



Samling af Afgørelser

(Sag T-216/13)

**Telefónica, SA
mod
Europa-Kommissionen**

»Konkurrence — karteller — det portugisiske og spanske marked for telekommunikation — konkurrenceklausul vedrørende det iberiske marked i den kontrakt, hvorved Telefónica erhvervede den del af den brasilianske udbyder af mobiltelefonitjenester Vivo, som Portugal Telecom ejede — retligt forbehold »i det omfang, hvor loven tillader det« — overtrædelse med konkurrencebegrænsende formål — accessorisk begrænsning — sagsøgerens selvstændige adfærd — Potentiel konkurrence — konkurrencebegrænsende virkning — beregning af bødens størrelse — begæring om afhøring af vidner«

Sammendrag – Rettens dom (Anden Afdeling) af 28. juni 2016

1. *EU-ret — principper — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse — domstolsprøvelse af Kommissionens afgørelser på konkurrenceområdet — legalitetskontrol og fuld prøvelse af både retlige og faktiske omstændigheder — bilag knyttet til stævningen, der er fremlagt til støtte for anbringenderne om, at der ikke forelå nogen overtrædelse, og om anfægtelse af bødens størrelse, men som ikke blev fremlagt under den administrative procedure i henhold til artikel 101 TEUF — formaliteten*

(Art. 263 TEUF)

2. *Annulationssøgsmål — EU-retsinstansernes kompetence — fortolkning af en administrativ akts begrundelse — grænser*

(Art. 263 TEUF)

3. *Konkurrence — bøder — beløb — hensigtsmæssighed — domstolskontrol — faktorer, der kan tages i betragtning af EU-retsinstanser — oplysninger, som ikke er indeholdt i den afgørelse, hvori bøden pålægges — omfattet*

(Art. 263 TEUF; Rådets forordning nr. 1/2003, art. 23, stk. 1, og 31)

4. *EU-ret — principper — ret til forsvar — kontradiktionsprincippet — overholdelse heraf i forbindelse med en retslig procedure — rækkevidde — manglende adgang for sagsøgeren til indlæg fra andre parter, som er fremsat i en parallel sag, og som Kommissionen har henvist til — tilsidesættelse af dette princip*

5. *Karteller — aftaler mellem virksomheder — begreb — samstemmende vilje hvad angår den adfærd, der skal udvises på markedet*

(Art. 101, stk. 1, TEUF)

6. *Karteller — konkurrencebegrænsning — bedømmelseskriterier — indhold af og formål med et kartel samt den økonomiske og juridiske sammenhæng, det indgår i — sondring mellem konkurrencebegrænsende formål og konkurrencebegrænsende virkning — hensigten hos parterne i en konkurrencebegrænsende aftale — ikke-nødvendigt kriterium — overtrædelse med konkurrencebegrænsende formål — tilstrækkelig skadelig — bedømmelseskriterier*
(Art. 101, stk. 1, TEUF)
7. *Konkurrence — EU-foranstaltninger — Materielt anvendelsesområde — adfærd pålagt af statslige foranstaltninger — udelukket — betingelser*
(Art. 101 TEUF)
8. *Konkurrence — administrativ procedure — afgørelse fra Kommissionen, der fastslår en overtrædelse, som består i indgåelsen af en konkurrencebegrænsende aftale — afgørelse, der er støttet på dokumentbeviser eller på direkte beviser — bevismæssige forpligtelser for en virksomhed, der bestrider, at der foreligger en overtrædelse*
(Art. 101 TEUF; Kommissionens forordning nr. 1/2003, art. 2)
9. *EU-ret — principper — grundlæggende rettigheder — uskyldsformodning — sag på konkurrenceområdet — anvendelsesområde*
(Art. 101 TEUF; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 48, stk. 1)
10. *Konkurrence — administrativ procedure — afgørelse fra Kommissionen, som fastslår en overtrædelse af artikel 101 TEUF — forpligtelse til at foretage en afgrænsning af markedet — foreligger ikke i tilfælde af en aftale, der har til formål at dele markedet*
(Art. 101, stk. 1, TEUF)
11. *Karteller — konkurrencebegrænsning — bedømmelseskriterier — kvalifikation af en virksomhed som en potentiel konkurrent — kriterier — væsentligt element — virksomhedens evne til at blive integreret på det relevante marked*
(Art. 101, stk. 1, TEUF)
12. *Konkurrence — bøder — beløb — fastlæggelse — kriterier — overtrædelsens grovhed — manglende bindende eller udtømmende liste over kriterier — Kommissionens skøn*
(Art. 101 TEUF; Rådets forordning nr. 1/2003, art. 23, stk. 2)
13. *Institutionernes retsakter — retningslinjer for beregningen af bøder for overtrædelse af konkurrencereglerne — generel retsakt — virkninger*
(Rådets forordning nr. 1/2003, art. 23, stk. 2; Kommissionens meddelelse 2006/C 210/02)
14. *Konkurrence — bøder — beløb — fastlæggelse — Kommissionens skøn — domstolskontrol — EU-retsinstansernes fulde prøvelsesret — rækkevidde*
(Art. 261 TEUF; Rådets forordning nr. 17, art. 17, og forordning nr. 1/2003, art. 31)

15. *Konkurrence — bøder — beløb — fastlæggelse — overholdelse af ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet — kriterier — omsætning*
(Art. 101 TEUF og 102 TEUF; Rådets forordning nr. 1/2003, art. 23, stk. 2; Kommissionens forordning nr. 2006/C 210/02, punkt 13)
16. *Konkurrence — bøder — beløb — fastlæggelse — pligt for Kommissionen til at holde sig til sin tidligere beslutningspraksis — foreligger ikke*
(Art. 101 TEUF og 102 TEUF; Rådets forordning nr. 1/2003, art. 23, stk. 2; Kommissionens forordning nr. 2006/C 210/02, punkt 13)
17. *Konkurrence — bøder — beløb — fastlæggelse — overtrædelser, der kvalificeres som meget alvorlige, alene på grund af deres art — nødvendigheden af at fastlægge deres virkninger og geografiske rækkevidde — foreligger ikke*
(Art. 101 TEUF og 102 TEUF; Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2, og forordning nr. 1/2003, art. 23, stk. 2; Kommissionens meddelelse nr. 2006/C 210/02, punkt 13)
18. *Institutionernes retsakter — begrundelse — forpligtelse — rækkevidde — afgørelse om pålæggelse af bøder — angivelse af de hensyn, som gjorde det muligt for Kommissionen at bedømme overtrædelsens grovhed og varighed — tilstrækkelig angivelse*
(Art. 296; Rådets forordning nr. 1/2003, art. 23, stk. 3; Kommissionens meddelelse 2006/C 210/02 og 2006/C 298/11)
19. *Konkurrence — bøder — beløb — fastlæggelse — kriterier — den berørte virksomheds samlede omsætning — omsætning, der hidrører fra varer, som er genstand for overtrædelsen — hensyntagen til de respektive omsætningstal — grænser — fastsættelse af værdien af den afsætning, der er gennemført med en direkte eller indirekte relation til overtrædelsen — kriterier*
(Art. 101 TEUF og 102 TEUF; Rådets forordning nr. 1/2003, art. 23, stk. 2 og 3; Kommissionens meddelelse 2006/C 210/02, punkt 6 og 13)
20. *EU-ret — principper — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse — domstolsprøvelse af Kommissionens afgørelser på konkurrenceområdet — fuld prøvelsesret — rækkevidde — kontrol, der er forbundet med oplysning af sagen, med henblik på at afhjælpe Kommissionens forsømmelser gennem denne oplysning — udelukket*
(Art. 101 TEUF, 261 TEUF og 263 TEUF; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 47, stk. 1; Rådets forordning nr. 1/2003, art. 23, stk. 2, og art. 31)
21. *Konkurrence — bøder — beløb — fastlæggelse — beregningsmetode, der er fastsat i Kommissionens retningslinjer — regulering af grundbeløbet — forpligtelse til at tage hensyn til andre omstændigheder, der hver især vedrører hver enkelt af de deltagende virksomheder*
(Rådets forordning nr. 1/2003, art. 23, stk. 2; Kommissionens meddelelse 2006/C 210/02)
22. *Retslig procedure — bevisoptagelse — vidneafhøring — Rettens skønsmåling — betydningen af princippet om ret til en retfærdig rettergang*
(Rettens procesreglement, art. 91)

1. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 87)

2. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 87)

3. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 89)

4. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 93-95)

5. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 98)

6. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 100, 102-105, 120, 212, 229 og 230)

7. Artikel 101 TEUF og 102 TEUF tager kun sigte på konkurrencestridig adfærd, som virksomhederne har udvist på deres eget initiativ. Såfremt virksomhederne pånødes en konkurrencebegrænsende adfærd ved en national lovgivning, eller såfremt denne lovgivning skaber en retlig ramme, som på sin side berøver dem enhver mulighed for at konkurrere, finder artikel 101 TEUF og 102 TEUF ikke anvendelse. I denne situation skyldes begrænsningen af konkurrencen ikke, som det forudsættes i disse bestemmelser, en selvstændig adfærd fra virksomhedernes side. Denne mulighed for at udelukke en bestemt konkurrencestridig adfærd fra anvendelsesområdet for artikel 101 TEUF og 102 TEUF er kun blevet anerkendt i begrænset omfang. Selv om en virksomheds adfærd kan være undtaget fra artikel 101, stk. 1, TEUF på grund af virksomhedens manglende autonomi, følger det ikke heraf, at enhver adfærd, som er ønsket af eller ledet af nationale myndigheder, falder uden for anvendelsesområdet for denne bestemmelse. Hvis en statslig foranstaltning overtager elementerne i en aftale mellem virksomhederne i en sektor eller træffes efter høring af og med tilslutning fra de pågældende virksomheder, kan disse således ikke påberåbe sig reguleringens bindende karakter med henblik på at undgå anvendelsen af artikel 101, stk. 1, TEUF.

I mangel af en bindende retsregel, der pålægger en adfærd, som strider mod konkurrencereglerne, kan Kommissionen således kun konkludere, at de forfulgte erhvervsdrivende manglede autonomi, hvis det af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at adfærden ensidigt var blevet pånødet dem af de nationale myndigheder gennem udøvelsen af et uimodståeligt pres, såsom truslen om at træffe statslige foranstaltninger, som var egnede til at påføre virksomhederne væsentlige tab. For at de pågældende erhvervsdrivende kan undgå anvendelsen af artikel 101, stk. 1, TEUF, skal de udsættes for et sådant pres, at de mister enhver autonomi i forbindelse med gennemførelsen af de offentlige myndigheders beslutninger. Hvis de erhvervsdrivende ikke har mistet enhver autonomi, har det i sig selv ingen betydning for anvendelsen af artikel 101 TEUF, at de offentlige myndigheder har fremmet eller opmuntret til en konkurrencebegrænsende adfærd.

(jf. præmis 114-118)

8. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 124, 125, 128-130, 163, 164, 190 og 191)

9. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 126 og 127)

10. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 213, 214 og 216)

11. I sammenhæng med en procedure med henblik på at fastslå en overtrædelse af konkurrencebestemmelserne behøver Kommissionen med henblik på at påvise, at der bestod en potentiel konkurrence på det omhandlede marked mellem to virksomheder, der har indgået en aftale om konkurrenceforbud, på et liberaliseret marked ikke at analysere det relevante markeds struktur og spørgsmålet om, hvorvidt de enkelte parter indtræden på dette marked er baseret på en holdbar økonomisk strategi, men har pligt til at undersøge, om der foreligger uoverstigelige hindringer for markedsadgangen, som udelukker enhver potentiel konkurrence. Hvis en virksomheds planer om at indtræde på et marked eventuelt i denne forbindelse har betydning for vurderingen af, om den kan betragtes som en potentiel konkurrent på dette marked, er det væsentlige element, som en sådan betegnelse skal baseres på, imidlertid dens evne til at indtræde på dette marked.

(jf. præmis 221 og 226)

12. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 233, 234 og 318)

13. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 236-238)

14. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 243 og 244)

15. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 260-262)

16. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 264)

17. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 269-272)

18. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 275-277)

19. Hvad angår fastsættelsen af størrelsen af den bøde, der skal pålægges for en overtrædelse af konkurrencereglerne, har punkt 13 i retningslinjerne for beregning af bøder efter artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1/2003 til formål ved beregningen af den bøde, der pålægges en virksomhed, at tage udgangspunkt i et beløb, der afspejler overtrædelsens økonomiske betydning og virksomhedens bidrag til denne overtrædelse. Begrebet afsætningens værdi i disse retningslinjers punkt 13 omfatter

følgelig den afsætning, der er gennemført på det af overtrædelsen berørte marked inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, uden at det herved er nødvendigt at fastslå, om denne afsætning reelt var berørt af denne overtrædelse, eftersom den del af omsætningen, der hidrører fra salget af de varer, som er genstand for overtrædelsen, er bedst egnet til at afspejle overtrædelsens økonomiske betydning.

Selv om det vil stride mod det formål, der forfølges med denne bestemmelse, hvis begrebet afsætningens værdi heri forstås således, at det kun gælder for den del af omsætningen, der er opnået ved hjælp af den afsætning, hvor det er fastslået, at den reelt var berørt af det påståede kartel, kan dette begreb imidlertid ikke udvides til at omfatte den del af den pågældende virksomheds afsætning, der ikke, direkte eller indirekte, er omfattet af dette kartel.

Det kan i denne sammenhæng ikke forlanges, at Kommissionen i forbindelse med en overtrædelse med et konkurrencebegrænsende formål af egen drift undersøger den potentielle konkurrence for alle de markeder og tjenester, der er omfattet af overtrædelsens anvendelsesområde, idet der ellers ville blive indført en forpligtelse til at undersøge den potentielle konkurrence i forbindelse med fastsættelsen af værdien af den afsætning, der skal tages i betragtning ved bødens beregning, mens der ikke kræves en sådan undersøgelse, hvis overtrædelsen har et konkurrencebegrænsende formål.

Den omstændighed, at Kommissionen pålægges at fastlægge den afsætning, der er direkte eller indirekte forbundet med overtrædelsen, indebærer imidlertid ikke, at den pålægges en forpligtelse, som den ikke har i forbindelse med anvendelsen af artikel 101 TEUF, ved bødens udmåling hvad angår en overtrædelse, der har et konkurrencebegrænsende formål. En sådan løsning består således blot i, at der drages konsekvenserne af, at afsætningens værdi skal være direkte eller indirekte forbundet med overtrædelsen som omhandlet i retningslinjernes punkt 13 og ikke kan omfatte den del af afsætningen, der ikke, direkte eller indirekte, er omfattet af den overtrædelse, der var årsag til sanktionen. Det følger heraf, at Kommissionen skal fastsætte værdien af den afsætning, der er direkte eller indirekte forbundet med overtrædelsen, præcist, når den vælger at udmåle bøden på grundlag af denne værdi.

(jf. præmis 297-299 og 302-307)

20. Hvad angår fastlæggelsen af størrelsen af den bøde, der skal pålægges for en overtrædelse af konkurrencereglerne, giver den fulde prøvelsesret, som Retten er tillagt i henhold til artikel 31 i forordning nr. 1/2003, Retten beføjelse til, ud over en simpel legalitetskontrol af sanktionen, at anlægge sin egen vurdering i stedet for Kommissionens. I et tilfælde hvor Kommissionen ikke har analyseret de forhold, som en sagsøger har fremført for at godtgøre, at der ikke var nogen potentiel konkurrence mellem parterne i en aftale med et konkurrencebegrænsende formål i forhold til visse tjenester, med henblik på at fastlægge værdien af den afsætning, der skulle tages i betragtning ved bødens beregning, kræves det derfor, at Retten udbedrer en mangel i forbindelse med sagsbehandlingen, hvis den skal fastlægge værdien af denne afsætning.

Retten kan imidlertid ikke udøve sin fulde prøvelsesret ved at foretage en sådan behandling, hvor den ikke blot anlægger sin egen vurdering i stedet for Kommissionens, eftersom Rettens vurdering ville være den eneste og første vurdering af de forhold, som Kommissionen burde have taget hensyn til ved fastlæggelsen af værdien af den afsætning, som var direkte eller indirekte forbundet med overtrædelsen som omhandlet i punkt 13 i retningslinjer for beregningen af bøder efter artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1/2003, og som det tilkommer Kommissionen at analysere.

(jf. præmis 314 og 315)

21. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 331)

22. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 344-350)