

Enso Española SA  
mod  
Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Konkurrence — EF-traktatens artikel 85, stk. 1 —  
ret til en uafhængig og upartisk domstol — ret til kontradiktion — begrundelse —  
bøde — bødeudmåling — beregningsmetode — formildende omstændigheder —  
ligebehandlingsprincippet — proportionalitetsprincippet«

Rettens dom (Tredje Udvidede Afdeling) af 14. maj 1998 ..... II - 1884

Sammendrag af dom

1. *Fællesskabsret — principper — grundlæggende rettigheder — Fællesskabets retsinstansers pligt til at sikre overholdelsen heraf — hensyntagen til den europæiske menneskerettighedskonvention*  
(Traktatens om Den Europæiske Union, art. F, stk. 2)
2. *Konkurrence — administrativ procedure — menneskerettighedskonventionens artikel 6 kan ikke anvendes — Kommissionen skal respektere de proceduremæssige garantier — effektiv domstolsprøvelse af Kommissionens beslutninger — uafhængig og upartisk domstol — fuld prøvelsesret*  
(EF-traktaten, art. 85 og 86; Rådets forordning nr. 17, art. 17; Rådets afgørelse 88/591)

3. *Fællesskabsret — principper — ret til kontradiktion — overholdelse under administrative procedurer*
4. *Konkurrence — administrativ procedure — meddelelse af klagepunkter — nødvendigt indhold*  
(Rådets forordning nr. 17, art. 19, stk. 1; Kommissionens forordning nr. 99/63, art. 4)
5. *Institutionernes retsakter — begrundelse — pligt — rækkevidde*  
(EF-traktaten, art. 190)
6. *Retspleje — stævning — formkrav — angivelse af søgsmålets genstand — kort fremstilling af søgsmålsgrundene*  
[Rettens procesreglement, art. 44, stk. 1, litra c)]
7. *Konkurrence — karteller — deltagelse i møder med andre virksomheder med et konkurrencebegrænsende formål — i mangel af afstandtagen fra de truffne beslutninger grundlag for at fastslå, at virksomheden deltog i den efterfølgende aftale*  
(EF-traktaten, art. 85, stk. 1)
8. *Konkurrence — karteller — aftaler og former for samordnet praksis, der udgør en enkelt overtrædelse — virksomheder, der kan anses for ansvarlige for overtrædelsen bestående i en deltagelse i et kartel i sin helhed — kriterier*  
(EF-traktaten, art. 85, stk. 1)
9. *Konkurrence — karteller — overtrædelse, der har til formål at begrænse konkurrencen på et bestemt geografisk marked — forudgående definerings af det geografiske marked — ingen forpligtelse*  
(EF-traktaten, art. 85, stk. 1)
10. *Institutionernes retsakter — begrundelse — pligt — rækkevidde — beslutning, hvorved der pålægges flere virksomheder bøder for en overtrædelse af konkurrencereglerne*  
(EF-traktaten, art. 190; Rådets forordning nr. 17, art. 15)
11. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelseernes grovhed — formildende omstændigheder — forsøg på at skjule kartellet — bevis som følge af, at der ikke findes notater vedrørende de i kartellet deltagende virksomheders møder*  
(Rådets forordning nr. 17, art. 15)
12. *Konkurrence — fællesskabsregler — overtrædelser — forsæt — begreb*  
(Rådets forordning nr. 17, art. 15)

13. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed — formildende omstændigheder — anden adfærd end den, der blev aftalt inden for kartellet — bedømmelse*  
(Rådets forordning nr. 17, art. 15)
14. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed — formildende omstændigheder — den pågældende virksomheds økonomiske situation — ikke omfattet*  
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)
15. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed — formildende omstændigheder — ingen foranstaltninger med henblik på at kontrollere gennemførelsen af kartellet — ikke omfattet*  
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)
16. *Konkurrence — bøder — størrelse — beregningsmetoder — omregning til ecu af virksomhedernes omsætning i referenceåret på grundlag af den gennemsnitlige vekselkurs i samme år — tilladt*  
(Rådets forordning nr. 17, art. 15)
17. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsernes grovhed og varighed — forhold, der indgår i bedømmelsen — mulighed for at forhøje bødeniveauet for at forstærke bødernes afskrækkende virkning*  
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)

1. Grundrettighederne hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Fællesskabets retsinstanser skal beskytte. I den forbindelse lægger Domstolen og Retten de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund 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. Den europæiske menneskerettighedskonvention er herved af særlig betydning.

betegnes som en »domstol«, som omhandlet i artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention. En beslutning om anvendelse af Fællesskabets konkurrenceregler kan derfor ikke være ulovlig, allerede fordi den er truffet inden for rammerne af en ordning, der indebærer, at Kommissionen både rejser anklage og træffer afgørelse. Kommissionen skal dog under den administrative procedure respektere de proceduremæssige garantier, der er foreskrevet i fællesskabsretten.

2. Kommissionen kan, når den anvender Fællesskabets konkurrenceregler, ikke

Der er efter fællesskabsretten tillagt Kommissionen en overvågningsopgave,

der bl.a. indebærer, at den skal forfølge overtrædelser af traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86. Forordning nr. 17 giver endvidere Kommissionen kompetence til ved beslutning at pålægge virksomheder og sammenslutninger af virksomheder bøder, såfremt de forsætligt eller uagtsomt har overtrådt de nævnte bestemmelser.

Kravet om en effektiv domstolsprøvelse af enhver kommissionsbeslutning, hvorved der konstateres en overtrædelse af de fællesskabsretlige konkurrenceregler og pålægges sanktioner i anledning heraf, udgør et almindeligt fællesskabsretligt princip, der følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner. Der sker ikke en overtrædelse af et sådant princip, når en sådan prøve i medfør af Rådets afgørelse nr. 88/591 foretages af en uafhængig og upartisk domstol som Retten, der på baggrund af de anbringender, den pågældende fysiske eller juridiske person har påberåbt sig til støtte for sin annullationspåstand, kan vurdere, om der er det fornødne retlige og faktiske grundlag for enhver anklage, der rejses af Kommissionen på det konkurrenceretlige område, og som i henhold til artikel 17 i forordning nr. 17 har kompetence til at vurdere, om den pålagte bøde står i rimeligt forhold til den konstaterede overtrædelses grovhed.

3. Det er et grundlæggende princip i fællesskabsretten, at der skal indrømmes ret til kontradiktion i enhver procedure, som kan føre til, at der pålægges sanktioner, navnlig bøder eller tvangsbøder, og dette

princip skal også overholdes, når der er tale om en procedure af administrativ karakter.

4. Meddelelsen af klagepunkter, som skal give virksomhederne alle de oplysninger, der er nødvendige, for at de kan forsvare sig effektivt, før Kommissionen vedtager en endelig beslutning, skal være formuleret i vendinger, der, selv om de er kortfattede, er tilstrækkelig klare til, at de berørte reelt kan forstå, hvilken adfærd Kommissionen lægger dem til last.
5. Pligten til at begrunde en individuel beslutning har til formål at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at efterprøve beslutningens lovlighed og at give den berørte de oplysninger, ved hjælp af hvilke det kan fastslås, om der er grundlag for beslutningen, eller om der foreligger en sådan fejl, at den kan anfægtes. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget.

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

- samlige retlige og faktiske indsigelser, der er rejst under den administrative procedure.
6. I henhold til artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement skal stævninger indeholde en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse angivelser skal være tilstrækkelig klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen.
  7. Den omstændighed, at en virksomhed ikke bøjer sig for udfaldet af møder med et klart konkurrencebegrænsende formål, som den har deltaget i, kan ikke fritage virksomheden for det fulde ansvar som følge af dens deltagelse i kartellet, når den ikke offentligt har taget afstand fra deres indhold. Selv om det antages, at en sådan virksomheds adfærd på markedet ikke var i overensstemmelse med det aftalte, påvirker denne omstændighed på ingen måde virksomhedens ansvar for en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1.
  8. For at Kommissionen kan anse de enkelte virksomheder, der er nævnt i en beslutning om anvendelse af konkurrencereglerne, for ansvarlige for at have deltaget i et kartel i sin helhed i en bestemt periode, skal det for hver enkelt virksomhed bevises, at den har indvilget i en samlet plan, som omfatter de elementer, kartellet består af, eller i denne periode har deltaget direkte i samtlige disse elementer. En virksomhed kan endvidere anses for ansvarlig for et kartel i sin helhed, selv om det er godtgjort, at virksomheden kun deltog direkte i ét eller flere af kartellets elementer, såfremt virksomheden vidste eller nødvendigvis burde vide, at det ulovlige samarbejde, som den deltog i, indgik i en samlet plan, og såfremt den samlede plan dækkede samtlige kartellets elementer. Når dette er tilfældet, kan den omstændighed, at den pågældende virksomhed ikke deltog direkte i samtlige elementer af kartellet i sin helhed, ikke fritage virksomheden for ansvar for overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1. En sådan omstændighed kan imidlertid indgå i vurderingen af overtrædelsens grovhed.
  9. Når Kommissionen fastslår, at der foreligger en overtrædelse, der sigter mod at begrænse konkurrencen på et bestemt geografisk marked, er det ikke nødvendigt forinden at definere det geografiske marked.

10. Pligten til at begrunde en individuel beslutning har til formål at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at efterprøve beslutningens lovlighed og at give den berørte de oplysninger, ved hjælp af hvilke det kan fastslås, om der er grundlag for beslutningen, eller om der foreligger en sådan fejl, at den kan anfægtes. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget.

Omfanget af begrundelsespligten skal, for så vidt angår en beslutning, hvorved flere virksomheder pålægges bøder for en overtrædelse af de fællesskabsretlige konkurrenceregler, afgøres under hensyn til, at overtrædelsernes grovhed skal fastslås på grundlag af en lang række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder, dens sammenhæng og bødernes afskrækkende virkning, uden at der er opstillet en bindende eller udtømmende liste over de kriterier, som obligatorisk skal tages i betragtning.

Ved udmålingen af de enkelte bøder har Kommissionen et vist skøn, og det kan derfor ikke antages, at den er forpligtet til at anvende en bestemt matematisk formel.

Endelig skal begrundelsen for en beslutning findes i selve beslutningens tekst, og

efterfølgende forklaringer fra Kommissionen kan ikke tillægges betydning, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Når Kommissionen i en beslutning konstaterer, at konkurrencereglerne er blevet overtrådt, og pålægger de virksomheder, der har medvirket, bøder, skal den, hvis den ved bødefastsættelsen konsekvent har taget hensyn til visse grundlæggende omstændigheder, anføre disse i selve beslutningens tekst, således at beslutningens adressater har mulighed for at efterprøve, om bødeniveauet er korrekt, og vurdere, om der eventuelt skulle foreligge forskelsbehandling.

11. Det forhold, at de virksomheder, der har deltaget i et ulovligt samarbejde om priser, tilrettelagde annonceringen af de samordnede prisforhøjelser og blev opfordret til ikke at tage notater på møderne herom, beviser, at de havde kendskab til, at deres adfærd var retsstridig, og at de traf foranstaltninger for at skjule det ulovlige samarbejde. Kommissionen kan betragte sådanne foranstaltninger som skærpende omstændigheder ved sin bedømmelse af overtrædelsens grovhed.

Den omstændighed, at der ikke foreligger officielle mødereferater og næsten ingen interne notater vedrørende de nævnte møder, er, når henses til mødernes antal, varighed og karakteren af drøf-

telserne, tilstrækkeligt bevis for Kommissionens antagelse af, at deltagerne blev opfordret til ikke at tage notater.

sådan forpligtelse ville medføre en uberegtiget konkurrencemæssig fordel for virksomheder, der er mindre tilpassede til markedsforholdene.

12. Det er ikke nødvendigt for, at en overtrædelse kan antages at være begået forsætligt, at virksomheden vidste, at den overtrådte forbuddet i traktatens artikel 85, stk. 1. Det er tilstrækkeligt, at virksomheden ikke kunne være uvidende om, at den pågældende adfærd havde til formål eller til følge at begrænse konkurrencen inden for fællesmarkedet.
13. Det forhold, 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, skal ikke nødvendigvis tages i betragtning som formildende omstændighed ved bødeudmålingen. En virksomhed, der på trods af samordningen med sine konkurrenter følger en mere eller mindre uafhængig politik på markedet, søger eventuelt at udnytte kartellet til sin fordel.
14. Kommissionen er ved fastsættelsen af bøden for en overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler ikke forpligtet til at tage hensyn til den berørte virksomheds underskud som en formildende omstændighed. Anerkendelsen af en sådan forpligtelse ville medføre en uberegtiget konkurrencemæssig fordel for virksomheder, der er mindre tilpassede til markedsforholdene.
15. Det kan i forbindelse med fastsættelsen af bøder for overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler tillægges vægt som en skærpende omstændighed, at der træffes foranstaltninger med henblik på at kontrollere gennemførelsen af et kartel, hvorimod det ikke i sig selv kan udgøre en formildende omstændighed, at der ikke træffes sådanne foranstaltninger.
16. Når Kommissionen pålægger flere virksomheder bøder for overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler, er der intet til hinder for, at den udtrykker bøden i den monetære enhed ecu, der er konvertibel til national valuta. Dette giver i øvrigt virksomhederne mulighed for lettere at sammenligne de pålagte bøder. Muligheden for at omvexle ecu til national valuta adskiller denne monetære enhed fra de »regningsenheder«, der er nævnt i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, og som ikke er et betalingsmiddel, hvorfor bøden nødvendigvis skal fastsættes i national valuta.
- Kommissionen kan ved beregningen af bøden anvende en metode, der består i at omregne de enkelte virksomheders omsætning i referenceåret til ecu på grundlag af de gennemsnitlige vekselkur-

ser i samme år og ikke på grundlag af vekselkursen på datoen for beslutningens vedtagelse.

Kommissionen skal nemlig som udgangspunkt beregne de bøder, der skal pålægges virksomheder, som har medvirket i samme overtrædelse, efter en og samme metode. En sammenligning mellem de omsætninger, der er blevet meddelt udtrykt i virksomhedernes nationale valutaer, forudsætter, at Kommissionen omregner omsætningerne til en og samme monetære enhed, såsom ecu, hvis værdi fastsættes på grundlag af samtlige nationale valutaer i medlemsstaterne.

Dels giver Kommissionens hensyntagen til de enkelte virksomheders omsætning i referenceåret, dvs. det seneste hele år i overtrædelsesperioden, den mulighed for at bedømme såvel de enkelte virksomheders størrelse og økonomiske betydning som omfanget af overtrædelsen for hver enkelt vedkommende, hvilket er relevante omstændigheder ved vurderingen af grovheden af den overtrædelse, den enkelte virksomhed har begået. Dels giver omregning af omsætningen til ecu under hensyn til de gennemsnitlige valutakurser i referenceåret Kommissionen mulighed for at undgå, at eventuelle valutaudsving i tiden efter, at overtrædelsen er ophørt, påvirker bedømmelsen af virksomhedernes relative størrelse og

økonomiske magt såvel som omfanget af den overtrædelse, hver enkelt virksomhed har begået, og dermed af overtrædelsens grovhed. Bedømmelsen af overtrædelsens grovhed skal ske på grundlag af den økonomiske situation, som den var på det tidspunkt, da overtrædelsen blev begået.

En bødeberegning, der anvender den gennemsnitlige valutakurs i referenceåret, giver således mulighed for at udelukke de tilfældige virkninger, som følger af ændringer i de nationale valutaers reelle værdi, der kan forekomme, i tiden mellem referenceåret og det år, hvor beslutningen blev vedtaget. Selv om denne metode kan indebære, at det beløb, en bestemt virksomhed skal betale, udtrykt i national valuta, nominelt ligger højere eller lavere end det beløb, den skulle have betalt, såfremt valutakursen på datoen for beslutningens vedtagelse var blevet anvendt, er dette kun en logisk følge af ændringer i de forskellige nationale valutaers reelle værdi.

17. Størrelsen af bøden for en overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler fastsættes ud fra overtrædelsens grovhed og varighed. Overtrædelsernes grovhed skal fastslås på grundlag af en lang række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder, dens sammenhæng og bødernes afskrækkende virkning, uden at der er opstillet en bindende eller udtømmende liste over de kriterier, som obligatorisk skal tages i betragtning.



Kommissionen kan ved fastlæggelsen af det generelle bødeniveau kan tage hensyn til, at åbenbare overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler fortsat er relativt hyppige, hvorfor den har adgang til at forhøje bødeniveauet for at forstærke deres forebyggende virkning. Den omstændighed, at Kommissionen tidligere har pålagt bøder af en bestemt størrelsesorden i tilfælde af visse typer overtrædelser, kan ikke berøve den muligheden for at forhøje dette niveau inden for de i forordning nr. 17 angivne

rammer, hvis det er nødvendigt for at gennemføre Fællesskabets konkurrencepolitik.

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