eller gør det muligt at pålægge administrative sanktioner (jf. Maizena-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 14 og 15 og den deri nævnte retspraksis), og at det ikke kun finder anvendelse på de regler, som fastlægger de forhold, der udgør en overtrædelse, men ligeledes på de regler, som definerer følgerne af en overtrædelse af de førstnævnte regler (jf. i denne retning X-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 22 og 25).

73 Det skal endvidere bemærkes, at legalitetsprincippet hører til de almindelige fællesskabsretlige retsgrundsætninger, der ligger til grund for de forfatningsmæssige

traditioner, der er fælles for medlemsstaterne, og at det indgår i forskellige internationale traktater, navnlig i EMRK's artikel 7 for så vidt angår overtrædelser og straffebestemmelser (jf. i denne retning X-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 25).

- 74 Det fremgår af fast retspraksis, at grundrettighederne hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Fællesskabets retsinstanser skal beskytte (Domstolens udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 33, og Domstolens dom af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 14). I denne forbindelse lader Domstolen og Retten sig inspirere af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. EMRK er herved af særlig betydning (Domstolens dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18, og Kremzow-dommen, præmis 14). Endvidere hedder det i artikel 6, stk. 2, EU: »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved [EMRK], og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten« (Domstolens dom af 22.10.2002, sag C-94/00, Roquette Frères, Sml. I, s. 9011, præmis 23 og 24, og dommen i sagen Mannesmannröhren-Werke mod Kommissionen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 60).

- 75 Det skal i denne forbindelse anføres, at EMRK's artikel 7, stk. 1, bestemmer:

»Ingen kan kendes skyldig i strafbar lovovertrædelse på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en strafbar overtrædelse af national eller international ret på den tid, da den blev begået. Ej heller må der pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da den strafbare lovovertrædelse blev begået.«

- 76 Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) følger det af denne bestemmelse, at loven klart skal definere overtrædelserne og den straf, de medfører. Denne betingelse er opfyldt, når

borgerne ud fra den relevante bestemmelses ordlyd og ved hjælp af retternes fortolkning heraf kan vide, hvilke handlinger og undladelser der medfører strafansvar (jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.6.2000, Coëme mod Belgien, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-VII, s. 1, præmis 145).

- 77 Kommissionen og Rådet har ved at henholde sig til artikel 15, stk. 4, i forordning nr. 17, som bestemmer, at Kommissionens beslutninger navnlig i henhold til denne bestemmelses stk. 2 ikke er sanktioner i strafferetlig forstand, udtrykt tvivl om, hvorvidt Retten kan lade sig inspirere af EMRK's artikel 7, stk. 1, og Menneskerettighedsdomstolens praksis med hensyn til denne artikel ved analysen af lovligheden af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17.
- 78 Retten har i denne henseende først understreget, at den ikke er kompetent til at vurdere lovligheden af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 i forhold til EMRK's artikel 7, stk. 1, i det omfang denne bestemmelse ikke umiddelbart som sådan er en del af fællesskabsretten (jf. i denne retning dommen i sagen Mannesmannröhren-Werke mod Kommissionen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 59). Som det imidlertid er anført i præmis 74 ovenfor, hører grundrettighederne til de almindelige retsgrundsætninger, som Fællesskabets retsinstanser skal beskytte ved især at tage hensyn til EMRK som inspirationskilde.
- 79 Dernæst er det tilstrækkeligt at fastslå, uden at det er nødvendigt for Retten at udtale sig om spørgsmålet, om — navnlig på grund af arten af og stregheden i de af Kommissionen pålagte bøder i medfør af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 — EMRK's artikel 7, stk. 1, kan finde anvendelse på sådanne sanktioner og dermed kan tjene som inspirationskilde for Retten (jf. i denne retning Domstolens dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 215-223), at EMRK's artikel 7, stk. 1, ikke kræver, at ordlyden af den bestemmelse, i medfør af hvilken disse sanktioner pålægges, er så præcis, at følgerne af en overtrædelse af disse bestemmelser kan forudsiges med absolut sikkerhed.

80 Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis medfører bestemmelsens vage ordlyd nemlig ikke nødvendigvis en tilsidesættelse af EMRK's artikel 7. Menneskerettighedsdomstolen har således anerkendt, at begrebet ret i EMRK's artikel 7 svarer til begrebet lov, der findes i andre bestemmelser i EMRK (jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.7.1999, Baskaya og Okçuoglu mod Tyrkiet, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-IV, s. 308, præmis 36, og dommen i sagen Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 79 ovenfor, præmis 216). Endvidere har Menneskerettighedsdomstolen anerkendt, at lovene ikke er absolut præcise, at mange af dem på grund af nødvendigheden af at undgå en overdreven rigiditet og af at tilpasse sig skiftende situationer betjener sig af mere eller mindre vage formuleringer, og at fortolkningen og anvendelsen heraf afhænger af praksis (Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.5.1993, Kokkinakis mod Grækenland, serie A, nr. 260-A, præmis 40 og 52). Menneskerettighedsdomstolen har dog ligeledes præciseret, at enhver lov forudsætter kvalitative betingelser, herunder bl.a. om tilgængelighed og forudsigelighed (dommen i sagen Baskaya og Okçuoglu mod Tyrkiet, præmis 36). Den omstændighed, at en lov giver en skønsmæssig beføjelse, strider ikke i sig selv mod kravet om forudsigelighed, hvis udstrækningen af og fremgangsmåden for en sådan beføjelse er defineret med en tilstrækkelig klarhed, henset til det pågældende lovlige formål, således at borgeren har en passende beskyttelse mod vilkårlighed (Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.2.1992, Margareta og Roger Andersson mod Sverige, serie A, nr. 226-A, § 75). Menneskerettighedsdomstolen har endelig præciseret, at ud over selve lovens tekst tager den hensyn til spørgsmålet, om anvendte ubestemte begreber er blevet præciseret ved fast og offentliggjort retspraksis (dom af 27.9.1995, G mod Frankrig, serie A, nr. 325-B, § 25, og af 7.2.2002, E.K. mod Tyrkiet, præmis 51).

81 Hvad angår medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner er der intet forhold, som gør det muligt for Retten at tillægge det generelle fællesskabsretlige princip, som legalitetsprincippet udgør, en anden fortolkning end den, der følger af ovenstående. Hvad for det første angår sagsøgerens argumenter i henhold til tysk ret, hvorefter de kompetente tyske organer pålægger bøder for overtrædelse af konkurrencereglerne, skal det bemærkes, at medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner ikke kan udledes af retsstillingen i en enkelt medlemsstat. Dernæst findes der, således som sagsøgeren også har anerkendt under retsmødet, i flere andre medlemsstaters relevante ret i forbindelse med pålæggelse af administrative sanktioner som de, der pålægges for overtrædelse af de nationale konkurrenceregler, et forudsigelsesniveau,

der kan sammenlignes med niveauet i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 eller endog tilsvarende eller identiske kriterier som de kriterier, der er fastsat i denne bestemmelse.

82 Det er således i lyset af disse ovenstående principielle betragtninger, at det skal vurderes, om artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 overholder legalitetsprincippet.

83 Det skal i denne henseende bemærkes, at sanktionerne i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 i tilfælde af overtrædelse af artikel 81 EF og 82 EF udgør et nøgleinstrument, som Kommissionen råder over for at sikre, at der i Fællesskabet indføres en »ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes« [artikel 3, stk. 1, litra g), EF]. Denne ordning giver Kommissionen mulighed for at udføre sin opgave, som består i gennem oprettelsen af et fælles marked bl.a. at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed og en høj konkurrenceevne (artikel 2 EF). Ordningen er endvidere nødvendig for inden for Fællesskabet at gennemføre økonomiske politikker, som føres i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence (artikel 4, stk. 1 og 2, EF). Artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 giver således mulighed for at indføre en ordning, der svarer til Kommissionens grundlæggende opgaver.

84 Det skal endvidere præciseres, at der for at undgå, at reglerne er overdrevent stive, og for at tillade, at retsreglen tilpasses omstændighederne, skal gives mulighed for en vis grad af forudsigelighed hvad angår den sanktion, der kan pålægges for en given overtrædelse. En bøde, der omfatter en tilstrækkeligt begrænset variation mellem den mindste og den øvre bøde, der kan pålægges for en given overtrædelse, kan således bidrage til denne sanktions effektivitet både med henblik på dens anvendelse og på dens afskrækkende virkning.

- 85 I det foreliggende tilfælde bestemmer artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, at en virksomhed, der har overtrådt artikel 81, stk. 1, EF og artikel 82 EF, som sanktion kan pålægges en bøde på mellem 1 000 EUR og 10% af virksomhedens omsætning i det sidste regnskabsår. Det skal derfor fastslås, at i modsætning til det af sagsøgeren anførte har Kommissionen ikke en ubegrænset skønsmargin ved fastsættelse af bøder for overtrædelse af konkurrencereglerne.
- 86 Retten finder endvidere, at Rådet ved at bestemme, at bødebeløbene i tilfælde af overtrædelse af konkurrencereglerne kan gå fra 1000 EUR og til 10% af den pågældende virksomheds omsætning, ikke har overladt Kommissionen en overdreven skønsmargin. Retten finder især, at loftet på 10% af den pågældende virksomheds omsætning er rimeligt, henset til de interesser, som Kommissionen forsvarer ved denne slags overtrædelser. Det skal ligeledes understreges, at i modsætning til det af sagsøgeren anførte skal vurderingen af rimeligheden af de bøder, der kan pålægges på grundlag af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, ikke foretages i absolutte termer, men i relative termer, dvs. i forhold til overtræderens omsætning.
- 87 Retten skal i øvrigt understrege, at Kommissionen ved udmålingen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 er forpligtet til at overholde de generelle retsprincipper, navnlig ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet, således som de er anerkendt i Domstolens og Rettens praksis. Domstolens og Rettens faste praksis har ligeledes afklaret de kriterier og den beregningsmetode, som Kommissionen skal anvende ved udmålingen af bøderne (jf. navnlig præmis 213 ff. nedenfor). Sagsøgeren har i øvrigt selv henvist til denne retspraksis til støtte for sine anbringender og argumenter (jf. navnlig præmis 199 nedenfor).
- 88 Kommissionen har endvidere selv på grundlag af kriterierne i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, som er præciseret i Domstolens og Rettens praksis, udviklet en beslutningspraksis, der er offentligt kendt og tilgængelig. Selv om Kommissionens

tidligere beslutningspraksis ganske vist ikke som sådan er bindende for Kommissionen, når den udmåler en bøde (jf. i denne retning Rettens dom af 20.3.2002, sag T-23/99, LR af 1998 mod Kommissionen, Sml. II, s. 1705, præmis 234, og af 30.9.2003, sag T-203/01, Michelin mod Kommissionen, Sml. II, s. 4071, præmis 254), forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionen i medfør af ligebehandlingsprincippet, der udgør et generelt retsprincip, som Kommissionen er forpligtet til at overholde, ikke må behandle ensartede situationer forskelligt eller forskellige situationer ens, medmindre en sådan forskelsbehandling er objektivt begrundet (Domstolens dom af 13.12.1984, sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209, præmis 28, og Rettens dom af 14.5.1998, sag T-311/94, BPB de Eendracht mod Kommissionen, Sml. II, s. 1129, præmis 309).

- 89 Herudover skal der tages hensyn til, at Kommissionen med ønsket om gennemsigtighed og med henblik på at forbedre retssikkerheden for de berørte virksomheder har offentliggjort retningslinjer, hvori den angiver den beregningsmetode, den selv skal anvende i det konkrete tilfælde.
- 90 Henset til alle disse forhold og i modsætning til det af sagsøgeren anførte, kan en velunderrettet erhvervsdrivende, uanset om han finder det nødvendigt at søge juridisk bistand, på en tilstrækkeligt præcis måde forudsige metoden og størrelsen af de bøder, han risikerer ved en given adfærd. Den omstændighed, som Kommissionen og Rådet ikke har bestridt, at virksomhederne ikke er i stand til på forhånd at kende det nøjagtige bødeniveau, som Kommissionen vil anvende i hver enkelt sag, kan ikke efter sin art indebære, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 tilsidesætter legalitetsprincippet.
- 91 Selv om det er korrekt, at virksomhederne ikke på forhånd er i stand til at kende det nøjagtige bødeniveau, som Kommissionen anvender i hver enkelt sag, forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 253 EF er forpligtet til i beslutningen om pålæggelse af en bøde at give en begrundelse, navnlig for den pålagte bødes størrelse og den valgte metode i denne henseende. Det

skal af denne begrundelse klart og utvetydigt fremgå, hvilke betragtninger Kommissionen har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den truffe foranstaltning med henblik på at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser, og i givet fald give disse mulighed for at udøve deres kontrol.

- 92 På baggrund af ovenstående skal ulovlighedsindsigelsen mod artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 forkastes.

B — Den overensstemmende fortolkning af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17

- 93 Sagsøgeren har gjort gældende, at selv om det antages, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 er forenelig med legalitetsprincippet, der er afledt af retssikkerhedsprincippet, skal Kommissionen i det mindste fortolke denne bestemmelse indskrænkende og kompensere for bestemmelsens utilstrækkelige forudseenhed med en sammenhængende og gennemsigtig bødeordning, som gør det muligt at sikre de berørte virksomheder et uomgængeligt nødvendigt niveau af retssikkerhed.
- 94 Kommissionen har bemærket, at det netop er med det formål at sikre et tilstrækkeligt niveau af gennemsigtighed, at den har vedtaget retningslinjerne, og at dens valgfrihed med hensyn til bødebeløbene siden vedtagelsen heraf har været begrænset.
- 95 Det bemærkes, at sagsøgeren i forbindelse med dette anbringendes andet led, der er subsidiært i forhold til det første led, ikke har gjort noget konkret klagepunkt gældende mod beslutningen, men har formuleret generelle postulater i den forstand, at Kommissionen generelt skal ændre sin bødepolitik ved at nedsætte bødebeløbene eller ved at præcisere retningslinjernes ordlyd.

96 Dette led af anbringendet skal derfor forkastes som ugrundet.

II — *Beslutningens adressat*

97 Sagsøgeren har fremsat anbringender for det første om tilsidesættelse af begrundelsespligten og for det andet om fejl hvad angår beslutningens adressat.

A — *Tilsidesættelse af begrundelsespligten*

98 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at beslutningen ikke indeholder nogen begrundelse for, hvorfor sagsøgeren har ansvaret for Jungbunzlauer GmbH's konkurrencebegrænsende adfærd i perioden før 1993.

99 Kommissionen har ikke fremsat specifikke argumenter herom.

100 Det bemærkes, at efter fast retspraksis skal den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 253 EF, klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den fællesskabsinstitution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Begrundelseskravet skal vurderes i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som

retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsaktens, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63, og af 30.9.2003, sag C-301/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9919, præmis 87).

- 101 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen påberåbt sig følgende årsager som begrundelse for beslutningen om at pålægge Jungbunzlauer ansvaret ikke blot for perioden efter august 1993, men ligeledes for perioden fra overtrædelsens begyndelse i marts 1991 indtil juli 1993.
- 102 Kommissionen har i betragtning 30 og 33 til beslutningen anført, at sagsøgeren, selskabet Jungbunzlauer, var det administrationsselskab, der siden koncernens stiftelse i 1993 havde styret aktiviteterne i Jungbunzlauer-koncernen, i spidsen for hvilken stod et holdingselskab, nemlig Jungbunzlauer Holding AG. Kommissionen har bemærket, at sagsøgeren, Jungbunzlauer, således også styrede koncernens aktiviteter på markedet for citronsyre, som inden for koncernen blev fremstillet af Jungbunzlauer GmbH, der er et 100% ejet datterselskab af Jungbunzlauer Holding AG. Kommissionen har tilføjet, at koncernen inden omstruktureringen i 1993 blev styret af Jungbunzlauer GmbH. Distributionen af citronsyre blev frem til 1993 varetaget af Jungbunzlauer GmbH, og efter dette tidspunkt overtog et andet datterselskab af Jungbunzlauer Holding AG, nemlig Jungbunzlauer International AG, ansvaret for distributionen.
- 103 I betragtning 70 til beslutningen har Kommissionen bemærket, at Jungbunzlauer-koncernen under kartellets møder var repræsenteret af koncernens arbejdende bestyrelsesformand og direktøren for Jungbunzlauer GmbH.

104 I betragtning 186 til beslutningen har Kommissionen anført, at Jungbunzlauer og Jungbunzlauer GmbH i deres svar på klagepunktsmeddelelsen i fællesskab erklærede, at Jungbunzlauer GmbH skulle anses for beslutningens adressat. Kommissionen har i denne henseende givet følgende begrundelse:

»(187) [...] For det første var Jungbunzlauer [GmbH] indtil andet halvår 1993 ikke alene et datterselskab med ansvaret for produktion og distribution af citronsyre, men også den juridiske person, der var ansvarlig for ledelsen af hele Jungbunzlauer-koncernen. I 1993 overgik dette ansvar til Jungbunzlauer AG, som kan anses for Jungbunzlauer [GmbH's] successor med hensyn til ledelsen af Jungbunzlauer-koncernen. Efter 1993 blev Jungbunzlauer [GmbH] et 100% ejet koncerndatterselskab, som ikke selvstændigt bestemte sin adfærd på markedet, men i al væsentligt udførte instrukserne fra Jungbunzlauer AG, det selskab, der havde ansvaret for koncernledelsen.

(188) I en vis del af den periode, der behandles i denne beslutning, deltog Jungbunzlauer AG direkte i kartelmøder, især repræsenteret ved selskabets [arbejdende bestyrelsesformand]. Det må derfor konkluderes, at i alle de tidsrum, der behandles i denne beslutning, var den juridiske person, der var ansvarlig for ledelsen af hele Jungbunzlauer-koncernen, aktivt og direkte involveret i kartellet. Da den pågældende juridiske person i dag er Jungbunzlauer AG, må dette selskab være adressat for denne beslutning.«

105 Disse angivelser, selv om de er noget kortfattede, identificerer de væsentligste forhold i Kommissionens begrundelse for at pålægge Jungbunzlauer ansvaret for overtrædelsen for perioden før 1993. Kommissionen har nemlig anført, at det var på grund af en succession i ledelsesopgaverne for koncernens aktiviteter, navnlig på citronsyremarkedet, fra Jungbunzlauer GmbH til Jungbunzlauer, at Kommissionen var af den opfattelse, at Jungbunzlauer var ansvarlig for overtrædelsen for perioden inden koncernens omstrukturering i 1993.

106 Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten skal derfor forkastes.

B — *Anbringendet om fejl hvad angår beslutningens adressat*

1. Parternes argumenter

- 107 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at selskabet med urette er beslutningens adressat. Sagsøgeren har i stævningen gjort gældende, at beslutningen burde have været rettet til Jungbunzlauer GmbH. Sagsøgeren har anført, at det var dette selskab, som inden for koncernen fremstillede og distribuerede citronsyre, og som indtil 1993 ledede hele koncernen. Hvad angår perioden efter stiftelsen af det sagsøgende selskab i 1993 som administrationsselskab har sagsøgeren i replikken understreget, at selv efter dette tidspunkt blev »den reelle ledelse« af koncernen varetaget af Jungbunzlauer Holding GmbH.
- 108 Hvad angår perioden efter 1993 har Jungbunzlauer for det første bemærket, at både Jungbunzlauer GmbH og sagsøgeren fra 1993 var 100% ejede datterselskaber af Jungbunzlauer Holding AG, således at sagsøgeren ikke var moderselskab for Jungbunzlauer GmbH, men blot et søsterselskab.
- 109 Ifølge Jungbunzlauer kan Kommissionen derfor ikke med føje påberåbe sig Domstolens dom af 25. oktober 1983, AEG mod Kommissionen (sag 107/82, Sml. s. 3151, præmis 50, herefter »AEG-dommen«), og af 16. november 2000, Stora Kopparbergs Bergslags mod Kommissionen (sag C-286/98 P, Sml. I, s. 9925, præmis 28, herefter »Stora-dommen«), som vedrørte tilfælde, hvor et moderselskab blev

pålagt ansvaret for et datterselskabs adfærd. Dette forhold mellem moderselskabet og datterselskabet er imidlertid kvalitativt forskelligt fra forholdet mellem sagsøgeren og Jungbunzlauer GmbH, eftersom Jungbunzlauer Holding AG som fælles moderselskab havde mulighed for på et hvilket som helst tidspunkt at fratage et af datterselskaberne kontrollen med et af søsterselskaberne.

- 110 Jungbunzlauer har tilføjet, at selskabet udelukkende leverede administrative ydelser og rådgivning vedrørende virksomhedspolitiske, organisatoriske og investeringsmæssige spørgsmål til de andre koncernselskaber. Jungbunzlauer varetog sine aktiviteter efter anmodning fra Jungbunzlauer Holding AG, der kontrollerede koncernen, og som var den eneste, der havde ret til at give koncernselskaberne instruktioner. Jungbunzlauer havde reelt ikke en sådan ret i forhold til de forskellige koncernselskaber, og selskabet var heller ikke blevet tildelt en sådan ret som »Trehänder« (mandatar) for Jungbunzlauer Holding AG. Selskabets egne aktiviteter var derimod begrænsede til at stille tjenesteydelser fra de i selskabet ansatte personer til rådighed for de andre koncernselskaber. I det omfang disse personer i et særligt tilfælde overgav instruktioner til koncernselskaberne (f.eks. til Jungbunzlauer GmbH), gjorde de det ikke i selskabets navn, men som repræsentanter for Jungbunzlauer Holding AG.
- 111 Jungbunzlauer har heraf udledt, at den »reelle ledelse« af Jungbunzlauer Holding AG's og hele koncernens forretninger udelukkende påhvilede Jungbunzlauer Holding AG. Dette underbygges af østrigsk selskabsret, der gælder for Jungbunzlauer GmbH. Et selskab, der er stiftet i form af et GmbH, styres nemlig af sine selskabsorganer, dvs. af forvaltningsorganet og af tilsynsorganet, mens selskabets handelspolitik i sidste ende bliver defineret af generalforsamlingen, hvor Jungbunzlauer Holding AG i denne sag havde alle stemmerettighederne som eneste aktionær.
- 112 Jungbunzlauer har for det andet anført, at selv efter sagsøgerens stiftelse i 1993 havde de væsentligste deltagere i drøftelserne, med undtagelse af Jungbunzlauers leder, der tiltrådte i sommeren 1993, længe varetaget ledelsesfunktionerne i Jungbunzlauer GmbH. I øvrigt fortsatte disse personer efter stiftelsen af

Jungbunzlauer i 1993 med at varetage deres funktioner i Jungbunzlauer GmbH. Hovedparten af aktiviteterne vedrørte således Jungbunzlauer GmbH. Kommissionens angivelse af, at visse af de pågældende personer havde varetaget funktioner inden for koncernen, er ikke relevant i denne sammenhæng. Ifølge Jungbunzlauer burde Kommissionen i det mindste have angivet de forskellige koncernselskaber, som beskæftigede disse personer, hvorover der var en liste i svaret på klagepunktsmeddelelsen. Jungbunzlauer har som eksempel anført, at det med urette er angivet, at personerne H. og R. var ansat af sagsøgeren eller af Jungbunzlauer Holding AG.

- 113 For det tredje er Jungbunzlauer af den opfattelse, at det, henset til den administrative procedures forløb, er kunstigt at pålægge sagsøgeren ansvaret for kartellet. Sagsøgeren har anført, at Kommissionen rettede sine begæringer om oplysninger af 6. august 1997, 28. juli 1998 og 3. marts 1999 til Jungbunzlauer GmbH, og at Jungbunzlauer GmbH ligeledes stod for samarbejdet inden for rammerne af samarbejdsmeddelelsen.
- 114 Hvad angår perioden forud for 1993 har Jungbunzlauer for det første gjort gældende, at det indtil 1993 var Jungbunzlauer GmbH, der styrede koncernen, og at Jungbunzlauer før dette tidspunkt slet ikke var i drift. For så vidt angår perioden forud for 1993 kan ansvaret for den konkurrencebegrænsende adfærd derfor ifølge sagsøgeren på ingen måde pålægges sagsøgeren.
- 115 Jungbunzlauer er for det andet af den opfattelse, at de af Kommissionen påberåbte domme ikke er relevante til støtte for Kommissionens synspunkt om en overdragelse af ansvaret for overtrædelsen fra Jungbunzlauer GmbH til sagsøgeren. Sagsøgeren har understreget, at den sag, der gav anledning til Domstolens dom af 16. december 1975 (forenede sager 40/73-48/73, 50/73, 54/73-56/73, 111/73, 113/73 og 114/73, Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1663, præmis 84-87), vedrørte en retlig succession, og at den sag, der gav anledning til Rettens dom af 11. marts 1999 (sag T-134/94, NMH Stahlwerke mod Kommissionen, Sml. II, s. 239, præmis 35-38), vedrørte overtagelse af et selskab under konkurs.

- 116 Jungbunzlauer er for det tredje af den opfattelse, at selskabet ikke kan anses for den »økonomiske efterfølger« til Jungbunzlauer GmbH, og at sagsøgeren ikke kan pålægges ansvaret for dette selskabs adfærd inden 1993. Dette godtgøres af den omstændighed, at sagsøgerens egen rolle inden for koncernen var begrænset til levering af tjenesteydelser til de andre koncernselskaber (jf. præmis 110 ovenfor). Sagsøgeren har også anført, at selv efter 1993 fortsatte Jungbunzlauer GmbH sine aktiviteter, der bestod i at fremstille og markedsføre citronsyre. Selv hvis Jungbunzlauer GmbH i denne henseende undertiden søgte hjælp hos andre koncernselskaber, såsom sagsøgeren, var sagsøgeren imidlertid kun fuldmægtig. Mængde- og prispolitikken blev altid fastlagt af Jungbunzlauer GmbH.
- 117 Det er for det fjerde ikke rigtigt, at personerne B. og H. forvaltede Jungbunzlauer eller handlede i sagsøgerens navn. Hvad angår H. har Jungbunzlauer anført, at han under alle omstændigheder ikke var ansat af sagsøgeren, men af andre koncernselskaber.
- 118 Jungbunzlauer har for det femte understreget, at selskabet kun havde begrænsede økonomiske midler.
- 119 Kommissionen har understreget, at den har støttet sig til oplysninger, som Jungbunzlauer GmbH og Jungbunzlauer selv fremkom med under den administrative procedure.
- 120 Hvad angår perioden efter 1993 er Kommissionen af den opfattelse, at det fremgår af disse oplysninger, at Jungbunzlauer GmbH indtil 1993 varetog forvaltningen af koncernen, og at Jungbunzlauer i 1993 overtog denne funktion, således at der var tale om en økonomisk succession mellem disse selskaber for så vidt angår kartelaktiviteterne. Den omstændighed, at sagsøgeren kun er et søsterselskab til Jungbunzlauer GmbH, svækker ikke denne konklusion. Kommissionen har understreget, at Domstolen stedse udleder af indehavelsen af kapital, at moderselskabet på afgørende vis kan øve indflydelse på datterselskabets økonomiske politik, i

hvert fald hvis dette forhold ikke bestrides. Det er derfor ikke indehavelsen af kapital som sådan, der er afgørende, men den mulighed, som kapitalen giver moderselskabet for at øve afgørende indflydelse på datterselskabets økonomiske politik. Ifølge Kommissionen kan moderselskabet imidlertid overdrage muligheden for at øve indflydelse på et af datterselskabernes adfærd til et andet koncernselskab. Dette er sket i det foreliggende tilfælde.

- 121 Hvad angår perioden forud for 1993 er Kommissionen af den opfattelse, at Jungbunzlauer på grund af den ovennævnte økonomiske succession hvad angår opgaverne med forvaltning af Jungbunzlauer-koncernens aktiviteter på citronsyremarkedet skal pålægges ansvaret for den overtrædelse, som Jungbunzlauer GmbH begik inden omstruktureringen i 1993. Den omstændighed, at Jungbunzlauer ikke eksisterede før 1993, og at Jungbunzlauer GmbH fortsatte med at eksistere efter dette tidspunkt, er uden relevans, således som det følger af Domstolens og Rettens praksis.

2. Rettens bemærkninger

- 122 Det fremgår af retspraksis, at artikel 81, stk. 1, EF ved at forbyde virksomheder bl.a. at indgå aftaler eller at 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 en samling af materielle og menneskelige ressourcer, der kan medvirke til, at der begås en overtrædelse af denne bestemmelse (Rettens dom af 17.12.1991, sag T-6/89, Enichem Anic mod Kommissionen, Sml. II, s. 1623, præmis 235).
- 123 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren ikke bestridt, at der var en overtrædelse af artikel 81, stk. 1, EF. Sagsøgeren har derimod anført, at Kommissionen ikke kunne pålægge selskabet ansvaret for denne overtrædelse.

124 Det skal i denne henseende først og fremmest bemærkes, at Jungbunzlauer-koncernen indtil 1993 blev styret af Jungbunzlauer GmbH, som i øvrigt ligeledes fremstillede citronsyre, men at Jungbunzlauer efter omstruktureringen af koncernen i 1993 som administrationsselskab styrede alle koncernens aktiviteter, herunder aktiviteterne på citronsyremarkedet, og at der i spidsen for koncernen fandtes et holdingselskab, nemlig Jungbunzlauer Holding AG (jf. præmis 102 ovenfor).

125 Hvad angår perioden efter omstruktureringen af Jungbunzlauer-koncernen i 1993 skal det bemærkes, at Jungbunzlauer, der er et 100% ejet datterselskab af Jungbunzlauer Holding AG, var et søsterselskab til Jungbunzlauer GmbH og ikke dettes moderselskab. Sagsøgeren har i denne sammenhæng med rette anført, at denne sag adskiller sig fra de sager, der gav anledning til Domstolens og Rettens praksis (jf. navnlig Rettens dom af 14.5.1998, sag T-354/94, Stora Kopparbergs Bergslags mod Kommissionen, Sml. II, s. 2111, præmis 80, der blev stadfæstet ved Stora-dommen, nævnt i præmis 109 ovenfor, præmis 27-29, og AEG-dommen, nævnt i præmis 109 ovenfor, præmis 50, samt Rettens dom af 1.4.1993, sag T-65/89, BPB Industries og British Gypsum mod Kommissionen, Sml. II, s. 389, præmis 149), hvorefter Kommissionen i det væsentlige har ret til at antage, at et 100% ejet datterselskab i det væsentlige følger instrukser givet af moderselskabet, uden at skulle efterprøve, om moderselskabet faktisk har udøvet denne beføjelse.

126 Således som det fremgår af betragtningerne til beslutningen og i modsætning til det af sagsøgeren anførte, har Kommissionen imidlertid ikke støttet sig til en sådan formodning, men har derimod på grundlag af de svar, som Jungbunzlauer og Jungbunzlauer GmbH fremkom med under den administrative procedure, undersøgt, om overtrædelsen kunne tilregnes Jungbunzlauer på trods af Jungbunzlauer-koncernens struktur, der er analyseret ovenfor.

127 Det skal i denne henseende bemærkes, at Jungbunzlauer efter bl.a. en begæring om oplysninger, som Kommissionen tilstillede Jungbunzlauer GmbH den 3. marts 1999,

ved skrivelse af 21. maj 1999 inden for rammerne af samarbejdet med Kommissionen beskrev Jungbunzlauer-koncernens struktur og navnlig udtalte, at »koncernens ledelse [blev] varetaget af Jungbunzlauer GmbH [...], der som administrationsselskab [styrede] de af Jungbunzlauer Holding AG indehavende selskaber«.

- 128 Endvidere rettede Kommissionen den 29. marts 2000 klagepunktsmeddelelsen til Jungbunzlauer. I det svar på denne klagepunktsmeddelelse, som Jungbunzlauer fremkom med den 22. juni 2000 »på vegne af Jungbunzlauer GmbH«, var Jungbunzlauer af den opfattelse, at selskabet kunne være adressat for alle akter vedrørende denne procedure. Sagsøgeren beskrev i denne henseende Jungbunzlauer-koncernens organisationsstruktur ved bl.a. at fremlægge et skema. Sagsøgeren anførte, at Jungbunzlauer udelukkende var det administrationsselskab, som styrede koncernselskaberne, i spidsen for hvilken stod Jungbunzlauer Holding AG. Jungbunzlauer præciserede derimod, at det var Jungbunzlauer GmbH, der var »virksom« på markedet for citronsyre, undtagen med distributionen heraf, som fra 1993 var betroet et andet datterselskab af Jungbunzlauer Holding AG for Jungbunzlauer GmbH's regning, nemlig Jungbunzlauer International AG. I øvrigt præciserede Jungbunzlauer, at »hele ledelsen indtil anden halvdel af 1993 var betroet Jungbunzlauer [GmbH]«, og at »Jungbunzlauer AG [...] siden 1993 havde været administrationsselskab«.

- 129 På grundlag af Jungbunzlauers og Jungbunzlauer GmbH's fælles udtalelser, der er omtalt i betragtning 187 til beslutningen, kunne Kommissionen med rette være af den opfattelse, at Jungbunzlauer GmbH's aktiviteter efter omstruktureringen af Jungbunzlauer-koncernens aktiviteter var begrænset til den blotte fremstilling af citronsyre, mens ledelsen af koncernens aktiviteter, herunder vedrørende dette produkt, var betroet Jungbunzlauer; således at Jungbunzlauer GmbH ikke selvstændigt bestemte sin markedsadfærd, men i det væsentlige fulgte instrukser fra Jungbunzlauer. Kommissionen kunne nemlig gyldigt heraf udlede, at Jungbunzlauer GmbH's og Jungbunzlauers fælles moderselskab havde besluttet at betro Jungbunzlauer opgaven med at styre koncernens samlede aktivitet og dermed ligeledes de aktiviteter, der var forbundet med koncernens adfærd på det marked, hvor kartellet var aktivt, nemlig citronsyremarkedet.

- 130 Kommissionen begik derfor ingen fejl ved at konkludere, at overtrædelsen kunne tilregnes Jungbunzlauer for så vidt angår perioden efter omstruktureringen af Jungbunzlauer-koncernen i 1993.
- 131 Hvad angår perioden før omstruktureringen af Jungbunzlauer-koncernen i 1993 skal det fastslås, således som Kommissionen har gjort det i betragtning 187 til beslutningen, at Jungbunzlauer indtil 1993 var ansvarlig ikke kun for koncernens aktiviteter på citronsyre markedet, men ligeledes for ledelsen af koncernens samlede aktiviteter. Denne sidstnævnte opgave, der bestod i at styre koncernens aktiviteter, herunder aktiviteterne på citronsyre markedet, blev imidlertid i 1993 overdraget til Jungbunzlauer, der således blev Jungbunzlauer GmbH's økonomiske efterfølger for så vidt angår forvaltningen af koncernens aktiviteter.
- 132 Den omstændighed, at et selskab fortsætter med at eksistere som juridisk person, udelukker imidlertid ikke, at der i henhold til Fællesskabets konkurrenceregler kan være overført en del af dette selskabs aktiviteter til et andet selskab, som bliver ansvarlig for det førstnævnte selskabs handlinger (jf. i denne retning Domstolens dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 356-359).
- 133 Kommissionen begik derfor heller ikke en fejl ved at antage, at Jungbunzlauer kunne pålægges ansvaret for overtrædelsen for perioden før omstruktureringen af Jungbunzlauer-koncernen i 1993.
- 134 Anbringendet om fejl hvad angår beslutningens adressat skal derfor forkastes.

III — *Overtrædelsens grovhed*

- 135 Sagsøgeren er for det første af den opfattelse, at Kommissionen ikke har vurderet kartellets konkrete indvirkning på citronsyremarkedet korrekt, og at Kommissionen ikke er fremkommet med en tilstrækkelig begrundelse herfor. Sagsøgeren er for det andet af den opfattelse, at Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang har taget hensyn til sagsøgerens forholdsvist lille økonomiske formåen i forhold til de andre berørte virksomheder.

A — *Kartellets konkrete indvirkning på markedet*

1. Indledning

- 136 Det skal først nævnes, at overtrædelsernes grovhed skal fastslås på grundlag af en lang række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder og dens sammenhæng, uden at der er opstillet en bindende eller udtømmende liste over de kriterier, som obligatorisk skal tages i betragtning (Domstolens kendelse af 25.3.1996, sag C-137/95 P, SPO m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 54, Domstolens dom af 17.7.1997, sag C-219/95 P, Ferriere Nord mod Kommissionen, Sml. I, s. 4411, præmis 33, og Rettens dom af 20.3.2002, sag T-9/99, HFB m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1487, præmis 443). På denne baggrund kan kartellets konkrete følger for det pågældende marked anses for et af de relevante kriterier.
- 137 Kommissionen har i retningslinjerne (punkt 1 A, første afsnit) anført, at den ved vurderingen af en overtrædelsens grovhed tager hensyn til såvel overtrædelsens art og det berørte markeds udstrækning som »overtrædelsens konkrete indvirkning på markedet — når den kan måles«.

138 I det foreliggende tilfælde fremgår det af betragtning 210-230 til beslutningen, at Kommissionen faktisk har udmålt bødebeløbet, der er fastsat under hensyn til overtrædelsen grovhed, ved at tage hensyn til disse tre kriterier. Kommissionen er i denne sammenhæng af den opfattelse, at kartellet havde »faktiske følger« for citronsyremarkedet (betragtning 230 til beslutningen).

139 Ifølge Jungbunzlauer har Kommissionen imidlertid ikke vurderet kartellets konkrete indvirkning på citronsyremarkedet korrekt, og Kommissionen er ikke fremkommet med en tilstrækkelig begrundelse herfor.

2. Urigtige skøn

140 Ifølge Jungbunzlauer har Kommissionen anlagt flere urigtige skøn, der påvirker beregningen af bødebeløbene.

a) Kommissionen har valgt en urigtig fremgangsmåde til at godtgøre, at kartellet havde en konkret indvirkning på markedet

Parternes argumenter

141 Jungbunzlauer har kritiseret Kommissionen for at have undladt at bevise kartellets konkrete indvirkning på markedet og for at have vendt bevisbyrden om til skade for de berørte virksomheder. Det påhviler imidlertid Kommissionen at føre dette bevis, når den vælger at tage hensyn hertil ved bødeudmålingen (Rettens dom af 14.5.1998,

sag T-308/94, Cascades mod Kommissionen, Sml. II, s. 925, præmis 180 ff., og af 15.3.2000, forenede sager T-25/95, T-26/95, T-30/95 — T-32/95, T-34/95 — T-39/95, T-42/95 — T-46/95, T-48/95, T-50/95 — T-65/95, T-68/95 — T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 og T-104/95, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 491, præmis 4863).

- 142 Beviskravene kan i denne sammenhæng ikke være mindre strenge end ved andre materielle konstateringer: Tvivlen kommer de berørte virksomheder til gode («in dubio pro reo»). Jungbunzlauer er derfor af den opfattelse, at hvis de af Kommissionen fastslåede omstændigheder kan have en anden overbevisende forklaring end den af Kommissionen antagne, er de krav, der stilles til Kommissionens bevisførelse, ikke opfyldt (dommen i sagen Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 115 ovenfor; Domstolens dom af 14.2.1978, sag 27/76, United Brands mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 267, og af 28.3.1984, forenede sager 29/83 og 30/83, CRAM mod Kommissionen, Sml. s. 1679, præmis 20).
- 143 Jungbunzlauer har gjort gældende, at det fremgår af betragtning 211, 213, 216, 218 og 226 til beslutningen, at Kommissionen i stedet for at fremlægge bevis for kartellets konkrete indvirkning på markedet har udledt kartellets faktiske virkninger på markedet af kartellets eksistens. Et sådant ræsonnement udgør imidlertid en ond cirkel, fordi alle karteller, hvis det var korrekt, nødvendigvis ville indvirke på markedet, og Kommissionens undersøgelse ville være unyttig. Det følger imidlertid af Kommissionens egen praksis, at der er karteller, som ikke indvirker på markedet, således som det er bekræftet i retningslinjerne (punkt 3) og i Rettens praksis (dommen i sagen Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor; præmis 4863 ff.).
- 144 Kommissionen har ikke bestridt, at kriterierne om et kartels gennemførelse og om et kartels konkrete indvirkning på det berørte marked ikke skal forveksles, og at det er Kommissionen, der skal føre bevis herfor. Ifølge Kommissionen har den imidlertid ikke i det foreliggende tilfælde vendt bevisbyrden om, men har ført tilstrækkeligt bevis herfor.

Rettens bemærkninger

145 Da Jungbunzlauer har kritiseret selve den fremgangsmåde, Kommissionen har valgt for at påvise, at kartellet havde faktiske følger for citronsyremarkedet, skal Retten, før den tager stilling til berettigelsen af Jungbunzlauers argumenter, kort gennemgå Kommissionens analyse i betragtning 210-228 til beslutningen.

— Sammenfatning af Kommissionens analyse

146 Kommissionen har først anført, at »[o]vertrædelsen blev begået af virksomheder, som i den relevante periode dækkede gennemsnitligt over 60% af verdensmarkedet og ca. 70% af det europæiske marked for citronsyre« (betragtning 210 til beslutningen).

147 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at »[e]ftersom disse ordninger blev gennemført, har de haft faktiske følger for markedet« (betragtning 210 til beslutningen). I betragtning 212 til beslutningen har Kommissionen under henvisning til den del af beslutningen, der beskriver de faktiske omstændigheder, gentaget argumentet om, at kartelaftalerne var blevet »omhyggeligt gennemført«, og tilføjet, at »en af deltagerne [havde udtalt], at vedkommende var »overrasket over så formel og veltilrettelagt ordningen var««. Kommissionen har ligeledes — i betragtning 216 til beslutningen — bemærket, at »[p]å baggrund af det ovenfor anførte og de enkelte deltagers indsats på det komplekse organisatoriske plan kan gennemførelsens effektivitet ikke drages i tvivl«.

148 Ifølge Kommissionen var det endvidere ikke nødvendigt »i detaljer at sætte tal på forskellene mellem de anvendte priser og de priser, der kunne have været gældende,

hvis ordningerne ikke havde eksisteret« (betragtning 211 til beslutningen). Kommissionen har nemlig hævdet, at »[d]et [nemlig ikke altid er] muligt at måle sådanne forskelle på en pålidelig måde, idet en række eksterne faktorer samtidig kan have påvirket prisudviklingen for produktet, således at det bliver yderst vanskeligt at drage konklusioner om alle de mulige årsagers relative vægt« (ibidem). Alligevel har Kommissionen i betragtning 213 til beslutningen beskrevet prisudviklingen for citronsyre fra marts 1991 til 1995 og især gjort gældende, at citronsyreprisen var steget med 40% fra marts 1991 til midten af 1993, og at priserne derefter stort set havde holdt sig på dette niveau. I betragtning 214 og 215 til beslutningen har Kommissionen også erindret om, at karteldeltagerne havde fastsat salgskvoter samt planlagt og anvendt et indberetnings- og overvågningssystem for at sikre overholdelsen af kvoterne.

- 149 Endelig har Kommissionen i betragtning 217-228 til beslutningen sammenfattet, analyseret og forkastet nogle af de argumenter, de berørte parter fremførte under den administrative procedure, herunder Jungbunzlauers. I betragtning 226 til beslutningen har Kommissionen imidlertid i følgende vendinger fastslået, at de berørte parter argumenter måtte forkastes:

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

150 I betragtning 228 til beslutningen har Kommissionen også svaret på Jungbunzlauers argumenter:

»Det af Jungbunzlauer fremhævede gradvise fald i kartellets samlede »markedsandel« fra oprindeligt ca. 70% til 52% i 1994 viser ganske rigtigt karteldeltagernes vanskeligheder med at holde priserne over et konkurrencedygtigt niveau. Men faldet viser dog ikke, at den ulovlige praksis ikke havde nogen følger for markedet. Tværtimod tyder den kraftige stigning i importen fra Kina fra 1992 og fremefter på, at kartelmedlemmerne ikke, som de normalt ville have gjort, tilpassede sig det pres på priserne, der var forårsaget af denne import.«

— Bedømmelse

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

152 Hvad skal der imidlertid helt nøjagtigt forstås ved »når den [dvs. den konkrete indvirkning] kan måles«? Skal udsagnet opfattes således, at Kommissionen alene kan tage hensyn til en overtrædelses konkrete indvirkning ved bødeberegningen, hvis Kommissionen kan måle indvirkningen.

153 Som Kommissionen med rette har gjort gældende, må en undersøgelse af et kartels indvirkning på markedet nødvendigvis bl.a. bygge på hypoteser. Kommissionen må

nemlig undersøge, hvad prisen for det pågældende produkt ville have været uden kartellet. Ved en undersøgelse af årsagerne til den faktiske prisudvikling er det imidlertid risikobetonet at søge at fastslå årsagernes respektive vægt. Det er en objektiv kendsgerning, at parterne som følge af prisaftalen netop har givet afkald på muligheden for frit at konkurrere på priserne. En vurdering af den indvirkning, der skyldes andet end karteldeltageres frivillige afkald på priskonkurrence, må nødvendigvis bygge på rimelige formodninger, der ikke kan måles nøjagtigt.

- 154 Hvis Kommissionen kan kritiseres for at have lagt vægt på de faktiske markeds-mæssige følger af et kartel med konkurrencebegrænsende sigte — som f.eks. en pris- eller kvoteaftale — uden at kvantificere følgerne og uden at foretage en vurdering, der er underbygget af tal, mister kriteriet i retningslinjernes punkt 1 A, første afsnit, sin eksistensberettigelse.
- 155 Et kartels faktiske følger for markedet må derfor anses for tilstrækkeligt godtgjort, hvis Kommissionen kan fremlægge konkrete og troværdige indicier, der med rimelig sandsynlighed viser, at kartellet har haft følger for markedet.
- 156 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sammenfatningen af Kommissionens analyse (jf. præmis 146-150 ovenfor), at Kommissionen har støttet sig på to indicier, da den konkluderede, at kartellet havde »faktiske følger« for markedet. Den har for det første gjort gældende, at karteldeltagerne omhyggeligt havde gennemført kartelaftalerne (jf. bl.a. betragtning 210, 212, 214 og 215, der er omtalt i præmis 147 og 148 ovenfor), og at disse karteldeltagere i den relevante periode dækkede over 60% af verdensmarkedet og ca. 70% af det europæiske marked for citronsyre (betragtning 210 til beslutningen, der er citeret i præmis 146 ovenfor). Kommissionen har for det andet gjort gældende, at det af de oplysninger, parterne fremlagde under den administrative procedure, fremgår, at der er en vis overensstemmelse mellem de af kartellet fastsatte priser og de priser, karteldeltagerne faktisk forlangte (betragtning 213 til beslutningen, der er citeret i præmis 148 ovenfor).

- 157 Selv om ordlyden af betragtning 210 og 216 til beslutningen (jf. præmis 147 ovenfor) ganske vist i sig selv kan opfattes, som om Kommissionen i sin vurdering er gået ud fra, at der er en årsagsforbindelse mellem gennemførelsen af kartellet og kartellets faktiske følger for markedet, viser en gennemgang af hele Kommissionens analyse imidlertid, at Kommissionen i modsætning til, hvad Jungbunzlauer har hævdet, ikke har baseret sin konklusion, nemlig at kartellet havde faktiske følger for markedet, alene på den omstændighed, at kartellet blev gennemført.
- 158 Kommissionen har ikke blot henvist til den »omhyggelige« gennemførelse af kartelaftalerne, men har også taget prisudviklingen for citronsyre i den relevante periode i betragtning. Kommissionen har nemlig i betragtning 213 til beslutningen beskrevet citronsyrepriserne mellem 1991 og 1995, således som de var blevet fastsat, meddelt kunderne og i vid udstrækning anvendt af karteldeltagerne. Retten vil nedenfor undersøge, om Kommissionen som hævdet af Jungbunzlauer har fejlvurderet de faktuelle oplysninger, dens konklusioner bygger på.
- 159 Kommissionen kan ikke i denne sammenhæng kritiseres for at indtage den holdning, at den omstændighed, at karteldeltagerne dækkede en meget stor del af citronsyremarkedet (60% af verdensmarkedet og 70% af det europæiske marked), er en væsentlig faktor, som skal tages i betragtning ved vurderingen af kartellets faktiske følger for markedet. Det kan nemlig ikke nægtes, at jo større markedsandele karteldeltagerne har tilsammen, des mere sandsynligt er det, at deres aftaler om priser og salgskvoter bliver effektive. Selv om denne omstændighed ganske vist ikke i sig selv beviser, at kartellet havde faktiske følger, bemærker Retten, at Kommissionen i beslutningen på ingen måde har godtgjort en sådan årsagsforbindelse, men blot har taget hensyn til omstændigheden som en af flere omstændigheder.
- 160 Hvad angår de forskellige domme fra Domstolen og Retten, som Jungbunzlauer har påberåbt sig, skal det for det første anføres, at de af Domstolens domme, der er omtalt i præmis 142, vedrører Kommissionens bevisbyrde, når den konkluderer, om

en samordnet praksis er omfattet af artikel 81 EF, og ikke — som i denne sag — når den træffer afgørelse om en overtrædelses indvirkning på markedet, idet overtrædelsen uomtvisteligt forfulgte et konkurrencebegrænsende formål.

- 161 Idet sagsøgeren har støttet sig til argumentationen i præmis 4863 i dommen i sagen Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, skal det fastslås, at Retten her i det væsentlige fandt, at når Kommissionen i forbindelse med vurderingen af overtrædelsens grovhed ved beregningen af bøder støtter sig til denne overtrædelses indvirkning på det pågældende marked, skal den »føre bevis for dem eller anføre gyldige grunde til at tage hensyn til dem«. I modsætning til Jungbunzlauers fortolkning af denne doms ordlyd anførte Retten derfor klart, at den bevisbyrde for, at overtrædelsen indvirker på det pågældende marked, der påhviler Kommissionen, når den tager hensyn hertil ved beregningen af bøden i henhold til overtrædelsens grovhed, er lettere at løfte end den bevisbyrde, Kommission har, når den skal godtgøre, at der i tilfælde af et kartel foreligger en overtrædelse. Det er nemlig for at tage hensyn til kartellets konkrete følger på markedet ifølge denne dom tilstrækkeligt, at Kommissionen anfører »gyldige grunde til at tage hensyn til dem«.
- 162 Hvad for det tredje angår dommen i sagen Cascades mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, er det korrekt, at Retten i denne sag undersøgte, om Kommissionen havde bevist, at overtrædelsen havde indvirket på det relevante marked. Det fremgår imidlertid af dommens præmis 181-185, at Kommissionen i den sag havde støttet sig til en rapport for at bevise virkningerne, som kun delvist i henhold til Rettens bevisbedømmelse støttede Kommissionens konklusioner på baggrund heraf.
- 163 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen ikke har anvendt en åbenbart urigtig fremgangsmåde ved vurderingen af kartellets konkrete indvirkning på citronsyreområdet.

b) Vurderingen af prisudviklingen for citronsyre

Parternes argumenter

- 164 Jungbunzlauer har for det første bestridt, at Kommissionen har bevist kartellets konkrete indvirkning på markedet ved dens vurdering af prisudviklingen for citronsyre mellem 1991 og 1993, der er gentaget i betragtning 213 og 214 til beslutningen.
- 165 Selv om Jungbunzlauer ikke generelt har bestridt, at prisaftaler har følger, når de faktiske priser udvikler sig ligesom de aftalte priser, forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionen netop ikke har godtgjort en sådan ensretning i denne sag. Jungbunzlauer har bemærket, at i modsætning til det, der var tilfældet i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Cascades mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 180 ff., har sagsøgeren i denne sag stedse bestridt, at de priser, der blev aftalt under kartelmøderne, blev afkrævet kunderne. Sagsøgeren har anført, at selskabet detaljeret har forklaret herom for hele perioden mellem 1991 og 1995, både i svaret på klagepunktsmeddelelsen og i stævningen.
- 166 Jungbunzlauer har for det andet anført, at Kommissionen ikke har taget behørigt hensyn til forskellige omstændigheder, som sagsøgeren påberåbte sig under den administrative procedure for at anfægte kartellets indvirkning på markedet.
- 167 Jungbunzlauer har for det første kritiseret Kommissionen for at have taget hensyn til den prisudvikling for citronsyre, der er fastslået for 1991 og 1992 (betragtning 213 til

beslutningen) og for at have forkastet sagsøgerens argument om, at denne prisudvikling ikke skyldtes kartellet (betragtning 224-226 til beslutningen). Ifølge Jungbunzlauer burde Kommissionen, hvis den, som den burde, havde undersøgt de økonomiske betingelser, der kendetegnede den pågældende periode, have fastslået, at det ikke var muligt med tilstrækkelig sikkerhed at godtgøre, at kartellet var skyld i denne prisudvikling.

168 Jungbunzlauer har anført, at selskabet i punkt III 1, litra a), i svaret på klagepunktsmeddelelsen allerede havde redegjort for, at det hovedsagelig var den stigende efterspørgsel, som skyldtes udviklingen på markedet for citronsyre eller natriumcitrat (hvortil citronsyre tjener som råvare) som aktivt stof i rengøringsmiddelindustrien, der var ansvarlig for prisstigningen i 1991 og 1992. Sagsøgeren har anført, at rengøringsmiddelindustrien i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne af miljøbeskyttelses- og markedspolitiske hensyn begyndte at erstatte anvendelsen af fosfater med produkter på grundlag af citronsyre, som var mere miljømæssigt fordelagtige, hvilket medførte en fordobling af vækstraten for citronsyre og citrater. Sagsøgeren har herudover redegjort for, at man forudså en endnu større efterspørgsel i de følgende år. Sagsøgeren har heraf udledt, at den faktisk stigende efterspørgsel og det faktisk stigende forbrug i 1990'erne gav citronsyreproducenterne mulighed for at kræve højere priser.

169 Jungbunzlauer har til støtte for denne argumentation bemærket, at selskabet har fremlagt interne undersøgelser og en artikel fra fagpressen, hvoraf det fremgår, for det første at anvendelsen af natriumcitrat på rengøringsmiddelområdet i Europa var 22 gange større i 1990 end i 1989, for det andet at man realistisk kunne forudse salg i størrelsesordenen 44 000 tons i 1993 (hvilket svarede til en stigning på 100% mellem 1990 og 1993), og for det tredje at der til denne udvikling også blev føjet en betydelig stigning inden for området for opvaskemidler i størrelsesordenen 22 000 tons pr. år for 1993.

- 170 Sagsøgeren har tilføjet, at den stigende efterspørgsel på citronsyre i 1991 og 1992 ikke kunne opfyldes med den eksisterende produktionskapacitet. Jungbunzlauer-koncernen og andre producenter foretog derfor supplerende indkøb i Indonesien eller i Kina for at dække behovet. Dette viser, at det var en betragtelig overskydende efterspørgsel, som var årsagen til prisstigningerne i 1991 og 1992.
- 171 Jungbunzlauer har også påberåbt sig, at selskabet i punkt III 1, litra b), i svaret på klagepunktsmeddelelsen allerede havde redegjort for, at den af Kommissionen fastslåede prisstigning i 1991 og 1992 i øvrigt skulle relativiseres i forhold til, at markedspriserne i 1986-1990 var faldet med ca. 45%. Sagsøgeren har heraf udledt, at den fastslåede prisstigning i 1991 og 1992 i sidste ende var en priskorrektion fremprovokeret af markedskræfterne.
- 172 Jungbunzlauer er for det andet af den opfattelse, at Kommissionen med urette i betragtning 227 til beslutningen har forkastet selskabets argumenter om citronsyrekøbernes svar på Kommissionens begæringer om oplysninger fra 20. januar 1998. Ifølge sagsøgeren bekræfter disse svar, der er gengivet i uddrag i stævningen og i replikken, at kartellet ikke havde negative virkninger for køberne. Kommissionen har tværtimod ikke fremlagt nogen svar fra købere, der beviste det modsatte.
- 173 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at Kommissionen med urette i betragtning 227 til beslutningen har søgt at mindske disse svares betydning ved at påberåbe sig, at det spørgsmål »om konkurrencens intensitet på markedet«, som gav anledning til disse svar, »var [...] affattet i generelle vendinger«, og at det skulle ses »som led i en foreløbig undersøgelse af citronsyremarkedets hovedkarakteristika«. Det stillede spørgsmål var tværtimod formuleret over følgende spørgsmål: »Findes der en intensiv priskonkurrence på citronsyremarkedet? Besvar venligst spørgsmålet detaljeret.« Ifølge Jungbunzlauer gav kundernes svar et helt klart billede heraf,

hvilket Kommissionen blot ignorerede. Kommissionen kan ikke fremsende — med store omkostninger — en begæring om oplysninger til adskillige virksomheder for derefter at anse den for at være uhensigtsmæssig, tilsyneladende fordi den ikke har givet det ønskede resultat. I modsætning til det af Kommissionen anførte, følger det endvidere klart af de stillede spørgsmåls sammenhæng, at de alle vedrører perioden efter 1990.

174 Ifølge Jungbunzlauer påberåbte Kommissionen sig ligeledes i betragtning 227 til beslutningen med urette mod svarene, at man »[i] betragtning af, hvor raffinerede de ulovlige ordninger var, [...] bestemt ikke [kan] forvente, at kunderne er i stand til at bekræfte, at der ikke var nogen konkurrence på det pågældende marked«. Det er derimod Jungbunzlauers opfattelse, at man ikke kan antage, at de nævnte købere ikke havde bemærket usædvanlige ændringer i prisstrukturen. Dette gælder så meget desto mere, når begæringen om oplysninger er adresseret til kunderne i forbindelse med en undersøgelse, der er indledt i henhold til kartelreglerne, og når proceduren om citronsyre allerede var lukket i De Forenede Stater. Forbindelsen mellem prisforhøjelser og konkurrencebegrænsende aftaler burde derfor være åbenbar — næsten alle de nævnte kunder var i øvrigt store virksomheder, der fuldt ud var i stand til at udlede en sådan forbindelse. Den omstændighed, at ingen af de udspurgte virksomheder drog denne konklusion, understreger, at aftalerne ikke havde følger på markedet.

175 Jungbunzlauer har for det tredje anført, at det fremgår af betragtning 225 til beslutningen, at selskabet allerede under den administrative procedure havde anført, at den omstændighed, at »parternes samlede globale markedsandel faldt fra oprindeligt 70% til 52% i 1994«, efter selskabets opfattelse viser, at »kartellet ikke længere var i en stilling, hvor det kunne påvirke prisdannelsen«. Ifølge Jungbunzlauer undlod Kommissionen at behandle denne omstændighed. Det følger imidlertid efter sagsøgerens opfattelse heraf, at karteldeltagerne bestemt ikke længere havde den nødvendige markedsstyrke til at fastsætte de ønskede priser, og at kartellet løbende havde mistet sin betydning og siden 1993 bestemt ikke længere var i stand til at påvirke prisdannelsen på verdensmarkedet. Dette bekræftes klart af selskabet Procter & Gambles svar på Kommissionens begæring om oplysninger af 20. januar 1998.

- 176 Kommissionen har forkastet Jungbunzlauers argumentation og gjort gældende, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har godtgjort, at kartellet havde en konkret indvirkning på markedet.

Rettens bemærkninger

- 177 Ifølge fast retspraksis skal der ved kontrollen af Kommissionens vurdering med hensyn til den konkrete virkning af kartellet på markedet især foretages en undersøgelse af vurderingen af virkningerne af aftalen om priser (jf. Rettens dom af 9.7.2003, sag T-224/00, Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, Sml. II, s. 2597, præmis 148, og i samme retning dommen i sagen Cascades mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 173, samt Rettens dom af 14.5.1998, sag T-347/94, Mayr-Melnhof mod Kommissionen, Sml. II, s. 1751, præmis 225).
- 178 Endvidere skal der ifølge retspraksis ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed bl.a. tages hensyn til den retlige og økonomiske sammenhæng, som den anfægtede adfærd indgår i (dommen i sagen Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 115 ovenfor, præmis 612, og dommen i sagen Ferriere Nord mod Kommissionen, nævnt præmis 136 ovenfor, præmis 38), ligesom Kommissionen ved vurderingen af en overtrædelses faktiske følger for markedet skal overveje, hvorledes konkurrencesituationen ville have været uden overtrædelsen (jf. i denne retning dommen i sagen Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 115 ovenfor, præmis 619 og 620, og i sagen Mayr-Melnhof mod Kommissionen, nævnt i præmis 177 ovenfor, præmis 235, samt Rettens dom af 11.3.1999, sag T-141/94, Thyssen Stahl mod Kommissionen, Sml. II, s. 347, præmis 645).
- 179 Dels skal det således, når det drejer sig om priskarteller, med en rimelig grad af sandsynlighed (jf. præmis 155 ovenfor), fastslås, at aftalerne faktisk har givet de berørte parter muligheder for at fastsætte priserne på et højere niveau end det, der ville have været gældende uden kartellet, dels skal Kommissionen ved vurderingen tage samtlige objektive forhold på det pågældende marked i betragtning under

hensyntagen til den økonomiske og eventuelt retlige sammenhæng, aftalerne indgår i. Det fremgår af Rettens domme i sagen om kartonkartellet (jf. bl.a. dommen i sagen Mayr-Melnhof mod Kommissionen, nævnt i præmis 177 ovenfor, præmis 234 og 235), at Kommissionen i forbindelse med sin vurdering skal tage hensyn til alle objektive økonomiske vilkår, som viser, at prisniveauet i tilfælde af »fri konkurrence« ikke ville have udviklet sig på samme måde, som priserne faktisk udviklede sig (jf. tillige dommen i sagen Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, nævnt i præmis 177 ovenfor, præmis 151 og 152, og i sagen Cascades mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 183 og 184).

180 Kommissionen har i denne sag i sag i betragtning 213 til beslutningen beskrevet prisudviklingen for citronsyre, således som den blev aftalt og anvendt af kartelmedlemmerne, på denne måde:

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

181 Jungbunzlauer har ikke anfægtet Kommissionens faktiske oplysninger vedrørende den aftalte prisudvikling og fastsættelsen af salgskvoter, men har i det væsentlige begrænset sig til at påberåbe sig, at disse priser faktisk ikke blev afkrævet kunderne.

- 182 Det skal i denne henseende fastslås, at sagsøgeren i sin skrivelse af 29. april 1999, som gav Kommissionen de oplysninger, den havde fremsat begæring om i henhold til artikel 11 i forordning nr. 17, beskrev de priser, der blev fastsat af kartellet. Endvidere forelagde sagsøgeren i bilaget til svaret på klagepunktmeddelelsen Kommissionen grafer vedrørende prisudviklingen for citronsyre fra 1991 til 1995.
- 183 Det fremgår imidlertid navnlig af disse grafer, som Jungbunzlauer på eget initiativ udarbejdede og forelagde Kommissionen, at de priser, som kunder faktisk blev afkrævet, parallelt fulgte prisudviklingen, således som den var fastsat af kartelmedlemmerne, selv om de generelt lå under det aftalte prisniveau. Det følger især af disse grafer, at da kartelmedlemmerne i marts og juli 1991 besluttede at hæve priserne på citronsyre til anvendelse i fødevarersektoren fra 2,25 DEM/kg til ca. 2,7 DEM/kg, steg de priser, som kunder faktisk blev afkrævet, og som i april 1991 var mellem 1,9 og 2,1 DEM/kg, til mellem 2,7 og 2,75 DEM/kg. Det følger på samme vis af disse grafer, at da kartelmedlemmerne efter denne prisstigning mødtes for at opretholde priserne på mellem 2,7 og 2,8 DEM/kg, befandt de priser, som kunderne faktisk blev afkrævet, sig mellem 2,6 og 2,75 DEM/kg. Det følger på samme vis af disse grafer, at de priser, som kunderne faktisk blev afkrævet, stort set fulgte de beslutninger, kartelmedlemmerne traf i 1994 om at sænke priserne på citronsyre på 2,56 DEM/kg til et lavere niveau mellem 2,45 og 2,6 DEM/kg.
- 184 Det følger heraf — i modsætning til det af Jungbunzlauer anførte — at det klart følger af de oplysninger, som Kommissionen modtog fra sagsøgeren under den administrative procedure, at der var en vedvarende parallelitet mellem de af kartelmedlemmerne fastsatte priser og de faktisk anvendte priser.
- 185 Kommissionen kan i en sådan situation imidlertid med rette i betragtning 219 til beslutningen påberåbe sig dommen i sagen Cascades mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 179, og antage, at der var en direkte forbindelse mellem

udviklingen i de annoncerede priser og i de anvendte priser, for at konkludere, at det på dette grundlag var tilstrækkeligt godtgjort, at kartellet havde en konkret indvirkning på markedet, som i retningslinjernes forstand kunne »måles«, sammenlignet med den hypotetiske pris, som ville have været gældende, hvis kartellet ikke havde eksisteret, og den pris, der blev anvendt efter kartellets gennemførelse.

- 186 Jungbunzlauers indvending, hvorefter priserne ville være steget selv uden kartellet, kan ikke påvirke denne konklusion. Selv om det er korrekt, at en sådan situation ikke kan udelukkes, forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionen med rette i betragtning 226 til beslutningen kunne have den opfattelse, at prisstigningen ikke udelukkende kunne forklares med en rent konkurrencemæssig reaktion på markedet, men skulle fortolkes i lyset af kartellet, som gav medlemmerne mulighed for at koordinere prisudviklingen. Det kan derfor ikke hævdes, at prisniveauet uden kartellet ville have udviklet sig identisk med det prisniveau, der blev anvendt efter kartellet. Dette bekræftes af Jungbunzlauers egen udtalelse i skrivelse af 21. maj 1999. Selv om det ikke kan udelukkes, at andre årsager end ønsket om, at kartellet skulle være effektivt, kan have ansporet medlemmerne til at indføre samråds-, oplysnings- og overvågningsmekanismer, forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionens forklaring, nemlig optimeringen af kartellets effektivitet, navnlig henset til de med et sådant kartel forbundne administrationsomkostninger og risikoen for at blive opdaget, er den mest sandsynlige forklaring (jf. præmis 154 ovenfor).
- 187 Kommissionen kunne ligeledes — i modsætning til det af Jungbunzlauer anførte — med rette i betragtning 227 til beslutningen forkaste svarene fra køberne af citronsyre på dens begæring om oplysninger af 20. januar 1998 som ikke-afgørende.
- 188 For det første ønskede Kommissionen med spørgsmål 4 i begæringen om oplysninger oplyst, om køberne havde fastslået mærkbare prisstigninger for citronsyre mellem 1990 og datoen for begæringens afsendelse i 1998. Selv om visse

købere i svarene angav, at de havde fastslået prisstigninger i visse præcise perioder, som svarede til de af kartellet aftalte stigninger, henviste andre udelukkende til perioder, der lå efter kartellets ophør i 1995, eller anførte, at de havde fastslået et prisfald. For det andet vedrørte de andre spørgsmål i Kommissionens skrivelse af 20. januar 1998 ikke den af kartellet berørte periode, men situationen på tidspunktet for dette brevts afsendelse. Svarene fra køberne var af denne årsag ikke afgørende for kartellets konkrete indvirkning på markedet.

189 Endelig gør den omstændighed, som Jungbunzlauer har påberåbt sig, og hvorefter de berørte parters andel af verdensmarkedet i 1994 faldt fra 70% i kartellets indledende fase til 52%, det heller ikke muligt at afkræfte, at kartellet havde en reel indvirkning på det relevante marked. For det første var det, således som Kommissionen med rette har påberåbt sig, i det væsentlige på grund af prisstigningen på citronsyre mellem 1991 og 1993, at Kommissionen har konkluderet, at der var en sådan indvirkning på markedet. Hvad for det andet angår perioden fra 1993 til 1995 var den af Kommissionen fastslåede virkning i det væsentlige en stabilisering af priserne til et højere niveau end det, der fandtes før stigningen i 1991. Den omstændighed, at kartelmedlemmerne ikke havde mere end 52% af markedet, indebærer imidlertid ikke, at de ikke var i stand til at fremme denne tendens til prisstabilisering.

190 På baggrund af det ovenstående har Kommissionen ikke anlagt åbenbart urigtige skøn hvad angår prisudviklingen for citronsyre.

3. Tilsidesættelse af begrundelsespligten

191 Jungbunzlauer har gjort gældende, at beslutningen indeholder en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Ifølge Jungbunzlauer har Kommissionen ikke angivet, hvor-

ledes aftalerne havde virkninger på markedet, men har begrænset sig til at forkaste de modstående beviser, som Jungbunzlauer fremlagde under den administrative procedure, ved at anse dem for utilstrækkelige uden at fremføre den mindste begrundelse herfor. Jungbunzlauer har især kritiseret Kommissionen for ikke at have taget stilling til svarene fra de forskellige virksomheder på Kommissionens begæring om oplysninger, selv om sagsøgeren udtrykkeligt behandlede dette aspekt i sit svar på klagepunktsmeddelelsen.

192 Kommissionen er af den opfattelse, at beslutningen er tilstrækkeligt begrundet i denne henseende.

193 Det bemærkes, at Kommissionen i betragtning 91-111 til beslutningen præcist har beskrevet de aftaler, der blev gennemført af kartelmedlemmerne, herunder navnlig prisaftalerne (betragtning 95 og 96 til beslutningen). Endvidere har Kommissionen i afsnittet om retlig bedømmelse af de faktiske omstændigheder analyseret disse oplysninger. Kommissionen har for at konkludere, at kartellet havde en reel indvirkning på markedet, støttet sig til, at aftalerne blev omhyggeligt anvendt (betragtning 212 til beslutningen), at priserne på citronsyre, således som de blev annonceret over for køberne, blev anvendt af kartelmedlemmerne (betragtning 213 til beslutningen), og at kartelmedlemmerne havde fastsat salgskvoter, hvis overholdelse stedse blev overvåget, og en kompensationsordning (betragtning 214 og 215 til beslutningen). Kommissionen har endelig analyseret de berørte parters argumenter, herunder sagsøgerens, og har givet en kortfattet, men i denne henseende tilstrækkelig, begrundelse (jf. navnlig betragtning 216-228 til beslutningen).

194 Det følger heraf, at Kommissionen har forklaret, hvorledes kartellet efter dens opfattelse havde en konkret indvirkning på citronsyremarkedet.

195 Beslutningen er derfor tilstrækkeligt begrundet i denne henseende.

B — Tilpasningen af bødebeløbet til de berørte virksomheders relative størrelse

1. Parternes argumenter

- 196 Jungbunzlauer har gjort gældende, at Kommissionen ved i forbindelse med beregningen af bøder i henhold til overtrædelsens grovhed at foretage en tilpasning af bødebeløbene på grundlag af de berørte virksomheders samlede størrelse og ressourcer ikke i passende omfang har taget hensyn til Jungbunzlauers meget begrænsede økonomiske styrke i forhold til de andre berørte virksomheder, hvorved den har tilsidesat proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet, et »princip om individuel bødefastsættelse« og dens egne retningslinjer.
- 197 Jungbunzlauer har anført, at det fremgår af betragtning 240-246 til beslutningen, at Kommissionen for at tage hensyn til de berørte virksomheders størrelse og samlede ressourcer har sammenlignet de berørte virksomheders, eller rettere de koncerner, de tilhørte, globale omsætninger, således som det fremgår af tabel 3, der er gengivet i betragtning 50 til beslutningen. Jungbunzlauer har på dette grundlag erindret om, at Kommissionen med henblik på at sikre et tilstrækkeligt afskrækkende bødeniveau har forhøjet grundbøden med 100% for ADM og HLR og med 150% for H & R.
- 198 Jungbunzlauer har gjort gældende, at Kommissionen ved at anvende denne metode til tilpasning af bødebeløbene er nået til et absurd resultat, fordi den straffer de klart mindre virksomheder, såsom Jungbunzlauer, åbenbart hårdere og giver de bøder, der pålægges de store virksomheder, en meget mindre afskrækkende virkning.

- 199 Jungbunzlauer har indrømmet, at bødens beregning kan indebære en hensyntagen til adskillige faktorer, og at Kommissionen i forbindelse med denne beregning råder over en meget vid skønsmargin. Sagsøgeren har imidlertid under henvisning til Domstolens dom af 12. november 1985, Krupp mod Kommissionen (sag 183/83, Sml. s. 3609, præmis 37), og af 7. juni 1983, Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen (forenede sager 100/80-103/80, Sml. s. 1825, præmis 121), samt Rettens dom af 14. juli 1994, Parker Pen mod Kommissionen (sag T-77/92, Sml. II, s. 549, præmis 94), gjort gældende, at den berørte virksomheds økonomiske styrke skal spille en afgørende rolle i denne sammenhæng.
- 200 Hvad især angår dommen i sagen Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 199 ovenfor, er Jungbunzlauer af den opfattelse, at der i denne sag var tale om en stor virksomhed, der havde deltaget i aftaler vedrørende et produkt, der kun udgjorde en lille del af virksomhedens samlede omsætning. Ifølge Jungbunzlauer bekræftede Domstolen klart, idet den fulgte det af Kommissionen forsvarrede synspunkt, at den pålagte bøde på passende vis skulle afspejle virksomhedens størrelse og økonomiske styrke (dommen i sagen Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 199 ovenfor, præmis 121). Domstolen ønskede således ifølge Jungbunzlauer netop at undgå, at en stor koncern pålægges en — sammenlignet med virksomhedens økonomiske styrke — forholdsvis lille bøde alene på grund af, at det pågældende produkt er af begrænset betydning for den samlede omsætning.
- 201 Jungbunzlauer har imidlertid understreget, at dette netop er sket i denne sag, således som det fremgår af flere sammenligninger.
- 202 Jungbunzlauer har understreget, at grundbeløbet, der er beregnet i henhold til overtrædelsens grovhed, rammer Jungbunzlauer-koncernen meget hårdere end de andre berørte parter efter sammenligning af den økonomiske evne hos alle de virksomheder, der er beslutningens adressater.

203 Jungbunzlauer har i denne henseende fremlagt følgende tabel, idet sagsøgeren har støttet sig til oplysningerne i betragtning 239 og 246 til beslutningen:

Virksomhed	Samlet omsætning (i mio. EUR)	Grundbeløb (beløb i henhold til overtræ- delsens grovhed) (i mio. EUR)	Grundbeløb i % af den samlede omsætning
Jungbunzlauer	314	21	6,69
HLR	18 403	42	0,23
ADM	13 936	42	0,30
H & R/Bayer AG	30 971	87,5	0,29
Cerestar/ Cerestar AG	1 693	3,5	0,20

204 Det fremgår ifølge Jungbunzlauer heraf, at selv om HLR's omsætning er 58,6 gange større end Jungbunzlauer-koncernens, og selv om ADM har en omsætning, der er 44,38 gange større end koncernens, blev den bøde, disse to virksomheder blev pålagt, kun fordoblet ved den specifikke beregning af bøderne. På samme måde blev H & R's bøde — på trods af, at omsætningen for Bayer-koncernen, som H & R tilhører, og som Kommissionen har anvendt i forbindelse med tilpasningen af bøderne (betragtning 243 og 244 til beslutningen), er 99,8 gange større end Jungbunzlauer-koncernens — kun ganget med 2,5, hvilket er så meget desto mere forbavsende, som Bayer-koncernen havde langt den største markedsandel af alle de berørte virksomheder.

- 205 En sådan ulige behandling er ifølge Jungbunzlauer imidlertid ikke berettiget, eftersom alle de virksomheder, der er beslutningens adressater, uanset deres størrelse, kan sammenlignes på alle punkter for så vidt angår navnlig deres bidrag til overtrædelsen og deres markedsposition.
- 206 Kommissionen har endvidere med urette forkastet Jungbunzlauers argumentation vedrørende sagsøgerens andel af citronsyremarkedet. For det første har sagsøgeren bemærket, at Jungbunzlauer-koncernens havde [fortroligt]% af citronsyremarkedet, men blev pålagt en bøde, der var 23 gange større end den bøde, H & R, der trods alt havde den største markedsandel (22%), blev pålagt. For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen allerede havde anvendt størrelsen af de forskellige virksomheders markedsandel i forbindelse med den forudgående beregning af bødebøbet, nemlig ved klassificeringen af virksomhederne i tre kategorier (betragtning 233-239 til beslutningen).
- 207 En uforholdsmæssig behandling af mindre virksomheder fremgår ligeledes af en sammenligning af de grundbeløb, der blev beregnet i henhold til overtrædelsens grovhed, og som Kommissionen har anvendt for så vidt angår dels Jungbunzlauer i beslutningen, dels andre parter i tilsvarende sager, der gav anledning til beslutninger samtidig med den i denne sag anfægtede. Jungbunzlauer har i denne henseende henvist til Kommissionens beslutninger i den såkaldte »Natriumgluconat«-sag (Kommissionens beslutning af 2.10.2001 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag nr. COMP/E-1/36.756 — Natriumgluconat), herefter »natriumgluconat«-beslutningen)), den såkaldte »aminosyre«-sag (Kommissionens beslutning 2001/418/EF af 7.6.2000 om en procedure efter EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/36.545/F3 — Aminosyrer) (EFT L 152, s. 24, herefter »aminosyre«-beslutningen«)) og den såkaldte »vitamin«-sag (Kommissionens beslutning 2003/2/EF af 21.11.2001 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag nr. COMP/E — 1/37.512 — Vitaminer) (EFT 2003 L 6, s. 1, herefter »vitamin«-beslutningen)). I disse sager udgjorde det af Kommissionen anvendte grundbeløb for de forskellige berørte virksomheder i procent af virksomhedernes samlede

omsætning: i natriumgluconat-sagen mellem 0,04 og 0,58%, i aminosyre-sagen mellem 0,24 og 1,59%, og i vitamin-sagen mellem 0,7 og 2,0%, mens den samme procentdel for sagsøgeren i denne sag er 6,69%.

- 208 Jungbunzlauer har ligeledes sammenlignet de bødebeløb, som sagsøgeren blev pålagt i beslutningen inden nedsættelsen på grund af samarbejdet (betragtning 293 og 326 til beslutningen), med de bøder, der i beslutningen blev pålagt HLR og ADM, og procentdelen af disse virksomheders samlede omsætning. Jungbunzlauer har i denne henseende anført, at det bødebeløb, sagsøgeren blev pålagt inden nedsættelsen på grund af samarbejdet (29,4 mio. EUR eller 9,36% af sagsøgerens samlede omsætning), sammenholdt med virksomhedernes respektive styrke udtrykt i samlet omsætning (jf. præmis 203 ovenfor), udgjorde en procentdel på 21,8 gange den bøde, der blev pålagt HLR (79,38 mio. EUR eller 0,43% af HLR's samlede omsætning), og 16,4 gange den bøde, der blev pålagt ADM (79,38 mio. EUR eller 0,57% af ADM's samlede omsætning).
- 209 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at den uforholdsmæssige karakter af den bøde, selskabet blev pålagt i denne sag, er endnu mere åbenbar, når man sammenligner de endelige bødebeløb, selskabet blev pålagt i beslutningen, med dem, der blev pålagt HLR og ADM i forhold til disse virksomheders samlede omsætning. Jungbunzlauer har nemlig anført, at det endelige bødebeløb, selskabet blev pålagt (17,64 mio. EUR), udgør 16 gange den bøde, der blev pålagt HLR (63,5 mio. EUR), og 20 gange den, der blev pålagt ADM (39,69 mio. EUR), sammenholdt med virksomhedernes respektive styrke udtrykt i samlet omsætning (jf. præmis 203 ovenfor).
- 210 Jungbunzlauer har endvidere sammenlignet det endelige bødebeløb, sagsøgeren blev pålagt i beslutningen, med de bøder, der blev pålagt i »natriumgluconat«-beslutningen, »aminosyre«-beslutningen og »vitamin«-beslutningen samt i sagen Sun-Air/SAS og Maersk Air (Kommissionens beslutning 2001/716/EF af 18.7.2001 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 81 og artikel 53 i EØS-aftalen

(sag COMP.D.2 37.444 — SAS/Maersk Air og sag COMP.D.2 37.386 — Sun-Air mod SAS og Maersk Air) (EFT L 265, s. 15). Ifølge Jungbunzlauer fremgår det heraf, at det endelige bødebeløb, der blev pålagt disse andre virksomheder, kun var mellem 0,06 og 2,61% af deres omsætning, sammenholdt med virksomhedernes respektive styrke udtrykt ved deres samlede omsætning.

- 211 På baggrund af det ovenstående er Jungbunzlauer af den opfattelse, at Kommissionen ved den del af bødeberegningen, der skal sikre bødens tilstrækkeligt afskrækkende virkning, burde have korrigeret grundbeløbet for Jungbunzlauer-koncernen i nedadgående retning.
- 212 Kommissionen har forkastet sagsøgerens argumentation.

2. Rettens bemærkninger

a) Indledning

- 213 Ifølge fast retspraksis skal overtrædelsernes grovhed fastslås på grundlag af en lang række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder og dens sammenhæng, uden at der er opstillet en bindende eller udtømmende liste over de kriterier, som obligatorisk skal tages i betragtning (kendelsen i sagen SPO m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 136 ovenfor; præmis 54, dommen i sagen Ferriere Nord mod Kommissionen, nævnt i præmis 136 ovenfor; præmis 33, og dommen i sagen HFB m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 136 ovenfor; præmis 443).

- 214 Det er ligeledes fastslået i fast retspraksis, at de faktorer, der skal tages hensyn til ved bedømmelsen af en overtrædelses grovhed, f.eks. kan være antallet og værdien af de varer, som overtrædelsen omfatter, virksomhedens størrelse og dens økonomiske betydning og dermed den indflydelse, den har kunnet udøve på det relevante marked. For det første fremgår det, at det er lovligt ved fastsættelsen af bøden at tage hensyn dels til virksomhedens samlede omsætning, som giver et — om end omtrentligt og ufuldstændigt — indtryk af dens størrelse og økonomiske styrke, dels til den del af omsætningen, der hidrører fra salg af varer, som er genstand for overtrædelsen, og som altså kan indikere overtrædelsens omfang. For det andet fremgår det, at der ikke skal tillægges en enkelt af disse faktorer en uforholdsmæssig betydning i forhold til de andre skønsfaktorer, og en passende bøde kan følgelig ikke fastsættes ud fra en simpel beregning på grundlag af den samlede omsætning (jf. i denne retning dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 199 ovenfor, præmis 120 og 121, og i sagen *Parker Pen mod Kommissionen*, nævnt i præmis 199 ovenfor, præmis 94, samt *Rettens dom af 14.5.1998, sag T-327/94, SCA Holding mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1373, præmis 176, i sagen *Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen*, nævnt i præmis 177 ovenfor, præmis 187, og i sagen *HFB m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 136 ovenfor, præmis 444).
- 215 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen taget hensyn til både de berørte virksomheders omsætning ved salg af de pågældende produkter og deres samlede omsætning. Kommissionen har nemlig på grundlag af disse to kriterier efter at have fastslået, at overtrædelsen skulle anses for »meget grov« i henhold til retningslinjernes punkt 1 A, andet afsnit (betragtning 230 til beslutningen), afvejet bødebøbet for denne kategori af meget grove overtrædelser, for hvilke retningslinjerne fastsætter en »påregnelig« beløbsramme på 20 mio. EUR og derover.
- 216 Det fremgår af betragtning 233, 234 og 240 til beslutningen, at Kommissionen i denne henseende har støttet sig til retningslinjernes punkt 1 A, fjerde og sjette afsnit. Kommissionen har i disse afsnit i retningslinjerne i det væsentlige anført, at navnlig når der er tale om en overtrædelse begået af flere virksomheder, og der er betydelige størrelsesforskelle mellem de virksomheder, der har deltaget i overtrædelsen, behandler Kommissionen de berørte virksomheder forskelligt for at tage hensyn til

deres faktiske økonomiske muligheder for at påføre konkurrencen alvorlig skade og at fastsætte bødens størrelse på et niveau, der har en tilstrækkelig afskrækkende virkning.

- 217 For det første har Kommissionen således, idet den har støttet sig til de berørte parter omsætning fra salget af de pågældende varer, klassificeret dem i tre kategorier. Formålet med denne forskellige behandling var, således som Kommissionen har anført i betragtning 234 til beslutningen, at tage hensyn til de reelle konkurrencemæssige følger af den enkelte parts adfærd. Kommissionen forfulgte hermed ligeledes et præventivt formål, idet den offentliggjorde det forhold, at den ville straffe virksomheder, der havde deltaget i et kartel på et marked, hvor de havde stor vægt, hårdere.
- 218 I denne sammenhæng har Kommissionen, da sagsøgeren havde en mellemstørrelse på verdensmarkedet for citronsyre, klassificeret selskabet i den anden kategori af virksomheder, for hvilke den har fastsat grundbeløbet til 21 mio. EUR.
- 219 For det andet har Kommissionen fundet det passende, idet den har støttet sig til de berørte parter samlede omsætning, at tilpasse grundbeløbet for tre af virksomhederne med den begrundelse, at deres størrelse og samlede ressourcer var således, at bøden uden en forhøjelse ikke ville have nogen afskrækkende virkning, eftersom den udgjorde en meget lille del af de berørte parter samlede omsætning.
- 220 Sagsøgerens kritik vedrører udelukkende dette præcise trin af bødeberegningen, der er beskrevet i foregående præmis. Sagsøgeren har i det væsentlige anført, at Kommissionen, idet den har begrænset sig til at gange grundbeløbet med en faktor 2, eller rettere 2,5, for de kartelmedlemmer, som udgør eller er en del af store multinationale koncerner, mens den har undladt samtidig at nedsætte grundbeløbet for meget mindre virksomheder, har udøvet forskelsbehandling af disse sidstnævnte

i forhold til de førstnævnte. Sagsøgeren har i denne henseende — uden at være blevet modsagt — udledt af betragtningerne til beslutningen, at det grundbeløb, selskabet blev pålagt i henhold til overtrædelsens grovhed, udgør 6,69% af selskabets samlede omsætning, mens det beløb, der blev fastsat for de store multinationale koncerner (nemlig i denne sag HLR, ADM og Bayer, som H & R tilhører), er mellem 0,23 og 0,30% af deres respektive samlede omsætning, selv efter anvendelse af den faktor, der skal tage hensyn til disse sidstnævnte virksomheders størrelse og samlede ressourcer.

- 221 Sagsøgeren har i denne sammenhæng påberåbt sig tre anbringender om tilsidesættelse for det første af et »princip om individuel bødefastsættelse« og af retningslinjerne, for det andet af proportionalitetsprincippet og for det tredje af ligebehandlingsprincippet.

b) Klagepunkterne om tilsidesættelsen af et »princip om individuel bødefastsættelse« og af retningslinjerne

- 222 Sagsøgeren har i det væsentlige anført, idet selskabet har påberåbt sig tilsidesættelsen af et »princip om individuel bødefastsættelse« og af retningslinjerne, at Kommissionen var forpligtet til at udmåle bøderne på grundlag af en procentdel af hver berørt virksomheds samlede omsætning.

- 223 Det skal imidlertid bemærkes, at Retten allerede flere gange har udtalt, at det på grundlag af principperne i fast retspraksis er tilladt Kommissionen i overensstemmelse med retningslinjerne ikke at udmåle bøderne i henhold til hver berørt virksomheds faktiske omsætning på det pågældende marked, men som udgangspunkt for beregningen for alle de berørte virksomheder at anvende et absolut beløb, der er fastsat i henhold til selve den begåede overtrædelses art, hvilket beløb derefter justeres for hver af de berørte virksomheder i henhold til flere forhold (jf. i denne

retning Domstolens dom af 8.11.1983, forenede sager 96/82-102/82, 104/82, 105/82, 108/82 og 110/82, IAZ m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3369, præmis 51-53, Rettens dom i sagen LR af 1998 mod Kommissionen, nævnt i præmis 88 ovenfor, præmis 281, og dom af 19.3.2003, sag T-213/00, CMA CGM m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 913, præmis 384, 385, 416 og 437).

224 Sagsøgeren har ikke bestridt, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har anvendt denne metode, således som det er fastsat i retningslinjerne.

225 Sagsøgeren kan derfor ikke gøre en tilsidesættelse af retningslinjerne gældende. For så vidt angår tilsidesættelsen af det påståede »princip om individuel bødefastsættelse« er det tilstrækkeligt at bemærke, at sagsøgeren ikke præcist har defineret dette princip, og at dette princip ikke er udtrykkeligt anerkendt i retspraksis. Sagsøgerens påberåbelse af dette princip kan derfor ikke i sig selv rejse tvivl om beslutningens gyldighed. Sagsøgerens argumenter skal dermed både forkastes for så vidt angår tilsidesættelsen af retningslinjerne og af et påstået »princip om individuel bødefastsættelse«.

c) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

226 Proportionalitetsprincippet indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det tilsigtede formål (Rettens dom af 19.6.1997, sag T-260/94, Air Inter mod Kommissionen, Sml. II, s. 997, præmis 144 og den deri nævnte retspraksis, og af 23.10.2003, sag T-65/98, Van den Bergh Foods mod Kommissionen, Sml. II, s. 4653, præmis 201).

- 227 I sammenhæng med beregningen af bøder fremgår det af fast retspraksis, at overtrædelsernes grovhed skal fastslås i henhold til en række elementer, og der må ikke tillægges nogen af disse elementer en uforholdsmæssig stor betydning i forhold til de andre elementer i vurderingen (jf. præmis 213 og 214 ovenfor).
- 228 Proportionalitetsprincippet indebærer i denne sammenhæng, at Kommissionen skal udmåle bøden forholdsmæssigt med de elementer, der tages i betragtning ved vurderingen af overtrædelsens grovhed, og at den i denne henseende skal anvende disse elementer på en sammenhængende og objektivt berettiget måde (jf. i denne retning Rettens dom af 12.7.2001, forenede sager T-202/98, T-204/98 og T-207/98, Tate & Lyle m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2035, præmis 106, dommen i sagen CMA CGM m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 223 ovenfor, præmis 416-418, og dom af 30.9.2003, forenede sager T-191/98 og T-212/98 — T-214/98, Atlantic Container Line m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3275, præmis 1541).
- 229 Kommissionen har i denne sag efter at have afgjort, at overtrædelsen efter sin art udgjorde en meget grov overtrædelse, som kan medføre en bøde på 20 mio. EUR og derover, foretaget en afvejning af grundbeløbet. Kommissionen har hermed i overensstemmelse med den i præmis 214 ovenfor nævnte retspraksis taget hensyn til dels antallet og værdien af de produkter, som overtrædelsen vedrører, for hver af de pågældende virksomheder, hvilket giver en indikation af omfanget af den af disse virksomheder begåede overtrædelse på det pågældende produktmarked, dels hver af de pågældende virksomheders størrelse og økonomiske betydning. Selv om Kommissionen har taget hensyn til disse to kriterier ved den samme beregning, er der tale om to særskilte kriterier. Det skal derfor særskilt undersøges, om Kommissionen har tillagt et af disse kriterier en uforholdsmæssig betydning.
- 230 Kommissionen har for det første ved at fastsætte grundbeløbet til et højere niveau for de virksomheder, der havde forholdsvist større markedsandele end de andre på det pågældende marked, taget hensyn til den faktiske indflydelse, som virksomheden udøvede på markedet, og dermed virksomhedens specifikke ansvar for at opretholde

den frie konkurrence, som er et subjektivt element ved grovheden af de berørte virksomheders adfærd. Dette element er udtryk for, at virksomheder, der har en forholdsvis større markedsandel end de andre på det pågældende marked, har et større ansvar for at skade konkurrencen og i sidste ende forbrugerne ved at indgå i et hemmeligt kartel.

231 I denne sag har Kommissionen ved at klassificere sagsøgeren i den anden kategori af berørte virksomheder og for denne virksomhed som udgangspunkt at fastsætte det samme beløb som for to andre virksomheder, der havde en tilsvarende markedsandel som sagsøgeren, ikke udmålt dette beløb på en uforholdsmæssig måde, henset til grovheden af den af sagsøgeren begåede overtrædelse og behovet for at garantere bødens afskrækkende virkning under hensyn til denne grovhed. Der rejses ikke tvivl om denne vurdering på grund af den omstændighed, at disse andre virksomheder havde en samlet større størrelse end sagsøgeren. Sagsøgerens påvirkning af det pågældende marked på grund af selskabets handlinger berettiger Kommissionens vurdering på tidspunktet for bødeberegningen.

232 Kommissionen har for det andet med rette ved at anvende en multiplikationsfaktor på ADM, HLR og H & R vurderet de berørte virksomheders størrelse og samlede ressourcer og har således forfulgt formålet med at sikre, at bøderne virker afskrækkende.

233 Jungbunzlauer kan ikke med føje anføre, at Kommissionen på grund af proportionalitetsprincippet i forbindelse med bødeberegningen burde have nedsat den bøde, sagsøgeren blev pålagt, eftersom den efter sammenligning med sagsøgerens samlede omsætning overskred grænserne for det, der var passende og nødvendigt for at nå det forfulgte formål, nemlig at sikre, at bøden virker afskrækkende.

- 234 Således som det er anført i præmis 231 ovenfor, har Kommissionen nemlig ikke ved bødeudmålingen taget hensyn til et uforholdsmæssigt beløb, henset til betydningen af den af sagsøgeren begåede overtrædelse på det pågældende produktmarked. Der kan ikke rejses tvivl om denne vurdering på grund af den omstændighed, at bøden i denne sag udgør 6,69% af en berørt virksomheds omsætning.
- 235 Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet skal derfor forkastes.

d) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

- 236 Ligebehandlingsprincippet forbyder, at ensartede situationer behandles forskelligt, og at forskellige situationer behandles på samme måde, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. Rettens dom i sagen BPB de Eendracht mod Kommissionen, nævnt i præmis 88 ovenfor, præmis 309 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2004, sag T-67/01, JCB Service mod Kommissionen, Sml. II, s. 49, præmis 187).
- 237 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ikke bestridt, at sagsøgeren befandt sig i en sammenlignelig situation med de andre virksomheder, som Kommissionen har pålagt ansvaret for overtrædelsen, hvorfor det afskrækkende formål gælder for både sagsøgeren og de andre berørte virksomheder. Kommissionen har på samme måde heller ikke hvad angår forholdet mellem bødebeløbet og de berørte parter omsætning — hvilket element Kommissionen har taget hensyn til ved udmålingen af bøderne til de berørte parter afhængig af overtrædelsens grovhed — bestridt, at grundbeløbet for sagsøgerens bøde afhængig af overtrædelsens grovhed udgør 6,69% af sagsøgerens samlede omsætning, mens beløbet for de store multinationale koncerner (nemlig i denne sag HLR, ADM og Bayer, som H & R tilhører) er mellem

0,23 og 0,30% af deres respektive samlede omsætning, selv efter anvendelsen af den multiplikationsfaktor, der skal tage hensyn til disse sidstnævnte virksomheders størrelse og samlede ressourcer.

- 238 Medmindre bøderne fastsættes til et niveau, der står i forhold til de berørte virksomheders omsætning, er der imidlertid for det første en vis forskellig behandling mellem de berørte virksomheder iboende i anvendelsen af den i retningslinjerne valgte metode med henblik på at gennemføre det afskrækkende formål, hvilken metode Fællesskabets retsinstanser har anset for lovlig (dommen i sagen LR af 1998 mod Kommissionen, nævnt i præmis 88 ovenfor; præmis 222).
- 239 For det andet kan Kommissionens vurdering af grundbeløbets forholdsmæssighed ikke anses for fejlagtig (jf. præmis 226-235 ovenfor), hvorfor sagsøgerens argumentation reelt opfordrer Retten til at prøve lovligheden af de bødebeløb, der blev fastsat for de store virksomheder, hvormed sagsøgeren har sammenlignet den bøde, selskabet blev pålagt. Sagsøgeren har imidlertid ikke en sådan ret. Overholdelsen af ligebehandlingsprincippet må ses i sammenhæng med overholdelsen af det princip, hvorefter ingen til egen fordel kan påberåbe sig en ulovlighed, der er begået til fordel for andre (jf. dommen i sagen HFB m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 136 ovenfor; præmis 515 og den deri nævnte retspraksis).
- 240 Anbringendet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet skal derfor forkastes.

IV — *De formildende omstændigheder*

- 241 Jungbunzlauer har gjort anbringender om tilsidesættelse af for det første retningslinjerne og for det andet begrundelsespligten gældende.

A — *Tilsidesættelse af retningslinjerne*

242 Jungbunzlauer har gjort gældende, at Kommissionen i overensstemmelse med retningslinjernes punkt 3, første og andet led, burde have ladet sagsøgeren drage fordel af formildende omstændigheder på grund af dels Jungbunzlauer GmbH's rolle som medløber ved overtrædelsens gennemførelse, dels Jungbunzlauer GmbH's manglende gennemførelse af kartellet.

1. Jungbunzlauer GmbH's rolle som medløber ved overtrædelsens gennemførelse

a) Parternes argumenter

243 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at Kommissionen i overensstemmelse med retningslinjernes punkt 3, første og andet led, burde have ladet sagsøgeren drage fordel af formildende omstændigheder på grund af Jungbunzlauer GmbH's rolle som medløber ved overtrædelsens gennemførelse. Jungbunzlauer er af den opfattelse, at det ikke kan være udelukket at drage fordel af rollen som »medløber«, hvilket begreb ikke er defineret i retningslinjerne, af den blotte årsag, at en virksomhed overholder, i det mindste delvist, kartellets regler. Ifølge sagsøgeren er det kendetegnende for rollen som medløber, at medløberen, henset til det betydelige pres fra de andre kartelmedlemmer, deltager — i det mindst mulige omfang — i gennemførelsen af aftaler ved at påtage sig ansvaret for visse af kartellets funktioner og at deltage i forhandlingerne. Enhver anden fortolkning medfører, at medløberen risikerer at blive pålagt sanktioner inden for rammerne af kartellet og at blive genstand for modforholdsregler fra de andre virksomheders side.

244 Jungbunzlauer har gjort gældende, at Jungbunzlauer GmbH ved kartellets begyndelse ikke var i stand til at unddrage sig aftalerne og var mere eller mindre

tvunget til at tilslutte sig aftalerne i 1991. Virksomheden løb som en lille specialiseret sælger af citronsyre risikoen for at blive udelukket fra markedet af større konkurrenter, der havde meget større økonomisk styrke (med omsætninger på op til 58,6 gange mere end Jungbunzlauer-koncernens), og som i modsætning til selskabet havde et meget stort produktionsgrundlag. Jungbunzlauer har endvidere anført, at Jungbunzlauer-koncernen mellem 1991 og 1995 var i en meget vanskelig økonomisk situation, som bevirkede, at Jungbunzlauer GmbH ikke havde været i stand til at opretholde sin uafhængighed, hvis selskabet ikke tilsluttede sig kartellet i begyndelsen af 1991. Hertil kommer den omstændighed, som Jungbunzlauer har understreget, at 40% af de samlede produktionsomkostninger for citronsyre er udgifter til råvarer, navnlig glucose. Glucose blev imidlertid delvist produceret af de andre kartelmedlemmer, således at de var i stand til mærkbart at påvirke Jungbunzlauer GmbH's kostpris for citronsyreprodukter, og selskabet havde dengang faktisk ikke alternative forsyningsmuligheder.

245 Jungbunzlauer har imidlertid kritiseret Kommissionens synspunkt, som ifølge sagsøgeren i betragtning 282 og 284 til beslutningen har begrænset sig til kortfattet at forkaste disse argumenter ved at påberåbe sig, at Jungbunzlauer fra 1994 overtog ansvaret for indsamlingen af salgsdata, og at selskabets administrerende direktør ledede kartelmøderne. Dette var ifølge Kommissionen tilstrækkeligt til at godtgøre, at Jungbunzlauer »var aktivt involveret i kartellet og gik meget længere, end selskabet selv vil erkende« (betragtning 284 til beslutningen).

246 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at Kommissionen har overdrevet betydningen af funktionen som leder af kartellets møder. Således som Kommissionen har anført i betragtning 120 til beslutningen, var denne rolle nemlig forbundet med formandskabet for Den Europæiske Sammenslutning af Citronsyreproducenter, hvorfor Jungbunzlaulers repræsentant kun havde påtaget sig denne rolle, fordi det var fastsat i kartellets regler i henhold til en turnusordning. Ifølge Jungbunzlauer bestod denne funktion hovedsageligt i at sikre den rette dataindsamling og var en »integreret« opgave, som især var af administrativ karakter. Denne funktion indebar på ingen måde en mulighed for større indflydelse i kartellet. Sagsøgeren er endvidere af den opfattelse, idet selskabet har henvist til de argumenter, der er blevet påberåbt i præmis 244 ovenfor, at selskabet ikke var i stand til at afvise denne funktion.

Herudover er rollen som formand, således som Kommissionen har opfattet den, i strid med den omstændighed, at Jungbunzlauer GmbH stedse blev kritiseret for ikke fuldt ud at overholde de indgåede aftaler. Jungbunzlauer er endelig af den opfattelse, at i sammenhæng med de oplysninger om økonomisk styrke, der er beskrevet i præmis 244 ovenfor, forekommer den omstændighed, at en familievirksomhed af gennemsnitlig betydning som Jungbunzlauer-koncernen har kunnet påtvinge de andre kartelmedlemmer nogen som helst foranstaltning, lidet realistisk.

²⁴⁷ Jungbunzlauer er af den opfattelse, at påtagelsen af funktionen som formand for kartellets møder endvidere kan bevise, at Jungbunzlauer først havde en vigtig rolle inden for kartellet fra 1994, dvs. for så vidt angår det sidste år af den periode, Kommissionen har anvendt. Denne omstændighed kan derimod i intet tilfælde modsige argumenterne i præmis 243 og 244 ovenfor. Påtagelsen af en sådan funktion ca. tre år senere udelukker absolut ikke, at Jungbunzlauer GmbH i 1991 var imod en forbindelse til kartellet.

²⁴⁸ På samme måde er det ifølge Jungbunzlauer med urette, at Kommissionen har påberåbt sig, at selskabets ledelse ofte var til stede under kartellets møder. Sagsøgeren har nemlig gjort gældende, dels at dette ikke var tilfældet for så vidt angår personerne R. og H., dels at en forholdsvis lille virksomhed som Jungbunzlauer er kendetegnet ved et »lidet optegnet« hierarki. Kommissionen har i betragtning 122 til beslutningen og i svarskriftet anført, at Jungbunzlauer var »talsmand« i forbindelse med et indgreb over for de kinesiske producenter, hvortil sagsøgeren har gjort gældende, at der kun var tale om forberedelsen af en antidumpingklage til Kommissionen, hvilket udgør et lovligt middel til at forsvare sig mod konkurrencefordrejninger, der skyldes import til under kostprisen, og ikke en tilsidesættelse af artikel 81 EF.

²⁴⁹ Endelig har Jungbunzlauer kritiseret Kommissionen for at have tiltaget sig argumentationen fra to af kartelmedlemmerne under den administrative procedure, nemlig H & R's og HLR's, der er sammenfattet i betragtning 279-281 til

beslutningen. Sagsøgeren har i denne henseende gjort gældende, for det første, at disse to virksomheders oplysninger er unøjagtige, for det andet, at de ikke har bevisværdi, fordi der er tale om erklæringer fra medanklagede, som naturligvis ønsker at lægge hovedansvaret for overtrædelsen over på andre virksomheder, og for det tredje, at Kommissionen ikke påberåbte sig disse oplysninger i klagepunktsmeddelelsen, hvorfor Kommissionen har tilsidesat retten til forsvar ved at påberåbe sig dem i beslutningen (jf. hvad angår dette tredje forhold, præmis 336 nedenfor).

250 Kommissionen har forkastet sagsøgerens argumentation.

b) Rettens bemærkninger

251 Det er i retningslinjernes punkt 3, første led, præciseret, at bøden kan nedsættes i tilfælde af formildende omstændigheder, f.eks. hvis den pågældende virksomhed »udelukkende har spillet en passiv rolle eller en rolle som medløber«.

252 Det fremgår i denne henseende af retspraksis (Rettens dom af 29.4.2004, forenede sager T-236/01, T-239/01, T-244/01 — T-246/01, T-251/01 og T-252/01, Tokai Carbon m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1181, præmis 331), at der blandt de forhold, som kan påvise en virksomheds passive rolle i et kartel, kan tages hensyn til en væsentligt mere sporadisk deltagelse i møderne end andre medlemmer af kartellet (dommen i sagen BPB de Eendracht mod Kommissionen, nævnt i præmis 88 ovenfor, præmis 343), ligesom den sene indtræden på det marked, hvorpå overtrædelsen er begået, uafhængigt af varigheden af dens deltagelse i overtrædelsen (jf. i denne retning Domstolens dom af 10.12.1985, forenede sager 240/82-242/82, 261/82, 262/82, 268/82 og 269/82, Stichting Sigarettenundustry m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3831, præmis 100), eller endog udtrykkelige erklæringer

herom fra repræsentanter fra andre virksomheder, som har deltaget i overtrædelsen (Rettens dom af 14.5.1998, sag T-317/94, Weig mod Kommissionen, Sml. II, s. 1235, præmis 264). Retten har i øvrigt udtalt, at et kartelmedlems »passive rolle« indebærer, at virksomheden holder »lav profil«, dvs. ikke deltager aktivt i udarbejdelsen af den eller de konkurrencestridige aftaler (Rettens dom af 9.7.2003, sag T-220/00, Cheil Jedang mod Kommissionen, Sml. II, s. 2473, præmis 167).

253 Kommissionen har i beslutningen bestridt, at Jungbunzlauer spillede en passiv rolle eller rolle som medløber, selv om den ikke har kvalificeret Jungbunzlauer som leder, henset til, at Jungbunzlauer fra og med 1994 overtog ansvaret for indsamlingen af salgsdata, og at selskabets administrerende direktør ledede kartelmøderne (betragtning 284 til beslutningen).

254 I det foreliggende tilfælde kan sagsøgeren for det første ikke med føje gøre gældende, at selskabet havde været imod en deltagelse i kartellet, som grundlag for at drage fordel af formildende omstændigheder. Selv om det antages, at det er godtgjort, at de andre kartelmedlemmer lagde økonomisk pres på Jungbunzlauer GmbH, for at selskabet tilsluttede sig kartellets aftaler, forholder det sig ikke desto mindre således, at da sagsøgeren først havde tilsluttet sig kartellet, rettede selskabet sig efter kartelmedlemmernes beslutninger uden at indtage en passiv rolle eller en rolle som medløber i forbindelse med overtrædelsen. Kommissionen har imidlertid i retningslinjerne understreget, at kun en »udelukkende« passiv rolle eller rolle som medløber kan give anledning til en nedsættelse af bøden. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at den pågældende virksomhed i visse af kartellets perioder eller for visse af kartellets aftaler har holdt en »lav profil«.

255 For det andet bekræftes denne konklusion af den omstændighed, at Jungbunzlauer regelmæssigt deltog i kartellets møder.

- 256 For det tredje kan sagsøgeren ikke med føje påberåbe sig de økonomiske vanskeligheder, selskabet havde i den periode, kartellet eksisterede. Det var netop på grund af de vanskeligheder, som alle de erhvervsdrivende på citronsyremarkedet havde i slutningen af 1980'erne, at visse af dem, herunder sagsøgeren, besluttede at vedtage en konkurrencebegrænsende adfærd. Karteller, såsom det i denne sag, opstår imidlertid som hovedregel, når der er problemer i en sektor (jf. i denne retning dommen i sagen Tokai Carbon m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 252 ovenfor, præmis 345).
- 257 Det er for det fjerde med urette, at sagsøgeren er af den opfattelse, at rollen som formand for kartellets møder udelukkende indebærer administrative opgaver og ikke giver selskabet nogen større indflydelse inden for kartellet. Det er nemlig ubestridt, at indkaldelse til møder, forslag til dagsorden og uddeling af arbejdsdokumenter til møderne er uforeneligt med en passiv rolle som medløber, der holder en lav profil. Sådanne initiativer afslører sagsøgerens gunstige og aktive indstilling over for kartellets udvidelse, fortsættelse og kontrol. Det er ligeledes med urette, at sagsøgeren har mindsket betydningen af det forhold, at Jungbunzlauers arbejdende bestyrelsesformand selv deltog i kartellets møder på trods af, at virksomheden ikke havde et tilsvarende hierarki som de andre kartelmedlemmer. Selv om det antages, at disse forhold er godtgjort, kan de alligevel påberåbes for at godtgøre, at sagsøgeren ikke spillede en ledende rolle i kartellet, men de kan efter deres art ikke godtgøre, at sagsøgeren »udelukkende« spillede en »passiv rolle eller en rolle som medløber«. Det er imidlertid ubestridt, at Kommissionen ikke var af den opfattelse, at sagsøgeren var en af lederne i kartellet.
- 258 Kommissionen har derfor ikke tilsidesat retningslinjerne ved at nægte at lade sagsøgeren drage fordel af formildende omstændigheder i henhold til en udelukkende passiv rolle eller en rolle som medløber, som Jungbunzlauer GmbH spillede ved overtrædelsens gennemførelse.

2. Jungbunzlauer GmbH's manglende faktiske gennemførelse af kartellet

a) Parternes argumenter

259 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at Kommissionen i overensstemmelse med retningslinjernes punkt 3, andet led, burde have ladet sagsøgeren drage fordel af formildende omstændigheder på grund af Jungbunzlauer GmbH's manglende faktiske gennemførelse af kartellet. Jungbunzlauer har gjort gældende, at selv om Jungbunzlauer GmbH's repræsentanter regelmæssigt deltog i møder, førte Jungbunzlauer GmbH en selvstændig handelspolitik, der var konkurrenceorienteret. Endvidere modstod Jungbunzlauer GmbH mere end alle andre virksomheder, der deltog i kartellet, konsekvent og i en forholdsvis lang periode alle forsøg fra de andre kartelmedlemmer på at »disciplinere« selskabets politik for salgsvilkår og priser.

260 Jungbunzlauer har for det første gjort gældende, således som det fremgår af betragtning 72 til beslutningen, at Jungbunzlauer GmbH's adfærd på markedet indtil 1990 var årsagen til prisfaldet på citronsyre i Europa, hvilket i sidste ende medførte kartellets dannelse. Sagsøgeren har anført, at Jungbunzlauer GmbH mellem 1970 og 1990 tredivedoblede sit salg af citronsyre, mens markedsvolumen i samme periode øgedes med knap 96%. Denne markedsandel blev vundet fra de store citronsyregrossister på markedet. Kartellet var således et middel til navnlig at indføre en fælles disciplin, således som det følger af beskrivelsen af det første møde i Basel den 6. marts 1991, der findes i sagsøgerens svar på klagepunktsmeddelelsen. Dette første mødes forløb beviser, at aftalerne fra starten var i strid med Jungbunzlauer GmbH's økonomiske interesser.

261 Jungbunzlauer har for det andet gjort gældende, at Jungbunzlauer GmbH under hele kartellets varighed forstyrrede kartellets arbejde betragteligt og nedbragte dets

virksomheder på markedet. Selv om Jungbunzlauer GmbH deltog i hovedparten af kartellets møder, blev det således af de andre kartelmedlemmer opfattet som en »urostifter«.

- 262 Jungbunzlauer har anført, at Jungbunzlauer GmbH under kartellets første periode, der strakte sig fra marts 1991 til anden halvdel af 1993 (betragtning 90 til beslutningen), hovedsagelig forsøgte at begrænse kartellets effektivitet. Selskabets hovedbekymring var at undgå, at der blev indført en kompensationsordning, der skulle sanktionere tilsidesættelser af kvoter. Dette er godtgjort ved Jungbunzlauer GmbH's repræsentanters adfærd under mødet i Jerusalem i maj 1992, således som sagsøgeren allerede beskrev det i skrivelse af 29. april 1999, i udtalelsen af 21. maj 1999 i henhold til samarbejdsmeddelelsen og i svaret på klagepunktsmeddelelsen.
- 263 Hvad angår kartellets anden periode, der strakte sig fra anden halvdel af 1993 til maj 1995 (betragtning 91 til beslutningen), har Jungbunzlauer påberåbt sig, at de berørte parter fik stadig vanskeligere ved at opretholde prisniveauet. Sagsøgeren har anført, at det, ud over importen fra Kina, var Jungbunzlauer GmbH, der på grund af selskabets forsøg på at forlade kartellet var hovedansvarlig for tingenes tilstand.
- 264 Ifølge Jungbunzlauer forekom der, således som det fremgår af betragtning 117 til beslutningen, fra begyndelsen af 1993 flere uoverensstemmelser mellem kartelmedlemmerne, og Jungbunzlauer GmbH blev identificeret som den hovedansvarlige, fordi selskabet ikke længere overholdt aftalerne og ifølge de andre kartelmedlemmer nægtede at underkaste sig disciplinen. Dette er ligeledes bekræftet i FBI's høringsprotokollat af mødet i Chicago i marts 1993. Sagsøgeren har på samme vis gjort gældende, således som selskabet allerede meddelte Kommissionen i skrivelse af 29. april 1999, i udtalelse af 21. maj 1999 i henhold til samarbejdsmeddelelsen og i svaret på klagepunktsmeddelelsen, og således som det ligeledes fremgår af de andre kartelmedlemmers udtalelser og FBI's protokollat, der er bilagt svaret på

klagepunktsmeddelelsen, at Jungbunzlauer GmbH under forskellige af kartellets møder mellem 1993 og 1995 blev kritiseret af de andre kartelmedlemmer for at være imod konkurrencebegrænsende foranstaltninger og for ikke at have anvendt visse af de indgåede aftaler. I begyndelsen af 1995 var der endelig tale om at udelukke Jungbunzlauer GmbH fra kartellet, og kartellets aktiviteter ophørte under et møde den 22. maj 1995, da der ikke kunne findes nogen anden løsning.

265 Jungbunzlauer er for det tredje af den opfattelse, at Jungbunzlauer GmbH's manglende faktiske gennemførelse af aftaler ligeledes forekom i forhold til dette selskabs priser. Sagsøgeren har nemlig henvist til fire grafer, der blev fremlagt for Kommissionen i forbindelse med svaret på klagepunktsmeddelelsen, og hvori sagsøgeren sammenlignede kartellets målpriser med de priser, som Jungbunzlauer GmbH faktisk anvendte på markedet. Det følger efter sagsøgerens opfattelse heraf, at Jungbunzlauer GmbH's tilbud i hovedreglen lå under målpriserne, og at selskabet dermed i vidt omfang »tilsidesatte« de af kartellet fastsatte priser og ikke blot punktvis. I modsætning til det af Kommissionen anførte er Jungbunzlauer af den opfattelse, at disse grafer ikke viser en parallelitet mellem målpriserne og de af Jungbunzlauer GmbH faktisk anvendte priser.

266 Kommissionen har forkastet sagsøgerens argumentation.

b) Rettens bemærkninger

267 Det er i retningslinjernes punkt 3, tredje led, præciseret, at bøden kan nedsættes i tilfælde af formildende omstændigheder, f.eks. ved manglende faktisk gennemførelse af aftaler.

- 268 Det skal i denne forbindelse undersøges, om de omstændigheder, som sagsøgeren har fremført, er af en karakter, der beviser, at selskabet i den periode, hvor det deltog i de ulovlige aftaler, i praksis afholdt sig fra at anvende dem ved at handle konkurrencebetonet på markedet (jf. i denne retning dommen i sagen Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 4872-4874, og i sagen Cheil Jedang mod Kommissionen, nævnt i præmis 252 ovenfor, præmis 192).
- 269 Det fremgår af fast retspraksis, at den omstændighed, at en virksomhed, der bevisligt har deltaget i en samordning af priser med sine konkurrenter, ikke har udvist en adfærd på markedet, der svarer til den, der blev aftalt med konkurrenterne, ikke nødvendigvis skal tages i betragtning som formildende omstændighed ved udmålingen af den bøde, der skal pålægges. En virksomhed, der på trods af samordningen med sine konkurrenter følger en mere eller mindre uafhængig politik på markedet, søger eventuelt blot at udnytte kartellet til sin fordel (dommen i sagen Cascades mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 230, og i sagen Cheil Jedang mod Kommissionen, nævnt i præmis 252 ovenfor, præmis 190).
- 270 I det foreliggende tilfælde er det under alle omstændigheder allerede blevet udtalt i præmis 183 og 184 ovenfor, at der faktisk var en parallelitet mellem de af kartellet fastsatte priser og de af sagsøgeren anvendte priser, selv om disse sidstnævnte generelt var lavere end de førstnævnte. I en sådan situation kan sagsøgeren ikke med føje gøre gældende, at kartellet var i strid med sagsøgerens økonomiske interesser, at sagsøgeren forstyrrede kartellets arbejde og nedbragte dets effektivitet, og at sagsøgeren generelt fakturerede priser, der var lavere end de aftalte priser.
- 271 Kommissionen har derfor ikke tilsidesat retningslinjerne ved at nægte at lade sagsøgeren drage fordel af formildende omstændigheder på grund af Jungbunzlauer GmbH's manglende faktiske gennemførelse af kartellet.

B — *Tilsidesættelse af begrundelsespligten*

- 272 Jungbunzlauer er i det væsentlige af den opfattelse, at beslutningen ikke er tilstrækkeligt begrundet for så vidt angår både den manglende faktiske gennemførelse af aftaler og rollen som medløber i kartellet, eftersom Kommissionen undlod at tage stilling til sagsøgerens forskellige argumenter under den administrative procedure.
- 273 Kommissionen har nedlagt påstand om, at dette anbringende forkastes.
- 274 Retten erindrer om den i præmis 100 ovenfor nævnte retspraksis og fastslår, at Kommissionen i betragtning 284 til beslutningen har antaget, at »[d]en omstændighed, at Jungbunzlauer fra og med 1994 overtog ansvaret for indsamlingen af salgsdata, og at selskabets [arbejdende bestyrelsesformand] ledede kartelmøderne, [...] i sig selv [var] tilstrækkeligt til at godtgøre, at Jungbunzlauer var aktivt involveret i kartellet og gik meget længere, end selskabet selv vil erkende«.
- 275 I øvrigt har Kommissionen i betragtning 218 og 219 til beslutningen vurderet og forkastet sagsøgerens argumenter om, at selskabet ikke spillede en aktiv rolle i kartellet og ikke gennemførte dets beslutninger.
- 276 Hvad endvidere angår den manglende gennemførelse af aftaler har Kommissionen i betragtning 285 til beslutningen henvist til analysen i betragtning 212-218 til beslutningen, hvor den detaljeret har redegjort for de berørte parter gennemførelse af kartellets aftaler hvad angår citronsyrepriser, kvoter og kompensationsmekanismer.

- 277 I modsætning til det af sagsøgeren anførte er beslutningen derfor tilstrækkeligt begrundet.

V — *Den manglende hensyntagen til bøder, der er pålagt i andre stater*

A — *Parternes argumenter*

- 278 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at Kommissionen har overskredet grænserne for sit skøn ved at nægte at tage hensyn til bøder, der allerede er blevet pålagt i forbindelse med krænkelingsprocedurer i De Forenede Stater og Canada om overtrædelse af konkurrencereglerne i disse lande, og nedsætte den bøde, der blev pålagt i beslutningen, på grund af denne omstændighed.
- 279 Jungbunzlauer har anført, at Jungbunzlauer-koncernen i forbindelse med krænkelingsproceduren i De Forenede Stater i 1997 indgik et retsforlig (Plea Agreement) med dette lands konkurrencemyndigheder, hvorefter sagsøgeren forpligtede sig til at betale en bøde på 11 mio. USD. Ifølge dette forligs vilkår er aftalen imidlertid ikke kun bindende for de aftaler, der vedrører De Forenede Staters marked, men også for de aftaler, der anses for at være gennemført i tredjelande. I forligets punkt 2 og punkt 4, litra b), tog de amerikanske myndigheder ved bødens udmåling hensyn til, at der var tale om et verdensomspændende kartel («i De Forenede Stater og andre steder»). Jungbunzlauer har tilføjet, at de amerikanske myndigheder i denne sammenhæng for første gang pålagde en meget større bøde, bl.a. under henvisning til aftalernes internationale karakter. Proceduren i De Forenede Stater vedrørte derfor ligeledes alle aftalerne og alle berørte virksomheders handlinger med henblik på at gennemføre disse sidstnævnte i det omfang, de vedrører de europæiske marked. De i klagepunktmeddelelsen beskrevne transaktioner og deres følgevirkninger på det europæiske marked er således allerede blevet sanktioneret med en bøde.

280 Jungbunzlauer har ligeledes påberåbt sig, at de canadiske konkurrencemyndigheder også indledte en procedure, der kunne føre til en bøde i henhold til kartelreglerne på grundlag af de samme aftaler. Jungbunzlauer-koncernen har i et retsforlig (Plea Agreement) fra 1998 accepteret at betale en bøde på 2 mio. CAD (eller 1,2 mio. EUR) for at bringe den procedure, som de canadiske myndigheder indledte på grundlag af de samme aftaler, til ophør.

281 Jungbunzlauer har i denne sammenhæng for det første indrømmet, at princippet *ne bis in idem* ikke som sådan finder anvendelse i denne sag, eftersom der er tale om forholdet mellem fællesskabsretlige og nationale straffebestemmelser. Ifølge Jungbunzlauer burde Kommissionen imidlertid i denne sag i henhold til det almindelige billighedshensyn, der som sådan er anerkendt af Fællesskabets retsinstanser (Domstolens dom af 13.2.1969, sag 14/68, Wilhelm m.fl., Sml. 1969, s. 1, org.ref.: Rec. s. 1, præmis 11, og Rettens dom af 6.4.1995, sag T-149/89, Sotralentz mod Kommissionen, Sml. II, s. 1127, præmis 29), have taget hensyn til den tanke, der ligger bag princippet *ne bis in idem*. Jungbunzlauer har understreget, at der i denne sag er tale om et verdensomspændende marked, på hvilket kartellets aftaler havde internationale følgevirkninger, og at myndighederne i De Forenede Stater og Canada pålagde bøder for de samme forhold som Kommissionen. Efter sagsøgerens opfattelse skal en sanktion, der er pålagt af myndighederne i en tredjestat, således påvirke Kommissionens beregning af bøden, i det mindste når Kommissionen og myndighederne i den pågældende tredjestat har påkendt de samme forhold. I faglitteraturen deles denne opfattelse af mange forfattere, herunder visse tidligere tjenestemænd i Kommissionen. Herudover fandt Domstolen ifølge Jungbunzlauer i dom af 14. december 1972, Boehringer mod Kommissionen (sag 7/72, Sml. 1972, s. 323, org.ref.: Rec. s. 1281, præmis 3), at der kan tages hensyn til bøder pålagt i tredjestater, når de kritiserede forhold er identiske. I denne dom fandt Domstolen, at der ved fastlæggelsen af bødernes størrelse ikke skulle tages hensyn til de udenlandske bøder, der allerede var pålagt, af den blotte årsag, at forholdene ikke var identiske. Dette godtgør, at der skal tages et sådant hensyn, når forholdene er identiske.

282 Jungbunzlauer har endvidere gjort gældende, at flere af de formål, der forfølges med pålæggelsen af en bøde, herunder navnlig afskrækkelse og afgivelse af fortjenesten, allerede er blevet opfyldt med de bøder, der er pålagt i tredjelande. Jungbunzlauer har i denne sammenhæng især fremhævet, at sagsøgeren i forbindelse med

straffesager i De Forenede Stater og Canada på grund af sagsøgerens begrænsede ressourcer fik lov til at afdrage bøden med betalinger over flere år. Jungbunzlauer-koncernens økonomiske evne er derfor allerede yderst belastet af de betragtelige bøder, den er blevet pålagt i De Forenede Stater og Canada. Der skal derfor tages hensyn til de allerede pålagte bøder, selv under hensyn til formålene med at pålægge en bøde.

- 283 Ifølge Jungbunzlauer har Kommissionen endelig med urette anfægtet, at myndighederne i De Forenede Stater og Canada ikke havde kompetence til at pålægge bøder for konkurrencebegrænsninger på Fællesskabets område, eftersom det fremgår af vilkårene for det forlig, der er indgået med de amerikanske myndigheder, at de ikke er begrænset til følgevirkninger på dette lands marked.
- 284 Kommissionen har nedlagt påstand om, at dette anbringende forkastes.

B — *Rettens bemærkninger*

- 285 Det bemærkes, at princippet *ne bis in idem* forbyder, at den samme person straffes mere end en gang for samme ulovlige adfærd for at beskytte det samme retsgode. Anvendelsen af dette princip afhænger af, at tre betingelser er opfyldt, nemlig at de faktiske omstændigheder er identiske, at lovovertræderen er den samme person, og at den retsbeskyttede interesse er den samme (jf. i denne retning dommen i sagen Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 132 ovenfor, præmis 338).
- 286 Efter Fællesskabets retsinstitansers praksis kan en virksomhed være genstand for to sideløbende procedurer til prøvelse af samme ulovlige adfærd og kan dermed blive

pålagt to sanktioner, nemlig én iværksat af den pågældende medlemsstats kompetente myndighed og én af Fællesskabet, såfremt procedurerne tjener forskellige formål, og såfremt de overtrådte bestemmelser ikke er identiske (dommen i sagen Wilhelm m.fl., nævnt i præmis 281 ovenfor, præmis 11, Rettens dom af 6.4.1995, sag T-141/89, Tréfileurope mod Kommissionen, Sml. II, s. 791, præmis 191, og dommen i sagen Sotralentz mod Kommissionen, nævnt i præmis 281 ovenfor, præmis 29).

- 287 Det følger heraf, at princippet *ne bis in idem* så meget desto mindre kan finde anvendelse i en sag som den foreliggende, idet de af Kommissionen på den ene side og af de amerikanske og canadiske myndigheder på den anden side indledte procedurer og pålagte bøder åbenbart ikke forfulgte de samme formål. I det første tilfælde drejede det sig om at bevare en loyal konkurrence på Den Europæiske Unions område eller i EØS, mens det i det andet tilfælde drejede sig om beskyttelsen af det amerikanske eller canadiske marked (jf. i denne retning dommen i sagen Tokai Carbon m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 252 ovenfor, præmis 134 og den deri nævnte retspraksis). Betingelsen for at anvende princippet *ne bis in idem*, nemlig at de beskyttede retsgoder skal være identiske, er således ikke opfyldt.
- 288 Retten finder derfor, at princippet *ne bis in idem* ikke finder anvendelse i denne sag. Retten tilslutter sig Jungbunzlauers vurdering, der er omtalt i præmis 281 ovenfor.
- 289 Jungbunzlauer er imidlertid af den opfattelse, at Kommissionen trods den manglende anvendelse af princippet *ne bis in idem* ved bødeudmålingen skal tage hensyn til bøder, der er pålagt af de amerikanske og canadiske myndigheder, som har påkendt de samme forhold. Ifølge Jungbunzlauer følger et sådant krav både af billighedsprincippet og af opfyldelsen af formålet med en bøde, som er afskrækkelse og afgivelse af fortjenesten.

- 290 For så vidt angår billighedsprincippet bemærker Retten, at muligheden for kumulation af sanktioner, en fællesskabsretlig og en national, efter to sideløbende procedurer, der følger af det særlige system for kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på det kartelretlige område, idet der forfølges forskellige formål, er underlagt et billighedskrav. Dette billighedskrav indebærer, at Kommissionen ved udmålingen af bøderne skal tage hensyn til sanktioner, som allerede måtte være pålagt den samme virksomhed for det samme forhold, når der er tale om sanktioner for overtrædelse af en medlemsstats kartelregler, og overtrædelsen således er sket på Fællesskabets område (dommen i sagen Wilhelm m.fl., nævnt i præmis 281 ovenfor, præmis 11, i sagen Tréfileurope mod Kommissionen, nævnt i præmis 286 ovenfor, præmis 191, og i sagen Sotralentz mod Kommissionen, nævnt i præmis 281 ovenfor, præmis 29).
- 291 Ifølge denne retspraksis skyldes det på den ene side den snævre indbyrdes afhængighed mellem medlemsstaternes nationale markeder og fællesmarkedet og på den anden side det særlige system med kompetencefordeling mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på området for karteller inden for samme område, at der skal tages hensyn til billighedskravet.
- 292 I denne sag mangler disse forhold imidlertid, og Kommissionen kan derfor på dette grundlag ikke kritiseres for at have set bort fra denne forpligtelse.
- 293 Der rejses ikke tvivl om denne konklusion ved dommen i sagen Boehringer mod Kommissionen, nævnt i præmis 281 ovenfor, som Jungbunzlauer har påberåbt sig. I denne sag anførte Domstolen ikke, hvorvidt Kommissionen skulle fradrage en sanktion pålagt af et tredjelands myndigheder i tilfælde, hvor der måtte være identitet mellem de forhold, der blev foreholdt en virksomhed af Kommissionen og de nævnte myndigheder, men begrænsede sig til at anføre, at dette spørgsmål bliver behandlet, når det opstår (dommen i sagen Boehringer mod Kommissionen, nævnt i præmis 281 ovenfor, præmis 3).

- 294 Selv om det i denne sag må antages, at billighedsprincippet tvinger Kommissionen til at tage hensyn til sanktioner, der er pålagt af tredjestaters myndigheder, når de forhold, der er blevet foreholdt en virksomhed af Kommissionen, er identiske med de forhold, der er blevet foreholdt den samme virksomhed af en myndighed i en tredjestat, skal det fastslås, at Jungbunzlauer fortsat ikke har godtgjort, at de amerikanske og canadiske myndigheder behandlede andre af kartellets anvendelser eller virkninger end dem, som vedrørte deres eget område.
- 295 Den blotte henvisning i det med de amerikanske myndigheder indgåede forlig til det forhold, at kartellet vedrørte »De Forenede Stater og andre steder«, godtgør ikke, at de amerikanske myndigheder ved bødeberegningen tog hensyn til andre af kartellets anvendelser eller virkninger end dem, som vedrørte det amerikanske område, navnlig inden for EØS (jf. i denne retning dommen i sagen Tokai Carbon m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 252 ovenfor, præmis 143). En sådan anvendelse ville i øvrigt kunne gøre indgreb i Kommissionens territoriale kompetence.
- 296 Hvad angår det med de canadiske myndigheder indgåede forlig har Jungbunzlauer på samme måde fortsat ikke fremlagt bevis for, at disse myndigheder ved bødeudmålingen tog hensyn til andre af kartellets anvendelser eller virkninger end dem, som vedrørte det canadiske område, navnlig inden for EØS.
- 297 Hvad angår den afskrækkende virkning af de allerede pålagte bøder og afgivelse af den pågældende fortjeneste bemærker Retten, at Kommissionens kompetence til at pålægge de virksomheder bøder, som forsætligt eller uagtsomt overtræder artikel 81, stk. 1, EF eller artikel 82 EF, er et af de midler, som Kommissionen har fået tildelt, for at den kan udføre sin tilsynsopgave ifølge fællesskabsretten. Dette omfatter pligten til at forfølge en generel politik med henblik på at anvende de i traktaten fastsatte

principper på konkurrenceområdet og til at påvirke virksomhedernes adfærd i denne retning (dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 199 ovenfor, præmis 105).

298 Kommissionen har følgelig kompetence til at fastsætte bødernes størrelse således, at deres afskrækkende virkning forstærkes, når en bestemt form for overtrædelse på grund af den fortjeneste, som visse virksomheder kan opnå herved, stadig er forholdsvis hyppig, skønt ulovligheden heraf har været fastslået siden begyndelsen af Fællesskabets fælles konkurrencepolitik (dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 199 ovenfor, præmis 108).

299 Jungbunzlauer kan ikke med føje gøre gældende, at en afgivelse af virksomhedens fortjeneste på grund af de allerede pålagte bøder nødvendigvis begrunder en nedsættelse af den på fællesskabsplan pålagte bøde, idet Kommissionen skal garantere de pålagte bøders afskrækkende virkning.

300 Jungbunzlauer kan i øvrigt ikke med føje gøre gældende, at der ikke er nogen afskrækkende virkning i forhold til selskabet, idet det allerede var blevet dømt for de samme faktiske forhold af tredjestaters domstole. Formålet med den afskrækkende virkning, som Kommissionen forfølger, vedrører virksomheders adfærd i Fællesskabet eller EØS. Det følger heraf, at den afskrækkende karakter af den bøde, der blev pålagt Jungbunzlauer for overtrædelsen af Fællesskabets konkurrenceregler, hverken kan fastsættes udelukkende på baggrund af Jungbunzlaulers konkrete situation eller på baggrund af denne virksomheds overholdelse af konkurrencereglerne i tredjestater uden for EØS (jf. i denne retning dommen i sagen *Tokai Carbon m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 252 ovenfor, præmis 146 og 147).

301 Anbringendet om manglende hensyntagen til de bøder, der er pålagt i andre stater, skal derfor forkastes.

VI — *Den øvre grænse for bødebeløbet i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17*

A — *Indledning*

302 Jungbunzlauer har anført, at Kommissionen i betragtning 293 til beslutningen har nedsat Cerestars og H & R's bøde for at overholde den øvre grænse for bødebeløbet i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17. Jungbunzlauer er af den opfattelse, at Kommissionen i denne sammenhæng har anlagt et urigtigt skøn og tilsidesat ligebehandlingsprincippet og begrundelsespligten.

303 Jungbunzlauer har formuleret dette anbringende i tre led, hvorefter Kommissionen ved beregningen af grænsen for bødebeløbet i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 for det første har nægtet at tage hensyn til de bøder, der blev pålagt i forbindelse med den såkaldte »natriumgluconat«-sag, for det andet har taget hensyn til Jungbunzlauer Holding AG's omsætning, og for det tredje ikke har taget hensyn til de bøder, der var pålagt i andre stater.

B — *Afvisningen af at tage hensyn til bøder, der blev pålagt i forbindelse med den såkaldte »natriumgluconat«-sag*

1. Parternes argumenter

304 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at Kommissionen har tilsidesat artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, idet den ikke ved overholdelsen af den øvre grænse for bødebeløbet i denne bestemmelse har taget hensyn til den bøde, som sagsøgeren

allerede var blevet pålagt ca. to måneder før i beslutningen i »natriumgluconat«-sagen. Sagsøgeren har anført, at selv om Kommissionen havde lagt de to bøder sammen, ville anvendelsen af den øvre grænse for bødebeløbet i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 have medført en nedsættelse af den pålagte bøde.

305 Ifølge Jungbunzlauer har Kommissionen foretaget en kunstig adskillelse af disse to sager. Citronsyre og natriumgluconat udgør nemlig ifølge sagsøgeren beslægtede produkter og tilhører den samme produktfamilie, da råvaren er den samme i de to produkter, da fremstillingsprocessen er stort set identisk, da de to produkter i vidt omfang sælges gennem de samme distributionskanaler, og da der er de samme købere til citronsyre som til natriumgluconat.

306 Den omstændighed, at der er en forskel mellem deltagerkredsen i de to sager, er ikke overbevisende, da forbindelsen mellem de to faktiske situationer ikke kan afhænge af en virksomheds individuelle beslutning om at fremstille eller ikke at fremstille et bestemt produkt. Endvidere taler en sammenligning af perioderne med overtrædelse i de to sager i modsætning til det af Kommissionen anførte for, at der vedtages en enkelt beslutning for de to sager. Jungbunzlauer har tilføjet, at de kompetente myndigheder i De Forenede Stater og Canada sammenlagde disse sager i forbindelse med en enkelt procedure og kun pålagde en enkelt bøde for overtrædelserne vedrørende de to produkter. Jungbunzlauer er endelig af den opfattelse, at »vitamin«-beslutningen, hvori Kommissionen behandlede otte karteller sammen, viser, at en processuel kumulation af uafhængige klagepunkter, der er omfattet af kartelreglerne, svarer til gængs praksis.

307 Kommissionen har forkastet sagsøgerens argumentation.

2. Rettens bemærkninger

308 I henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 kan Kommissionen pålægge virksomheder og sammenslutninger af virksomheder bøder på op til 10% af omsætningen i det sidste regnskabsår i hver af de virksomheder, som har medvirket ved overtrædelsen.

309 I denne sag har sagsøgeren kritiseret Kommissionen for at have foretaget en kunstig adskillelse af den foreliggende sag fra den sag, der gav anledning til »natriumgluconat«-beslutningen.

310 Det følger imidlertid af flere betragtninger til beslutningen og »natriumgluconat«-beslutningen, at Kommissionen i 2001 pålagde sagsøgeren to bøder, da sagsøgeren havde overtrådt konkurrencereglerne ved at deltage i to karteller, der vedrørte forskellige produkter, som udgjorde to særskilte markeder, selv om visse af deres anvendelser lå tæt på hinanden. Som det fremgår af betragtning 34-39 til »natriumgluconat«-beslutningen, udgør citronsyre nemlig ikke et almindeligt erstatningsprodukt, men kun en delvis erstatning for natriumgluconat på anvendelsesområdet. Retten finder, at Kommissionens vurdering ikke er fejlagtig, og at Kommissionen derfor i en sådan situation havde objektive årsager — og ikke kunstige, således som sagsøgeren har påstået — til at indlede to særskilte procedurer, at fastslå to særskilte overtrædelser og på uafhængig vis at pålægge to særskilte bøder for disse to overtrædelser.

311 Kommissionen har ud fra dette synspunkt og i modsætning til det af sagsøgeren anførte ikke handlet anderledes i forhold til »vitamin«-sagen. Selv om Kommissionen i sidstnævnte sag sammenlagde procedurerne vedrørende karteller på vitaminmarkedet og vedtog en enkelt beslutning, forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionen fastslog særskilte overtrædelser for hvert af de

pågældende vitaminer og sanktionerede de berørte virksomheder ved at pålægge otte selvstændige bøder.

- 312 Det skal endvidere fastslås, at blandt de fem citronsyreproducenter, der er beslutningens adressater, deltog kun to i kartellet i natriumgluconatsektoren, nemlig sagsøgeren og ADM. Kartellet i natriumgluconatsektoren eksisterede endvidere fra 1987 til juni 1995, mens kartellet i citronsyresektoren kun varede fra marts 1991 til maj/juni 1995, og medlemmerne af de to karteller havde hverken en fælles plan eller formål, som vedrørte den samlede og koordinerede afskaffelse af konkurrence på de to pågældende markeder.
- 313 Endelig er den omstændighed, som sagsøgeren har gjort gældende, at konkurrencemyndighederne i De Forenede Stater og Canada sammenlagde sagerne om dels citronsyre, dels natriumgluconat, uden betydning for vurderingen af lovligheden af Kommissionens fremgangsmåde for så vidt angår grænsen i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17.
- 314 Dette anbringendes første led om afvisningen af at tage hensyn til de bøder, der blev pålagt i »natriumgluconat«-beslutningen, skal derfor forkastes for så vidt angår grænsen i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17.

C — Hensyntagen til Jungbunzlauer Holding AG's omsætning

1. Indledning

- 315 Hvad angår en hensyntagen til Jungbunzlauer Holding AG's omsætning har sagsøgeren påberåbt sig tre anbringender om tilsidesættelse af for det første ligebehandlingsprincippet, for det andet begrundelsespligten og for det tredje et urigtigt skøn.

2. Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

Parternes argumenter

- ³¹⁶ Jungbunzlauer har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat ligebehandlingsprincippet, idet den ved overholdelsen af den øvre grænse for bødebeløbet i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 har taget hensyn til Jungbunzlauer-koncernens omsætning, mens den for så vidt angår to andre parter, der er beslutningens adressater, nemlig H & R og Cerestar, hverken har taget hensyn til disse selskabers moderselskabers omsætning eller disse sidstnævntes aktier.
- ³¹⁷ Jungbunzlauer har understreget, at selskabet ikke anfægter rigtigheden af Kommissionens beregning i tilfældene H & R og Cerestar, selv om Kommissionen efter sagsøgerens opfattelse ved at handle på denne måde har forkastet sin hidtil anvendte beregningsmetode. Jungbunzlauer er af den opfattelse, idet selskabet har henvist til »natriumgluconat«-beslutningen og »vitamin«-beslutningen, at Kommissionens tidligere beslutningspraksis bestod i, at den i beregningen integrerede bødegrænsen i henhold til de berørte virksomheders samlede omsætning, jf. artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, og koncernens omsætning, dvs. moderselskabet eller -selskabernes og datterselskabernes omsætning. Jungbunzlauer har gjort gældende, at Kommissionen burde have givet sagsøgeren samme mere fordelagtige behandling.
- ³¹⁸ Hvad angår behandlingen af H & R har Jungbunzlauer bemærket, at det fremgår af betragtning 292 og 293 til beslutningen, at Kommissionen udelukkende har henholdt sig til omsætningen for H & R's aktionærer, og at den på grund af dette valg har nedsat bøden fra 122,5 til 20,31 mio. EUR. Ifølge Jungbunzlauer ville det imidlertid ikke have været nødvendigt at foretage denne nedsættelse, hvis

Kommissionen havde anvendt sin tidligere praksis. Jungbunzlauer har nemlig af betragtning 25 ff., 50, 183 og 243 til beslutningen udledt, at H & R i 2000 tilhørte Bayer-koncernen, som i dette år havde en omsætning på 30,971 mia. EUR.

319 Hvad angår behandlingen af Cerestar har Jungbunzlauer uden at fremkomme med en specifik begrundelse bemærket, at Kommissionen har nedsat bøden fra 4,55 til 1,75 mio. EUR. Jungbunzlauer har i denne henseende antaget, at Kommissionen henholdt sig til Cerestars omsætning, der er angivet i betragtning 21 til beslutningen. Ifølge Jungbunzlauer tilhørte Cerestar i 2000 imidlertid koncernen Eridania-Béghin-Say, som i dette år havde en omsætning på 98,053 mia. EUR (betragtning 19 til beslutningen).

320 Hvad derimod angår Jungbunzlauer har Kommissionen henvist til Jungbunzlauer-koncernens omsætning (betragtning 50, 185 og 293 til beslutningen). Ifølge Jungbunzlauer burde Kommissionen imidlertid, hvis den for sagsøgeren havde anvendt den samme beregningsmetode som for H & R og Cerestar, kun have taget hensyn til Jungbunzlauers omsætning, der som administrationselskab kun havde en lille omsætning (ca. 3,5 mio. EUR). Dette burde således ved en anvendelse af den øvre grænse på 10% have ført til en betragtelig nedsættelse af bøden (ca. 0,35 mio. EUR). Jungbunzlauer har tilføjet, at hvis Kommissionen havde henholdt sig til omsætningen hos Jungbunzlauer GmbH — Jungbunzlauer GmbH havde i 2000 en omsætning på kun 197,3 mio. EUR — som efter sagsøgerens opfattelse burde have været beslutningens adressat, var det endelige beløb faldet fra 29,4 til 19,73 mio. EUR.

321 Kommissionen har forkastet Jungbunzlauers argumentation.

Rettens bemærkninger

322 Det skal erindres, at ligebehandlingsprincippet forbyder, at ensartede situationer behandles forskelligt, og at forskellige situationer behandles på samme måde,

medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. Rettens dom i sagen BPB de Eendracht mod Kommissionen, nævnt i præmis 88 ovenfor, præmis 309 og den deri nævnte retspraksis).

- 323 I denne sag fremgår det af betragtning 30, 34 og 187 til beslutningen, uden at Jungbunzlauer har anfægtet dette, at overtrædelsen blev begået af de virksomheder, som efter hinanden varetog forvaltningen af hele koncernen, nemlig Jungbunzlauer GmbH, og efter koncernens omstrukturering, Jungbunzlauer. Jungbunzlauer-koncernens ledelse deltog i kartellets møder og traf beslutninger om koncernens deltagelse i kartellet og dets adfærd inden for kartellet.
- 324 Jungbunzlauer har derimod end ikke forsøgt at godtgøre, at de to andre selskabers, nemlig H & R og Cerestar, situation kunne sammenlignes med sagsøgerens egen situation. Sagsøgeren har således ikke godtgjort, at den situation, som disse to andre selskaber befandt sig i, kunne sammenlignes med sagsøgerens.
- 325 Anbringendet om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet skal derfor forkastes.

3. Tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 326 Jungbunzlauer har kritiseret Kommissionen for ikke at have fremlagt tilstrækkelige elementer, der kan begrunde, at den ikke har nedsat sagsøgerens bøde i henhold til loftet i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17. Ifølge sagsøgeren er det kun i svarskriftet, at Kommissionen har givet en forklaring på den forskellige behandling af Jungbunzlauer på den ene side og H & R og Cerestar på den anden side.

- 327 Kommissionen har nedlagt påstand om, at dette anbringende forkastes.
- 328 Retten bemærker, at Kommissionen i betragtning 30-34, 187 og 188 til beslutningen har begrundet, hvorfor den har pålagt Jungbunzlauer ansvaret for overtrædelsen som koncernens forvaltningsselskab. En samlet læsning af betragtningerne til beslutningen gør det derfor muligt uden vanskeligheder at forstå Kommissionens begrundelse for ikke at nedsætte bødebøbet i henhold til loftet i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 i modsætning til det, den har gjort i tilfældene H & R og Cerestar. Kommissionen var derfor på ingen måde forpligtet til atter at redegøre for denne begrundelse i den del af beslutningen, som vedrørte anvendelsen af dette loft.
- 329 Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten skal derfor ligeledes forkastes.
4. Et urigtigt skøn, idet Kommissionen har nægtet at tage hensyn til de bøder, der er blevet pålagt i andre stater
- 330 Jungbunzlauer har gjort gældende, at ved beregningen af det øvre loft for bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 skal de bøder, som Jungbunzlauer-koncernen blev pålagt i De Forenede Stater og Canada (10,9 mio. EUR), sammenlægges med den af Kommissionen pålagte bøde (29,4 mio. EUR inden anvendelsen af samarbejdsmeddelelsen). Der opnås således et samlet beløb på 40,3 mio. EUR, hvilket ligger langt over den pågældende grænse.

- 331 Kommissionen har forkastet denne argumentation.

- 332 Retten finder, at det fremgår af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, at det heri fastsatte bødeloft udelukkende finder anvendelse på bøder, der er pålagt af Kommissionen for overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler. Denne fortolkning af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 er i øvrigt i overensstemmelse med det i præmis 285-301 ovenfor udtalte, nemlig at Kommissionen ikke har tilsidesat princippet *ne bis in idem* ved at pålægge Jungbunzlauer en bøde uden at tage hensyn til den bøde, som Jungbunzlauer allerede havde betalt i forbindelse med straffesager i tredjelande.
- 333 Jungbunzlauer har derfor med urette kritiseret Kommissionen for ikke at have taget hensyn til de bøder, som Jungbunzlauer blev pålagt i De Forenede Stater og Canada, ved beregningen af bødeloftet i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17.
- 334 Dette led af anbringendet og anbringendet i sin helhed skal derfor forkastes.

VII — *Tilsidesættelse af retten til aktindsigt*

A — *Parternes argumenter*

- 335 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at Kommissionen har tilsidesat selskabets ret til indsigt i alle sagsakter, idet den har støttet beslutningen på visse dokumenter, om hvilke sagsøgeren ikke er blevet hørt. Ifølge Jungbunzlauer skal beslutningen annulleres på grund af disse proceduremangler eller i hvert fald den del af beslutningen, hvori Kommissionen har henholdt sig til de dokumenter, som sagsøgeren ikke har fået aktindsigt i.

- 336 Ifølge Jungbunzlauer er Kommissionen forpligtet til at stille alle sagsakter vedrørende undersøgelsen til rådighed for de berørte virksomheder, således at virksomhederne er i stand til på passende vis at forsvare sig mod kritikken i klagepunktsmeddelelsen (Domstolens dom af 8.7.1999, sag C-51/92 P, Hercules Chemicals mod Kommissionen, Sml. I, s. 4235, præmis 54, og dommen i sagen Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 144). Retten til aktindsigt gælder også med hensyn til svarene fra andre virksomheder, der er berørt af klagepunktsmeddelelsen (dommen i sagen Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 384 ff.). Retten til aktindsigt i alle sagsakterne vedrører ikke kun alle de dokumenter, der er til skade for virksomheden, men også dem, der er diskulperende for virksomheden. Da det ifølge Jungbunzlauer ikke kan udelukkes, at de berørte virksomheders forsvar kan påvirkes af den omstændighed, at de har haft ufuldstændig adgang til sagsakterne vedrørende undersøgelsen, skal beslutningen annulleres (dommen i sagen Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 156 ff.). Jungbunzlauer er af den opfattelse, idet selskabet har henvist til generaladvokat Légers forslag til afgørelse til Domstolens dom af 6. april 1995 (sag C-310/93 P, BPB Industries og British Gymsum mod Kommissionen, Sml. I, s. 865, på s. 987, punkt 119 og 120) og til Rettens kendelse af 4. april 2002 (sag T-198/01 R, Technische Glaswerke Illmenau mod Kommissionen, Sml. II, s. 2153, præmis 85 ff.), at der ikke skal stilles større krav til beviset, når sagsakternes ufuldstændige karakter begrænser virksomhedens muligheder for at forsvare sig.
- 337 Jungbunzlauer har i denne sag kritiseret Kommissionen for ikke at have meddelt selskabet Cerestars, H & R's, HLR's og ADM's svar på klagepunktsmeddelelsen. Jungbunzlauer har anført, at Kommissionen i fodnote 113 (betragtning 217 til beslutningen), 118 (betragtning 220 til beslutningen) og 119 (betragtning 223 til beslutningen) har omtalt uddrag fra disse dokumenter, som navnlig vedrørte aftalernes effektive gennemførelse.
- 338 Disse dokumenter kunne for det første have været til nytte for sagsøgerens forsvar, da de støttede sagsøgerens egne påstande.

- 339 Jungbunzlauer har for det andet gjort gældende, at Kommissionen i betragtning 279 og 281 til beslutningen har anvendt visse dele af svarene fra H & R og HLR på klagepunktmeddelelsen vedrørende Jungbunzlauer GmbH's rolle som medløber til at anklage sagsøgeren.
- 340 Jungbunzlauer har tilføjet, at Kommissionen under den administrative procedure anmodede parterne om at sende den udgaver, der ikke var fortrolige, af deres svar på klagepunktmeddelelsen. Kommissionen kunne uden yderligere administrative omkostninger have givet de berørte parter aktindsigt i disse dokumenter.
- 341 Kommissionen har nedlagt påstand om, at dette anbringende forkastes.

B — *Rettens bemærkninger*

1. Indledning

- 342 Sagsøgeren har kritiseret Kommissionen for ikke at have givet aktindsigt i de andre berørte parters svar på klagepunktmeddelelsen, selv om Kommissionen i beslutningen har anvendt visse oplysninger i disse svar til at anklage sagsøgeren, og selv om visse andre oplysninger kunne anvendes diskulperende for sagsøgeren.

2. De belastende forhold

- 343 Hvis Kommissionen agter at anvende et uddrag af et svar på en klagepunktsmeddelelse eller et dokument, som er vedlagt svaret, med henblik på at føre bevis for en overtrædelse under en procedure i henhold til traktatens artikel 81, stk. 1, EF, skal de øvrige parter i proceduren have mulighed for at udtale sig om et sådant bevis. I så fald udgør det pågældende uddrag af svaret på en klagepunktsmeddelelse eller det dokument, der er vedlagt svaret, belastende materiale i forhold til de parter, som angiveligt deltog i overtrædelsen (jf. dommen i sagen *Cimenteries CRB m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 386 og den deri nævnte retspraksis).
- 344 Det påhviler den berørte virksomhed at bevise, at det resultat, som Kommissionen er kommet til i beslutningen, ville have været et andet, såfremt et ikke udleveret dokument, som Kommissionen har benyttet som grundlag for at anse denne virksomhed for skyldig, måtte udelukkes som belastende bevis (dommen i sagen *Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 132 ovenfor, præmis 71-73).
- 345 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen i betragtning 279 og 281 til beslutningen har anvendt visse dele af svarene fra H & R og HLR på klagepunktmeddelelsen vedrørende *Jungbunzlauer GmbH's* rolle som medløber i kartellet mod sagsøgeren.
- 346 Det skal i denne forbindelse fastslås, at Kommissionen efter at have sammenfattet sagsøgerens argumenter om de formildende omstændigheder, som selskabet anså sig for at have ret til at gøre gældende på grund af dets passive rolle eller rolle som medløber (betragtning 275-278 til beslutningen), og inden at have svaret på disse argumenter (betragtning 282 og 284 til beslutningen) har sammenfattet H & R's og

HLR's udtalelser i deres respektive svar på klagepunktsmeddelelsen (betragtning 279-281 til beslutningen). Disse parter bestred i det væsentlige i udtalelserne, at sagsøgeren havde en passiv rolle eller en rolle som medløber inden for kartellet.

347 Det bemærkes — uden at det er nødvendigt at undersøge, om de i præmis 343 og 344 ovenfor opregnede principper ikke kun finder anvendelse på analysen af, om der foreligger et kartel, og om deltagelsen heri, men ligeledes på udmålingen af bøden — at Kommissionen med rette kunne støtte sig udelukkende til de oplysninger, som sagsøgeren selv fremlagde under den administrative procedure, til at forkaste sagsøgerens argumenter vedrørende formildende omstændigheder på grund af selskabets passive rolle eller rolle som medløber.

348 Kommissionen har nemlig i betragtning 284 til beslutningen udelukkende til støtte for sin konklusion anvendt det forhold, at »Jungbunzlauer fra og med 1994 overtog ansvaret for indsamlingen af salgsdata, og at selskabets [arbejdende bestyrelsesformand] ledede kartelmøderne, [...] i sig selv [var] tilstrækkeligt til at godtgøre, at Jungbunzlauer var aktivt involveret i kartellet og gik meget længere, end selskabet selv vil erkende«. Sagsøgeren havde imidlertid selv givet Kommissionen disse oplysninger både i skrivelse af 29. april 1999 og i skrivelse af 21. maj 1999.

349 Det resultat, som Kommissionen er nået til i beslutningen, ville derfor ikke have været anderledes, hvis H & R's og HLR's svar på klagepunktsmeddelelsen skulle have været fjernet fra sagsakterne.

350 Dette led af anbringendet skal derfor forkastes.

3. De diskulperende forhold

- 351 For så vidt angår den situation, hvor et diskulperende dokument ikke er blevet fremlagt, skal den berørte virksomhed blot godtgøre, at den manglende fremlæggelse heraf har kunnet påvirke procedures forløb og indholdet af Kommissionens beslutning til skade for virksomheden. Det er tilstrækkeligt, at virksomheden påviser, at den kunne have anvendt dette dokument til sit forsvar i den forstand, at hvis den kunne have henvist til det under den administrative procedure, havde den kunnet gøre omstændigheder gældende, der ikke stemte overens med de følgeslutninger, som Kommissionen var nået frem til i denne fase, og havde således på den ene eller den anden måde kunnet øve indflydelse på Kommissionens vurderinger i beslutningen, i det mindste hvad angår grovheden og varigheden af den adfærd, som virksomheden blev kritiseret for, og dermed på bødeniveauet. Muligheden for, at et ikke udleveret dokument har kunnet påvirke procedures forløb og indholdet af Kommissionens beslutning, kan kun godtgøres efter en foreløbig undersøgelse af visse beviser, der sandsynliggør, at de ikke udleverede dokumenter — i forhold til disse beviser — kunne have en betydning, som ikke burde være overset (dommen i sagen Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 132 ovenfor, præmis 74-76).
- 352 Sagsøgeren har for det første påberåbt sig, at Kommissionen i fodnote 113 (betragtning 217 til beslutningen) har henholdt sig til den del af Cerestars svar på klagepunktsmeddelelsen, hvori dette selskab vedrørende kartellets effektive gennemførelse udtalte, at det havde nægtet at tilslutte sig visse prisaftaler, og at det fra januar 1992 altid havde anvendt lavere priser end andre producenter. Ifølge sagsøgeren kunne Cerestars udtalelser havde været nyttige for sagsøgerens forsvar, idet de støttede sagsøgerens argumentation om kartellets konkrete indvirkning på markedet.
- 353 Den blotte omstændighed, at Cerestar i det væsentlige fremsatte de samme argumenter som sagsøgeren om den påståede manglende overholdelse af de aftalte regler, kan ikke udgøre et diskulperende forhold.

- 354 Det skal nemlig for det første fastslås, at Kommissionen i betragtning 218 til beslutningen har forkastet Cerestars og sagsøgerens argumentation, idet Kommissionen navnlig har støttet sig til en udtalelse fra ADM, der var bilagt klagepunktsmeddelelsen. Ifølge denne udtalelse fra ADM spillede sagsøgeren en aktiv rolle i kartellet og søgte at opnå en vis stabilitet på markedet. Endvidere har Kommissionen i betragtning 219 til beslutningen påberåbt sig Rettens praksis, hvorefter en virksomhed, der på trods af samordningen med sine konkurrenter følger en mere eller mindre uafhængig politik på markedet, eventuelt søger at udnytte kartellet til sin fordel. Den blotte påmindelse om retspraksis kan imidlertid ikke udgøre et belastende forhold, idet retspraksis under alle omstændigheder er offentlig og tilgængelig uafhængigt af de specifikke dokumenter de i administrative sagsakter.
- 355 For det andet er det blotte forhold, at ADM og Cerestar påberåbte sig de samme argumenter som sagsøgeren, og at en af dem anvendte flere ressourcer på sit forsvar, ikke tilstrækkeligt til at anse disse argumenter for »diskulperende forhold«.
- 356 Det følger heraf, at selv om sagsøgeren havde kunnet støtte sig på den pågældende del af Cerestars svar på klagepunktsmeddelelsen under den administrative procedure, ville Kommissionens vurderinger ikke være blevet påvirket heraf.
- 357 Sagsøgeren har for det andet påberåbt sig, at Kommissionen i fodnote 118 (betragtning 220 til beslutningen) og 119 (betragtning 223 til beslutningen) har henholdt sig til dels H & R's svar på klagepunktsmeddelelsen, dels en sagkyndig rapport fra ADM. Disse to dokumenter havde ifølge sagsøgeren ligeledes kunnet give sagsøgeren mulighed for at uddybe sin egen argumentation vedrørende kartellets manglende konkrete indvirkning.

358 Således som det er udtalt ovenfor, har Kommissionen imidlertid støttet sig til flere forhold, herunder visse skriftlige beviser, og kunne med rette have den opfattelse i betragtning 226 til beslutningen, at selv om argumenterne i disse dokumenter havde en vis værdi, godtgjorde de ikke, at kartellet ikke havde nogen virkning på markedet.

359 Selv om sagsøgeren havde kunnet gøre disse dokumenter gældende under den administrative procedure, ville Kommissionens vurdering derfor ikke være blevet påvirket af disse dokumenter.

360 På baggrund af ovenstående betragtninger skal anbringendet om tilsidesættelse af retten til aktindsigt forkastes.

VIII — Betydningen af rækkevidden og varigheden af den administrative procedure for bødebeløbet

A — Indledning

361 Jungbunzlauer har anført, at beslutningen først blev vedtaget seks og et halvt år efter overtrædelsens ophør. Navnlige tiden mellem overtrædelsens ophør og den formelle indledning af proceduren den 28. marts 2000 var meget lang. Ifølge sagsøgeren har denne omstændighed haft en dobbelt påvirkning af fastsættelsen af bødebeløbet.

B — *Kommissionen har taget hensyn til de berørte virksomheders omsætning i 2000*

1. Parternes argumenter

- 362 Jungbunzlauer har bemærket, idet selskabet har henvist til tabellen i betragtning 50 til beslutningen, at Kommissionen, da den i forbindelse med beregningen af bødebøbet har taget hensyn til størrelsen af de berørte virksomheder og de koncerner, de tilhører, ikke har taget hensyn til omsætningerne i den periode, hvor kartellet eksisterede (1991-1995), men i denne henseende støttede sig til omsætningen i 2000. Jungbunzlauer har imidlertid understreget, at selskabets omsætning er steget betragteligt siden overtrædelsens ophør i 1995: I 1995 havde Jungbunzlauer-koncernen kun 76,3% af sin nuværende omsætning, og i 1999-2000 steg koncernens omsætning med 13,5%.
- 363 Jungbunzlauer har anført, at Kommissionen i retningslinjerne har anført, at den tager hensyn til »de overtrædende virksomheders faktiske økonomiske muligheder for at påføre andre økonomiske beslutningstagere [...] alvorlig skade« (punkt 1 A, fjerde afsnit). Kommissionen burde i denne sammenhæng udelukkende støtte sig til de berørte virksomheders størrelse på tidspunktet for overtrædelsen, da disse oplysninger som de eneste gav mulighed for at besvare dette spørgsmål, og da størrelsen af virksomhedernes omsætning på et senere tidspunkt ikke har nogen værdi.
- 364 Endvidere begunstiger den af Kommissionen valgte beregningsmetode med urette de virksomheder, der har tjent på kartellet, og som efter kartellets ophør har stået over for en betydelig nedgang i omsætningen. Virksomheder, der ligesom Jungbunzlauer har haft en stigende omsætning efter kartellets ophør, får derimod ikke en sådan begunstigelse, hvilket er et absurd resultat.

365 Kommissionen har ifølge Jungbunzlauer med urette argumenteret mod dette argument med, at hvis den havde pålagt en bøde på et tidligere tidspunkt, ville Jungbunzlauer være blevet ramt endnu hårdere af bøden. Hvis Kommissionen havde truffet beslutningen på et tidligere tidspunkt end 2001, ville bøden have været meget større.

366 Kommissionen har forkastet sagsøgerens argumentation.

2. Rettens bemærkninger

367 Det bemærkes, at anvendelsen af multiplikationsfaktoren tilsigter at sikre bødens afskrækkende virkning. Denne virkning gør det muligt at tage hensyn til de berørte virksomheders størrelse og samlede ressourcer på det tidspunkt, hvor bøden pålægges.

368 Selv om det antages, således som sagsøgeren har anført, at de berørte parters omsætning har udviklet sig mellem kartellets ophør og år 2000, forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionen ved at anvende en multiplikationsfaktor på bøderne til ADM, HLR og H & R på 2 og 2,5 ikke har foretaget en meget præcis beregning af disse omsætninger, men har bekræftet, at der var en meget stor forskel mellem disse omsætninger. Sagsøgeren har imidlertid end ikke påstået, at denne væsentligt forskellige størrelse ændrede sig mellem 1995 og 2000.

369 I modsætning til det af sagsøgeren anførte har Kommissionen således hverken tilsidesat retningslinjerne eller ligebehandlingsprincippet ved at støtte sig til de berørte virksomheders omsætning i 2000 for at justere bødebeløbene.

370 Sagsøgerens anbringender skal derfor forkastes.

C — Kommissionen har skærpet sin bødepolitik

1. Parternes argumenter

- 371 Jungbunzlauer har gjort gældende, at Kommissionen ved at vedtage beslutningen og mere generelt i 2001 har foretaget en væsentlig skærpelse af sin bødepolitik. Ifølge Jungbunzlauer blev selskabet imidlertid på grund af procedurens unormalt lange varighed i denne sag pålagt en bøde, der svarede til Kommissionen nye skærpede praksis. Hvis proceduren derimod havde været afsluttet tidligere, ville sagsøgeren have draget fordel af den tidligere beslutningspraksis, som var meget mere fordelagtig for de berørte virksomheder.
- 372 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at procedurens usædvanligt lange varighed bekræftes af en sammenligning med »aminosyre«-beslutningen og »vitamin«-beslutningen. Ifølge Jungbunzlauer blev disse to andre sager nemlig behandlet meget hurtigere end den foreliggende sag: I »aminosyre«-sagen ophørte kartellet i 1995, og beslutningen blev vedtaget knap fem år senere; i »vitamin«-sagen ophørte kartellet i foråret 1999, og beslutningen blev vedtaget kun to år og ni måneder senere. I den foreliggende sag blev beslutningen derimod først vedtaget seks og et halvt år efter aftalernes endelige ophør. Dette er så meget desto mere forbløffende, som denne sag, sammenlignet med de andre sager, var meget mindre kompliceret ud fra såvel et materielt som et processuelt synspunkt.
- 373 Jungbunzlauer er af den opfattelse, at proceduren i denne sag helt realistisk burde have været afsluttet på to eller tre år. Det er endvidere Jungbunzlauers opfattelse, at

hvis proceduren var blevet afsluttet tidligere, ville dels de andre kriterier have været langt mindre strenge end de, der fandt anvendelse ved beslutningens vedtagelse, dels ville beslutningen endog have kunnet været vedtaget inden retningslinjernes offentliggørelse, således at den gamle beregningsmetode havde fundet anvendelse.

374 Ifølge Jungbunzlauer kan den forskellige varighed af behandlingen af disse sager ikke forklares med, at sagerne har været prioriteret forskelligt. Jungbunzlauer har ikke bestridt, at Kommissionen kan prioritere i henhold til sagernes betydning fra en konkurrenceretlig synsvinkel. Dette kan imidlertid ikke føre til, at en virksomhed, som berøres af en sag, der er lavere prioriteret, skal pålægges en højere bøde end andre virksomheder, der er involveret i sager, der er højere prioriteret. Denne fremgangsmåde modarbejder i øvrigt bødernes afskrækkende formål.

375 Kommissionen har forkastet sagsøgerens argumentation.

2. Rettens bemærkninger

376 Sagsøgeren er i det væsentlige af den opfattelse, at hvis Kommissionens undersøgelsesprocedure var blevet afsluttet tidligere, ville sagsøgeren have draget fordel af en tidligere beslutningspraksis og mindre strenge kriterier for bødeudmålingen. Sagsøgeren har præciseret, at beslutningen endog kunne have været vedtaget inden retningslinjernes offentliggørelse, således at sagsøgeren havde kunnet drage fordel af den gamle beregningsmetode for bøder.

- 377 Retten bemærker i denne henseende, at den omstændighed, at Kommissionen tidligere har pålagt bøder af en bestemt størrelsesorden i tilfælde af visse typer overtrædelser, ikke kan 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. For at Fællesskabets konkurrenceregler kan gennemføres effektivt, må Kommissionen tværtimod til enhver tid have mulighed for at tilpasse bødeniveauet efter denne politiks krav (jf. dommen i sagen LR af 1998 mod Kommissionen, nævnt i præmis 88 ovenfor, præmis 237 og den deri nævnte retspraksis). Sagsøgeren kan derfor ikke drage fordel af en tidligere beslutningspraksis, blot fordi beslutningen vedrørende sagsøgeren ligeledes burde have været vedtaget tidligere.
- 378 Retten fastslår i øvrigt og under alle omstændigheder, at Kommissionens beslutningspraksis for udmålingen af bøden i beslutningen stammer fra anvendelsen af de i retningslinjerne definerede kriterier.
- 379 Retten bemærker endvidere, at Kommissionen i august 1995 fik oplyst af det amerikanske justitsministerium, at ministeriet foretog en undersøgelse af citronsyremarkedet. I april 1997 fik Kommissionen oplyst af det amerikanske justitsministerium, at sagsøgeren havde deltaget i et kartel i De Forenede Stater. Endelig sendte Kommissionen i august 1997 begæring om oplysninger til de fire største citronsyreproducenter i Fællesskabet, herunder Jungbunzlauer.
- 380 Retten anfører på baggrund af disse forhold, at det forhold, at konkurrencemyndighederne i tredjelande giver Kommissionen oplysninger, ikke kan give Kommissionen pligt til at indlede en undersøgelse. Kommissionens almindelige kontrolpligt på konkurrenceområdet i henhold til artikel 85 EF indebærer ikke, at Kommissionen har en forpligtelse til at indlede procedurer med henblik på konstatering af eventuelle overtrædelser af fællesskabsretten (Domstolens dom af 15.10.2002,

forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 8375, præmis 447 og 448, og Rettens dom af 18.9.1992, sag T-24/90, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 2223, præmis 74). Det følger heraf, at Kommissionen ikke kan have en forpligtelse til at indlede en undersøgelsesprocedure på grundlag af oplysninger fra det amerikanske justitsministerium.

381 Selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at indlede en procedure efter oplysninger fra konkurrencemyndighederne i tredjelande, kan den imidlertid af egen drift indlede en sådan procedure efter sådanne oplysninger. I denne sag indledte Kommissionen en procedure kort tid efter oplysningerne om, at sagsøgeren havde deltaget i et kartel i De Forenede Stater. Retten finder imidlertid, at Kommissionen i denne sag ikke kan kritiseres for ikke at have indledt en undersøgelse af sagen før i august 1997.

382 Retten anfører endvidere, at sagsøgeren er af den opfattelse, at det var helt realistisk, at Kommissionens undersøgelse af denne sag havde varet to til tre år.

383 Det følger heraf, at selv om det skal indrømmes, at Kommissionens undersøgelse af sagen ikke kunne vare mere end tre år, således som sagsøgeren har anført, ville Kommissionen efter al sandsynlighed have taget hensyn til retningslinjerne, der blev offentliggjort den 14. januar 1998, ved beregningen af sagsøgers bøde.

384 Retten finder derfor, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at selskabet ville have draget fordel af tidligere kriterier for bødeudmålingen — og dermed en beslutningspraksis — end kriterierne i retningslinjerne, når Kommissionen ikke har udvist den påståede forsinkelse i sagens behandling.

- 385 Sagsøgerens argument om, at der for selskabet blev anvendt strengere principper og en strengere praksis ved bødeudmålingen på grund af den påståede forsinkelse ved Kommissionens undersøgelse af sagen, skal forkastes.
- 386 Da ingen af de anbringender, der er gjort gældende mod beslutningen, er taget til følge, skal bødebeløbet ikke nedsættes i medfør af Rettens fulde prøvelsesret. Kommissionen bør derfor frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

- 387 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens og intervenientens påstand herom.
- 388 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Rådet bør derfor bære sine egne omkostninger som intervenient.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling)

- 1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 2) **Jungbunzlauer AG bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**
- 3) **Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger.**

Azizi

Jaeger

Dehousse

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

E. Coulon

Justitssekretær

J. Azizi

Afdelingsformand

Indhold

Tvistens baggrund	II - 3450
Retsforhandlinger og parternes påstande	II - 3457
Retlige bemærkninger	II - 3459
I — Tilsidesættelsen af legalitetsprincippet	II - 3459
A — Ulovlighedsindsigelsen mod artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17	II - 3459
1. Parternes argumenter	II - 3459
2. Rettens bemærkninger	II - 3469
B — Den overensstemmende fortolkning af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17	II - 3477
II — Beslutningens adressat	II - 3478
A — Tilsidesættelse af begrundelsespligten	II - 3478
B — Anbringendet om fejl hvad angår beslutningens adressat	II - 3481
1. Parternes argumenter	II - 3481
2. Rettens bemærkninger	II - 3485
III — Overtrædelsens grovhed	II - 3489
A — Kartellets konkrete indvirkning på markedet	II - 3489
1. Indledning	II - 3489
2. Urigtige skøn	II - 3490
a) Kommissionen har valgt en urigtig fremgangsmåde til at godtgøre, at kartellet havde en konkret indvirkning på markedet	II - 3490
Parternes argumenter	II - 3490
Rettens bemærkninger	II - 3492
— Sammenfatning af Kommissionens analyse	II - 3492
— Bedømmelse	II - 3494

JUNGBUNZLAUER MOD KOMMISSIONEN

b)	Vurderingen af prisudviklingen for citronsyre	II - 3498
	Parternes argumenter	II - 3498
	Rettens bemærkninger	II - 3502
3.	Tilsidesættelse af begrundelsespligten	II - 3506
B —	Tilpasningen af bødeløbet til de berørte virksomheders relative størrelse	II - 3508
1.	Parternes argumenter	II - 3508
2.	Rettens bemærkninger	II - 3513
a)	Indledning	II - 3513
b)	Klagepunkterne om tilsidesættelsen af et »princip om individuel bødefastsættelse« og af retningslinjerne	II - 3516
c)	Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet	II - 3517
d)	Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet	II - 3520
IV —	De formildende omstændigheder	II - 3521
A —	Tilsidesættelse af retningslinjerne	II - 3522
1.	Jungbunzlauer GmbH's rolle som medløber ved overtrædelsens gennemførelse	II - 3522
a)	Parternes argumenter	II - 3522
b)	Rettens bemærkninger	II - 3525
2.	Jungbunzlauer GmbH's manglende faktiske gennemførelse af kartellet	II - 3528
a)	Parternes argumenter	II - 3528
b)	Rettens bemærkninger	II - 3530
B —	Tilsidesættelse af begrundelsespligten	II - 3532
V —	Den manglende hensyntagen til bøder, der er pålagt i andre stater	II - 3533
A —	Parternes argumenter	II - 3533
B —	Rettens bemærkninger	II - 3535

VI — Den øvre grænse for bødebeløbet i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17	II - 3540
A — Indledning	II - 3540
B — Afvisningen af at tage hensyn til bøder, der blev pålagt i forbindelse med den såkaldte »natriumgluconat«-sag	II - 3540
1. Parternes argumenter	II - 3540
2. Rettens bemærkninger	II - 3542
C — Hensyntagen til Jungbunzlauer Holding AG's omsætning	II - 3543
1. Indledning	II - 3543
2. Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet	II - 3544
Parternes argumenter	II - 3544
Rettens bemærkninger	II - 3545
3. Tilsidesættelse af begrundelsespligten	II - 3546
4. Et urigtigt skøn, idet Kommissionen har nægtet at tage hensyn til de bøder, der er blevet pålagt i andre stater	II - 3547
VII — Tilsidesættelse af retten til aktindsigt	II - 3548
A — Parternes argumenter	II - 3548
B — Rettens bemærkninger	II - 3550
1. Indledning	II - 3550
2. De belastende forhold	II - 3551
3. De diskulperende forhold	II - 3553
VIII — Betydningen af rækkevidden og varigheden af den administrative procedure for bødebeløbet	II - 3555
A — Indledning	II - 3555
B — Kommissionen har taget hensyn til de berørte virksomheders omsætning i 2000	II - 3556
1. Parternes argumenter	II - 3556
2. Rettens bemærkninger	II - 3557
C — Kommissionen har skærpet sin bødepolitik	II - 3558
1. Parternes argumenter	II - 3558
2. Rettens bemærkninger	II - 3559
Sagens omkostninger	II - 3562