

Sag T-241/01

Scandinavian Airlines System AB mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Konkurrence — aftale — luftfart — forordning (EØF) nr. 3975/87 — anmeldte aftaler — aftale, der overskrider rammerne for anmeldelsen — markedsdeling — bøde — retningslinjer for beregningen af bøder — overtrædelsens grovhed — meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse — formildende omstændigheder — fuld prøvelsesret«

Rettens dom (Tredje Afdeling) af 18. juli 2005 II - 2926

Sammendrag af dom

1. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — retningslinjer udarbejdet af Kommissionen — forpligtelse for denne til at overholde disse*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2, og forordning nr. 3975/87, art. 12, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03)

2. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — relevante retsregler — artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 3975/87 — skønsbeføjelse forbeholdt Kommissionen — Kommissionens vedtagelse af retningslinjer — lovlighed*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2, og forordning nr. 3975/87, art. 12, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03)
3. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed — vurdering ifølge overtrædelsens art*
(Art. 81, stk. 1, EF; Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)
4. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed — forpligtelse til kun at anse overtrædelser med stor geografisk udstrækning for »meget alvorlige« i henhold til retningslinjerne — foreligger ikke — pligt for Kommissionen til at følge sin tidligere beslutningspraksis — foreligger ikke*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03)
5. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed — forpligtelse til at afgrænse det pågældende geografiske marked — rækkevidde*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03, punkt 1 A)
6. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed — forpligtelse til at tage hensyn til den konkrete indvirkning på markedet — rækkevidde*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03)
7. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed — pligt for Kommissionen til at følge sin tidligere beslutningspraksis — foreligger ikke*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2, og nr. 3975/87, art. 12, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03)
8. *Konkurrence — bøder — pålæggelse — krav om, at virksomheden har opnået vinding ved overtrædelsen — foreligger ikke — hensyntagen til ulovlig fordel i forbindelse med beregning af bøden*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03)

9. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — Kommissionens vedtagelse af nye retningslinjer i forhold til dens tidligere beslutningspraksis — brug af en beregningsmetode, der er forbundet med selve grovheden og varigheden af overtrædelsen, og som indebærer en regulering ud fra overtrædelsens omstændigheder — lovlighed*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03)
10. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — den omsætning, der skal tages hensyn til ved beregningen af bøden — Kommissionens skøn med forbehold af den grænse, der er fastsat ved artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03)
11. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — bødefritagelse eller nedsættelse af bøden til gengæld for den anklagede virksomheds samarbejde — krav om en adfærd, der har gjort det lettere for Kommissionen at konstatere overtrædelsen — utilstrækkeligt med kun et ønske om at samarbejde*
(Rådets forordning nr. 17, art. 11, stk. 4 og 5, og art. 15; Kommissionens meddelelse 96/C 207/04)
12. *Konkurrence — bøder — størrelse — Kommissionens skøn — Rettens fulde prøvelsesret — forhold, som Fællesskabets retsinstanser kan tage hensyn til for at nedsætte bøden — virksomhedens adfærd efter beslutningen — manglende relevans, bortset fra helt særlige omstændigheder*
(Art. 229 EF; Rådets forordning nr. 17, art. 17)

1. Artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 3975/87 om fastsættelse af fremgangsmåden ved anvendelse af konkurrencereglerne på virksomheder i luftfartssektoren bestemmer i lighed med artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 blot, at der ved fastsættelsen af bødens størrelse skal tages hensyn til såvel overtrædelsens grovhed som til dens varighed. Kommissionen tildes ved denne bestemmelse et vidt skøn ved bødefastsættelsen, som navnlig afhænger

af den generelle politik på konkurrenceområdet. Det var inden for disse rammer, at Kommissionen med henblik på at sikre gennemsigtigheden og objektiviteten i dens beslutninger vedrørende bøder i 1998 vedtog sine retningslinjer for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i Rådets forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, [KS], og de har til formål inden for rammerne af den trinøjere lovgivning at præcisere de kriterier, som Kommissionen påtænker

at anvende ved udøvelsen af sin skønsmæssige kompetence, og indebærer en begrænsning af beføjelsen, for så vidt som de pålægger Kommissionen at overholde de retningslinjer, den selv har fastsat.

mere klart billede af den konkurrencepolitik, Kommissionen påtænker at følge for at sikre gennemsigtighed og objektivitet i sine beslutninger om bøder.

(jf. præmis 70 og 75)

(jf. præmis 64)

2. I det omfang det i retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, [KS] fastsættes, at der ved vurderingen af overtrædelsens grovhed skal tages hensyn til overtrædelsens art, overtrædelsens konkrete indvirkning på markedet — når den kan måles — og det berørte geografiske markeds udstrækning, er de på samme tid omfattet af reguleringssystemet i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 3975/87 om fastsættelse af fremgangsmåden ved anvendelse af konkurrencereglerne på virksomheder i luftfartssektoren, og af den skønsmargen, som Kommissionen i medfør af retspraksis har ved fastsættelsen af bøder.
3. Selv om det geografiske markeds størrelse og indvirkning på markedet, når den kan måles, ligeledes skal tages i betragtning, er arten af overtrædelserne af konkurrencereglerne et væsentligt kriterium ved bedømmelsen af en overtrædelsens grovhed.

I denne forbindelse består de meget alvorlige overtrædelser, hvilket også er angivet i retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, [KS] hovedsageligt af horisontale begrænsninger, såsom priskarteller og markedsopdelende karteller samt andre former for praksis, der er til skade for det indre marked, og som i øvrigt optræder blandt de eksempler på aftaler, der udtrykkeligt er erklæret uforenelige med det fælles marked af artikel 81, stk. 1, litra c), EF. Ud over alvorlige ændringer af konkurrencevilkårene medfører disse aftaler således en isolering af markederne, idet de tvinger

Endvidere kan retningslinjerne ikke anses for i uforholdsmæssigt omfang og på ulovlig vis at begrænse Kommissionens skønsmæssige beføjelse ved fastsættelsen af bøder, men skal snarere forstås som et instrument, der giver virksomhederne et

parterne til at respektere opdelte markeder, der ofte er afgrænsede af nationale grænser, hvilket modvirker det væsentligste formål med EF-traktaten, nemlig integration af Fællesskabets marked.

tages i betragtning. Endvidere kan Kommissionens tidligere beslutningspraksis ikke i sig selv bruges som retlig ramme for bøderne på konkurrenceområdet.

(jf. præmis 87)

(jf. præmis 84 og 85)

4. Den omstændighed, at der i retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, [KS] for så vidt angår »meget alvorlige« overtrædelser alene henvises til overtrædelser, der faktisk berører de fleste medlemsstater, kan ikke fortolkes således, at det alene er overtrædelser, der har en sådan geografisk udstrækning, der kan betegnes som »meget alvorlige«. Selv om flertallet af beslutningerne og hovedparten af den retspraksis, der vedrører overtrædelser, der er blevet anset for »meget alvorlige«, har omhandlet geografisk set meget omfattende begrænsninger, fremgår det ikke heraf, at alene sådanne overtrædelser kan anses for meget alvorlige. Derimod er Kommissionen tillagt en vid skønsbeføjelse ved vurderingen af overtrædelsernes grovhed og ved bødefastsættelsen på grundlag af en lang række forhold, uden at der er opstillet en bindende eller udtømmende liste over de kriterier, der skal

5. Når Kommissionen ved vurderingen af grovheden af en overtrædelse af konkurrencereglerne og i overensstemmelse med punkt 1 A i retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, [KS] skal tage det relevante markeds geografiske udstrækning i betragtning, er den med henblik herpå ikke nødt til præcist at definere de relevante markeder, men er alene nødt til at vurdere, hvorvidt det eller de relevante marketers geografiske område er mere eller mindre omfattende. Selv når det drejer sig om at konstatere en overtrædelse, er Kommissionen ikke nødt til præcist at definere de relevante markeder, når det klart fremgår, at aftalerne har til formål at begrænse konkurrencen.

(jf. præmis 99)

6. Kommissionen skal ifølge retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold

til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, [KS] ved vurderingen af overtrædelsens grovhed alene tage hensyn til dens konkrete indvirkning på markedet, når den kan måles. Når Kommissionen på dette grundlag står over for en generel aftale, der har til formål at afskaffe den potentielle konkurrence, hvis konkrete virkning formentlig er vanskelig at måle, er den ikke forpligtet til at godtgøre aftalens konkrete indvirkning på markedet og at fastlægge omfanget heraf, men kan henholde sig til et skøn over sandsynligheden af en sådan virkning.

(jf. præmis 122)

7. Kommissionens tidligere beslutningspraksis kan ikke i sig selv bruges som retlig ramme for bøderne på konkurrenceområdet, idet en sådan ramme er defineret i forordning nr. 17 eller i tilsvarende sektorbestemte forordninger, såsom forordning nr. 3975/87 om fastsættelse af fremgangsmåden ved anvendelse af konkurrencereglerne på virksomheder i luftfartssektoren, og i retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, [KS]. Den omstændighed, at Kommissionen tidligere har vurderet, at en vis type overtrædelser skal kvalificeres som »alvorlige«, medfører således ikke, at den fratages muligheden for i en senere sag

at vurdere, at disse overtrædelser er »meget alvorlige«, hvis dette viser sig nødvendigt for at sikre gennemførelsen af den fælles konkurrencepolitik.

(jf. præmis 132)

8. Det forhold, at en virksomhed ikke har opnået nogen fortjeneste ved en overtrædelse af konkurrencereglerne, kan ikke være til hinder for, at der pålægges en bøde, idet bøderne ellers ville miste deres præventive virkning. Det følger heraf, at Kommissionen ved fastlæggelsen af bødebøbet ikke er forpligtet til at lægge til grund, at overtrædelsen gav de berørte virksomheder en ulovlig fordel, eller i givet fald at tage hensyn til, at der ikke forelå nogen fordel ved den pågældende overtrædelse.

I denne forbindelse anføres det ganske vist i punkt 5, litra b), i retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, [KS], der indeholder en række generelle bemærkninger, at der efter omstændighederne bør tages hensyn til visse objektive forhold, såsom den særlige økonomiske kontekst, virksomhedernes eventuelle økonomiske eller finansielle fordele af overtrædelsen, for sluttelig at tilpasse de påtænkte bødebøbet, idet sådanne anvisninger dog ikke betyder, at Kommissionen fremover under alle omstændigheder med henblik på fastsættelsen af bødens størrelse har tiltaget sig byrden med at bevise den

finansielle fordel, som er forbundet med den konstaterede overtrædelse. Disse anvisninger udtrykker alene Kommissionens vilje til i højere grad at tage dette forhold i betragtning og til at anvende det som grundlag for beregningen af bødebeløbet, for så vidt som den har været i stand til at beregne det, i hvert fald omtrentligt.

bødebeløbet inden for de i retningslinjerne fastsatte beløb for de forskellige kategorier af overtrædelser (»lidet alvorlige«, »alvorlige«, og »meget alvorlige«).

(jf. præmis 160)

(jf. præmis 146 og 147)

9. Retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, [KS] har indført en ny indgangsvinkel ved beregningen af bøder. Mens Kommissionens tidligere praksis bestod i at beregne bøden i forhold til de berørte virksomheders omsætning, hviler retningslinjerne i højere grad på princippet om, at udgangsbeløbet nu fastlægges i absolutte tal, henset til overtrædelsens reelle grovhed, herefter forhøjet under hensyn til varigheden, og endelig reguleret ud fra skærpende eller formildende omstændigheder. I denne metode, der udtrykkeligt er bekræftet i retspraksis, indgår omsætningen kun som et sekundært kriterium ved reguleringen af

10. Med hensyn til bødeudmålingen i konkurrencesager vedrører den eneste udtrykkelige henvisning til omsætning, der er indeholdt i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, den øvre grænse, som en bøde ikke må overstige, idet denne grænse vedrører den samlede omsætning. Under iagttagelse af denne grænse kan Kommissionen i princippet fastsætte bøden ud fra en omsætning opgjort efter dens nærmere bestemmelse med hensyn til det geografiske grundlag og de berørte produkter uden at være forpligtet til at gå ud fra den præcise samlede omsætning på det relevante geografiske marked eller produktmarked. Og selv om retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, [KS] ikke forudsætter en bødeberegning ud fra en bestemt omsætning, er de dog ikke til hinder for, at en sådan omsætning tages i betragtning, såfremt det af Kommissionen trufne valg ikke udgør et åbenbart urigtigt skøn.

Det følger heraf, at Kommissionen med henblik på at fastsætte bøden selv kan vælge den omsætning, den vil tage i betragtning, forudsat at denne ikke forekommer urimelig, afhængigt af sagens omstændigheder. Tilsvarende påhviler det ikke Kommissionen, når den udmåler bøderne, i tilfælde, hvor flere virksomheder, der er involveret i samme overtrædelse, pålægges bøder, at sikre, at de endelige bødebeløb afspejler alle forskelle mellem disse i henseende til deres samlede omsætning.

følger heraf, at en virksomheds blotte vilje til at samarbejde under den administrative procedure for anvendelse af konkurrencereglerne ikke har betydning.

Det følger ligeledes heraf, at en bødenedsættelse, der indrømmes som følge af samarbejde under den administrative procedure, kun er berettiget, såfremt den pågældende virksomheds adfærd har bevirket, at Kommissionens vanskeligheder i forbindelse med at konstatere en overtrædelse og med i givet fald at bringe denne til ophør mindskes.

(jf. præmis 165 og 166)

Endelig kan et samarbejde ved undersøgelsen, der ikke går ud over de forpligtelser, der påhviler virksomhederne i henhold til artikel 11, stk. 4 og 5, i forordning nr. 17 eller tilsvarende bestemmelser i sektorforordningerne, ikke begrunde en bødenedsættelse.

11. Afsnit D, stk. 2, første led, i meddelelsen om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager giver kun mulighed for nedsættelse for en virksomhed, som »forsyner Kommissionen med oplysninger, dokumenter eller andet bevismateriale, som bidrager til at fastslå overtrædelsens eksistens«, men ikke for en virksomhed, som blot har vilje til at samarbejde eller begrænser sig til at samarbejde med Kommissionen. Det

(jf. præmis 212, 213 og 218)

12. En bødenedsættelse, der foretages af Fællesskabets retsinstanser inden for rammerne af den fulde prøvelsesret i henhold til artikel 229 EF, i betragtning af den adfærd, der er udvist efter udstedelsen af beslutningen om at pålægge bøden, ville, såfremt den var mulig, under alle omstændigheder kun kunne foretages med stor forsigtighed og under helt særlige omstændigheder. En sådan praksis kunne således opfattes som en tilskyndelse til at begå overtrædelser og spekulere i en mulig nedsættelse af bøden på grund af virksomhedens ændrede adfærd efter beslutningen.

(jf. præmis 226 og 228)