

Sag T-322/01

Roquette Frères SA mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Konkurrence — aftaler — natriumgluconat — artikel 81 EF — bøde — artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 — retningslinjer for beregningen af bøder — samarbejdsmeddelelse — proportionalitetsprincippet — ligebehandling — princippet ne bis in idem«

Rettens dom (Tredje Afdeling) af 27. september 2006 II - 3145

Sammendrag af dom

1. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — konkret indvirkning på markedet*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03, punkt 1 A, første afsnit)

2. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsens grovhed*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15)
3. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsens grovhed*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03)
4. *Konkurrence — aftaler — påvirkning af konkurrencen — vurderingskriterier*
(Art. 81, stk. 1, EF)
5. *Retspleje — stævning — formkrav*
[Rettens procesreglement, art. 44, stk. 1, litra c)]
6. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 96/C 207/04)
7. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — bødefritagelse eller bødenedsættelse som modydelse for den forfulgte virksomheds samarbejde*
[Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 96/C 207/04, afsnit B, litra b), og afsnit C]
8. *Konkurrence — bøder — fællesskabssanktioner og sanktioner pålagt i en medlemsstat eller en tredjestat på grund af tilsidesættelse af den nationale konkurrenceret*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15)
9. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — den overtrædende virksomheds omsætning*
(Rådets forordning nr. 17)
10. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse*
(Art. 81, stk. 1, EF; Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03, punkt 1 A)

11. *Retspleje — begæring om genåbning af den mundtlige forhandling*
(*Rettens procesreglement, art. 62*)
12. *Konkurrence — bøder — størrelse — Kommissionens skønsbeføjelse — Rettens fulde prøvelsesret*
(*Art. 229 EF; Rådets forordning nr. 17, art. 17*)

1. Ifølge punkt 1 A, første afsnit, i retningslinjer for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten skal Kommissionen ved bødeberegningen, som foretages ud fra overtrædelsens grovhed, bl.a. tage hensyn til overtrædelsens konkrete indvirkning på markedet, når den kan måles. Kartellets målelige indvirkning må betragtes som tilstrækkeligt godtgjort, når Kommissionen kan fremlægge konkrete og troværdige oplysninger, der med rimelig sandsynlighed viser, at kartellet har indvirket på markedet.

som følge af prisaftalen netop har givet afkald på muligheden for frit at konkurrere på priserne. En vurdering af den indvirkning, der skyldes andet end karteldeltagernes frivillige afkald på pris-konkurrence, må nødvendigvis bygge på rimelige formodninger, der ikke kan måles nøjagtigt.

Hvis kriteriet i punkt 1 A, første afsnit, ikke skal fratages sin effektive virkning, kan Kommissionen ikke kritiseres for at have lagt vægt på den konkrete indvirkning på markedet af et kartel, der har et konkurrencebegrænsende formål, såsom et kartel med hensyn til priser eller kvoter, skønt den ikke har kunnet fastslå indvirkningen kvantitativt eller fremlægge en talmæssig vurdering af den.

Undersøgelsen af et kartels indvirkning på markedet må nødvendigvis 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

(jf. præmis 71-75)

2. Hvad angår bekæmpelse af forbudte karteller er den faktiske adfærd, som en virksomhed hævder at have udvist, uden betydning ved vurderingen af kartellets indvirkning på markedet, da der kun skal tages hensyn til virkningerne af den samlede overtrædelse, hvori virksomheden har deltaget.

Ligeledes er der ikke nødvendigvis en forbindelse mellem indvirkningen af et kartel og kartellets varighed. Det kan således ikke udelukkes, at et kartel, som i en lang periode ikke har nogen indvirkning, men i en kort periode har en ødelæggende indvirkning, har en lige så stor indvirkning som et kartel, der har en bestemt indvirkning i hele sin varighedsperiode. At et kartel ikke har nogen, eller kun en begrænset, indvirkning i bestemte perioder, betyder følgelig, selv om det kan påvises, ikke nødvendigvis, at kartellet har haft en mindre indvirkning, end hvis det havde haft indvirkning i hele varighedsperioden.

(jf. præmis 89, 90, 121, 128, 141 og 179)

3. I henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 skal bødens størrelse fastsættes på grundlag af overtrædelsens grovhed og varighed. Endvidere fremgår det af retningslinjer for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten, at Kommissionen fast-

sætter grundbeløbet på grundlag af overtrædelsens grovhed under hensyn til selve dens art, dens konkrete indvirkning på markedet og det geografiske markeds udstrækning.

Denne retlige ramme pålægger således ikke som sådan Kommissionen at tage produktmarkedets begrænsede størrelse i betragtning.

Når overtrædelsens grovhed fastslås, påhviler det dog Kommissionen at tage hensyn til en lang række faktorer, hvis art og betydning varierer alt efter den pågældende overtrædelse og de særlige omstændigheder i forbindelse hermed. Det kan ikke udelukkes, at værdien af det produkt, overtrædelsen drejer sig om, produktmarkedets størrelse og aftagernes styrke alt efter tilfældet kan være nogle af sådanne faktorer, som viser, hvor grov overtrædelsen har været.

Skønt markedets størrelse kan være en faktor, der skal tages i betragtning ved

fastslåelsen af overtrædelsens grovhed, varierer dens betydning således alt efter, hvilke særlige omstændigheder der gør sig gældende i forbindelse med den pågældende overtrædelse.

hedshensyn og af hensyn til en god retspleje nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, om end kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt, fremgår af selve stævningen.

(jf. præmis 147-150)

4. Ved en undersøgelse med henblik på anvendelsen af artikel 81, stk. 1, EF på en aftale eller en samordnet praksis er det ikke nødvendigt at tage hensyn til en aftales faktiske følger, når det fremgår, at aftalen har haft til formål at begrænse, hindre eller fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet.

Herved påhviler det ikke Retten at undersøge, om der blandt alle de omstændigheder, som er blevet påberåbt til støtte for ét anbringende, er nogle, der ligeledes kunne anvendes til støtte for et andet anbringende. At Kommissionen på trods af anbringendets åbenbare unøjagtighed har udfoldet særlige bestræbelser på dels at finde argumenter, som sagsøgeren har fremført inden for rammerne af sin argumentation i forbindelse med det første anbringende, og som eventuelt også kunne anvendes til støtte for det andet anbringende, dels at besvare argumenterne i den aktuelle sammenhæng, påvirker ikke denne konklusion. Til grund for et sådant standpunkt fra Kommissionens side ligger der nemlig kun en hypotese om, hvad det af sagsøgeren fremførte anbringende nærmere indeholder. Standpunktet gør det ikke muligt med sikkerhed at fastslå det nøjagtige indhold af det andet anbringende.

(jf. præmis 201)

5. Ifølge artikel 44, stk. 1, litra c) og d), i Rettens procesreglement skal stævningen bl.a. indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Endvidere skal denne fremstilling, uafhængigt af terminologiske spørgsmål, være tilstrækkeligt klar og præcis til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar og Retten træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden at behøve at udbede sig yderligere oplysninger. For at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, er det derfor af retssikker-

(jf. præmis 208 og 209)

6. Meddelelsen om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager udgør et

led i udøvelsen af Kommissionens skønsmæssige kompetence og indebærer kun, at Kommissionen har pålagt sig selv en begrænsning under iagttagelse af ligebehandlingsprincippet. Denne meddelelse skaber berettigede forventninger hos de virksomheder, der ønsker at underrette Kommissionen om eksistensen af et kartel. Under hensyn til iagttagelsen af ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som meddelelsen kan give virksomheder, der ønsker at samarbejde med Kommissionen, grund til at nære, påhviler det derfor Kommissionen at efterleve meddelelsen, når den ved fastsættelsen af den bøde, der pålægges en virksomhed, tager virksomhedens samarbejde i betragtning.

afsnit C i meddelelsen om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager, kræver nævnte meddelelse i afsnit B, som henviser til afsnit C, litra b), at denne virksomhed er den første til at forelægge afgørende elementer med henblik på at bevise kartellets eksistens. Meddelelsen foreskriver ikke, at den virksomhed, som anmelder det hemmelige kartel til Kommissionen, for at opfylde denne betingelse skal forsyne Kommissionen med alle de elementer, der er afgørende for udarbejdelsen af en klagepunktsmeddelelse eller end mindre for vedtagelsen af en beslutning, der fastslår en overtrædelse.

(jf. præmis 237-239)

Hverken udkastet til en ny meddelelse, selv om den er blevet offentliggjort inden vedtagelsen af en beslutning, hvorved der pålægges en bøde for overtrædelse af konkurrencereglerne, eller en ny meddelelse offentliggjort efter vedtagelsen af en sådan beslutning kan skabe en selvbegrænsende virkning for Kommissionens udøvelse af sin skønsmæssige kompetence i dette tilfælde.

8. Efter princippet *ne bis in idem* er det forbudt at straffe den samme person mere end én gang for samme ulovlige adfærd for at beskytte det samme retsgode. Anvendelsen af dette princip afhænger af, at tre kumulative 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. præmis 223 og 224)

7. For at en virksomhed kan opnå en betydelig bødenedsættelse i henhold til

En virksomhed kan således med føje være genstand for to sideløbende procedurer vedrørende den samme ulovlige adfærd og dermed for to forskellige

sanktioner, hvoraf den ene pålægges af den kompetente myndighed i den relevante medlemsstat og den anden af den kompetente fællesskabsinstitution, for så vidt som procedurerne tjener forskellige formål, og de overtrådte retsregler ikke er de samme.

skabets konkurrenceregler, er blevet begået en fejl med hensyn til størrelsen af den omsætning, der skal tages i betragtning, skal påvisningen af denne fejl medføre en berigtigelse af bødens størrelse, også selv om fejlen skyldes virksomheden.

(jf. præmis 293)

Heraf følger, at princippet *ne bis in idem* så meget desto mindre kan gælde i et tilfælde, hvor de procedurer og bøder, som henholdsvis Kommissionen og myndighederne i en tredjestat har iværksat og pålagt, ikke tjener det samme formål. Hvor det i førstnævnte tilfælde drejer sig om at beskytte konkurrencen mod at blive fordrejet på Den Europæiske Unions område eller i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, vedrører den tilsigtede beskyttelse i sidstnævnte tilfælde en tredjestats marked. Betingelsen for, at princippet *ne bis in idem* finder anvendelse, nemlig at den retsbeskyttede interesse er den samme, er ikke opfyldt i dette tilfælde.

10. Når de virksomheder, som har overtrådt artikel 81, stk. 1, EF, inddeles i grupper med henblik på bødeudmålingen, skal fastlæggelsen af tærsklerne for hver af de således definerede grupper være sammenhængende og objektivt begrundet.

(jf. præmis 295)

(jf. præmis 277-281)

9. Hvis der ved fastsættelsen af størrelsen af den bøde, som skal pålægges en virksomhed, der har tilsidesat Fælles-

11. Retten er kun pligtig at imødekomme en anmodning om genåbning af den mundtlige forhandling med henblik på at tage nye påberåbte faktiske omstændigheder i betragtning, såfremt den berørte part påberåber sig faktiske omstændigheder, som kan have afgørende betydning for tvistens afgørelse, og som parten ikke kunne have gjort gældende før afslutningen af den mundtlige forhandling.

Den omstændighed, at der efter en beslutning om at pålægge en virksomhed, som har overtrådt konkurrencereglerne, en bøde, vedtages en beslutning vedrørende andre virksomheder, der har deltaget heri, udgør ikke en ny faktisk omstændighed, som kan have afgørende betydning for lovligheden af den første beslutning, og giver derfor ikke anledning til at genåbne forhandlingen på dette grundlag.

Lovligheden af en fællesskabsretsakt skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsaktens blev udstedt. Det er således udelukket, at der ved bedømmelsen af retsaktens lovlighed tages omstændigheder i betragtning, som er indtruffet efter det tidspunkt, hvor fællesskabsretsaktens blev vedtaget. Desuden skal bedømmelsen af en beslutnings lovlighed principielt foretages på grundlag af faktiske og retlige omstændigheder, hvortil parterne har henvist under den administrative procedure, og/eller som angives i den pågældende beslutning. I modsat fald vil der være tvivl om, hvorvidt der er overensstemmelse mellem den administrative procedure, der finder sted først, og den efterfølgende retslige kontrol, som bygger på, at de faktiske og retlige omstændigheder er de samme.

(jf. præmis 323-326)

12. Hvad angår fastsættelsen af størrelsen af bøder, som pålægges på grund af tilsidesættelse af konkurrenceregler, kan Retten i medfør af sin fulde prøvelsesret under hensyn til de af sagsøgeren påberåbte klagepunkter tage yderligere oplysninger i betragtning, som ikke er nævnt i den anfægtede beslutning. Denne mulighed må imidlertid under hensyn til retssikkerhedsprincippet principielt være begrænset til, at der kun kan tages oplysninger i betragtning, som er fremkommet før den anfægtede beslutning, og som Kommissionen kunne få kendskab til, da den vedtog beslutningen. I modsat fald ville Retten sætte sig i forvaltningens sted med henblik på at vurdere et spørgsmål, forvaltningen endnu ikke var blevet forelagt, hvilket ville være ensbetydende med, at Retten greb ind i forvaltningens beføjelser og, mere generelt, krænkede ordningen for opgavernes fordeling og den institutionelle ligevægt mellem den dømmende og den administrative magt.

(jf. præmis 327)