

Sag C-407/04 P

Dalmine SpA

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Appel — konkurrence — kartel — markedet for sømløse stålrør — beskyttelse af hjemmemarkederne — forsyningskontrakt — ret til kontradiktion — selvinkriminering — beviser med anonym oprindelse — bøde — begrundelse — ligebehandling — retningslinjer for beregningen af bøder — det relevante markeds og den berørte virksomheds størrelse — formildende omstændigheder«

Forslag til afgørelse fra generaladvokat L.A. Geelhoed fremsat den 12. september 2006	I - 838
Domstolens dom (Første Afdeling) af 25. januar 2007	I - 901

Sammendrag af dom

1. *Konkurrence — administrativ procedure — overholdelse af retten til kontradiktion (Rådets forordning nr. 17, art. 11)*

2. *Konkurrence — administrativ procedure — overholdelse af retten til kontradiktion*
3. *Konkurrence — administrativ procedure — meddelelse om klagepunkter — aktindsigt — formål — overholdelsen af retten til kontradiktion og af retten til en retfærdig rettergang*
4. *Konkurrence — administrativ procedure — bevismidler*
5. *Annulationsøgsmål — formål — en beslutnings grunde — udelukket bortset fra undtagelse*
(Art. 230 EF)
6. *Konkurrence — aftaler — konkurrencebegrænsning — kriterier for vurderingen*
(Art. 81, stk. 1, EF)
7. *Konkurrence — aftaler — dominerende stilling — påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne — kriterier for vurderingen*
(Art. 81 EF og 82 EF)
8. *Appel — anbringender — magtfordrejning — begreb*
(Art. 220 EF og 230 EF)
9. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier — overtrædelsens grovhed*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03, punkt 1 A)
10. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — kriterier*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2; Kommissionens meddelelse 98/C 9/03, punkt 1 A, sjette afsnit)
11. *Konkurrence — bøder — størrelse — fastsættelse — maksimumsbeløb*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)

12. *Appel — Domstolens kompetence*

(Art. 81, stk. 1, EF; Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)

13. *Konkurrence — bøder — størrelse — afgrænsning — kriterier — formildende omstændigheder*

(Rådets forordning nr. 17, art. 15, stk. 2)

1. Når Kommissionen udøver de beføjelser, der er tillagt den for at sørge for, at EF-konkurrencereglerne efterleves, har den beføjelse til, i givet fald ved en beslutning, at pålægge en virksomhed at meddele alle nødvendige oplysninger om de omstændigheder, som virksomheden kan tænkes at være bekendt med, men den kan ikke pålægge virksomheden at besvare spørgsmål, hvorved den tvinges til at indrømme at have begået overtrædelser, som det påhviler Kommissionen at føre bevis for.
2. På konkurrenceområdet indebærer overholdelsen af retten til kontradiktion, at den pågældende virksomhed under den administrative procedure gives lejlighed til at ytre sig dels om, hvorvidt de fremførte faktiske forhold og andre omstændigheder faktisk foreligger, og hvilken betydning de har, dels om de dokumenter, som Kommissionen påberåber sig til støtte for, at der foreligger en overtrædelse.

Når de spørgsmål, som en virksomhed var forpligtet til at besvare, imidlertid ikke indebærer erkendelse af en overtrædelse, kan virksomheden ikke med rette gøre gældende, at den har ret til ikke at blive tvunget af Kommissionen til at tilstå sin deltagelse i en overtrædelse.

En fortolkning, hvorefter retten til kontradiktion ikke er blevet overholdt på grund af selve den omstændighed, at disse dokumenters oprindelse var ukendt, og at deres troværdighed ikke var blevet godtgjort af Kommissionen, kunne vanskeliggøre bevisførelsen, når det skal fastslås, om der foreligger en overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler.

(jf. præmis 34 og 35)

Bevisførelsen i sager om Fællesskabets konkurrenceregler er nemlig karakteri-

seret ved den omstændighed, at de undersøgte dokumenter ofte indeholder forretningshemmeligheder eller andre oplysninger, som ikke kan udleveres, eller som kun kan udleveres med væsentlige begrænsninger.

Det er nemlig gennem meddelelsen af klagepunkter, at den berørte virksomhed bliver underrettet om alle de væsentlige omstændigheder, som Kommissionen lægger til grund på dette trin af proceduren. Følgelig er det først efter fremsendelsen af den nævnte meddelelse, at den berørte virksomhed fuldt ud kan gøre retten til kontradiktion gældende.

Under disse omstændigheder kan retten til kontradiktion ikke fortolkes således, at dokumenter, som indeholder belastende beviser, automatisk skal udelukes som bevismateriale, hvis visse oplysninger skal forblive fortrolige. Denne fortrolighed kan ligeledes vedrøre identiteten af dokumenternes ophavsmand samt af de personer, der har fremsendt dokumenterne til Kommissionen.

Såfremt de nævnte rettigheder også omfattede perioden forud for afsendelsen af meddelelsen af klagepunkter, ville det svække effektiviteten af Kommissionens undersøgelse, fordi virksomheden allerede under den første fase i Kommissionens undersøgelse ville blive i stand til at fastslå, hvilke oplysninger Kommissionen allerede havde kendskab til, og dermed hvilke oplysninger der stadig kunne holdes skjult for den.

(jf. præmis 44 og 46-48)

3. Under en administrativ procedure i en konkurrencesag er det tilsendelsen af meddelelsen af klagepunkter på den ene side og adgangen til sagens akter, som giver adressaten for den nævnte meddelelse mulighed for at skaffe sig kendskab til de bevismidler, der findes i Kommissionens sagsakter, på den anden side, som sikrer den pågældende virksomhed retten til kontradiktion og retten til en retfærdig rettergang.

Når der ikke foreligger nogen støtte for, at den omstændighed, at Kommissionen ikke under undersøgelsesfasen underrettede den berørte virksomhed om, at den var i besiddelse af referater af nogle afhøringer, der havde fundet sted som led i undersøgelser på nationalt plan, har kunnet have nogen indflydelse på denne virksomheds senere muligheder for kontradiktion under den fase i den administrative procedure, der blev indledt ved fremsendelsen af meddelelsen af klagepunkter, foreligger der ingen tilsidesæt-

telse af retten til kontradiktion eller af retten til en retfærdig rettergang, som er anerkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i henhold til artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention.

disse dokumenter er bevismateriale, der måtte afvises og udtages af sagens akter.

(jf. præmis 62 og 63)

(jf. præmis 54 og 58-61)

4. Spørgsmålet om, hvorvidt en national anklagemyndighed eller de kompetente konkurrencemyndigheder lovligt kan oversende oplysninger til Kommissionen, der er indhentet i medfør af den nationale strafferet, er et spørgsmål, der henhører under national ret, og Fællesskabets retsinstanser er ikke kompetente til at kontrollere, hvorvidt en retsakt udstedt af en national myndighed er lovlig efter national ret.

5. Der findes ikke nogen retsregel, på grundlag af hvilken adressaten for en beslutning under et annullations søgsmål i medfør af artikel 230 EF kan anfægte nogle af beslutningens grunde, medmindre disse grunde har bindende retsvirkninger, som kan berøre adressatens interesser. En beslutnings grunde er principielt ikke egnet til at fremkalde sådanne virkninger.

Når konstateringerne i den anfægtede beslutning af sagsøgeren selv er blevet betegnet som overflødige, kan denne under ingen omstændigheder hævde, at den anfægtede beslutning ville have fået et væsentligt andet indhold, hvis disse konstateringer ikke havde foreligget, og følgelig heller ikke opnå dens annullation.

Da det gældende princip i fællesskabsretten er princippet om den frie bevisbedømmelse, og det eneste kriterium, der er relevant ved vurderingen af de fremlagte beviser, er deres troværdighed, kan det, når oversendelsen af nogle referater ikke er blevet erklæret ulovlig af en national domstol, ikke antages, at

(jf. præmis 69 og 70)

6. Det er ved anvendelsen af artikel 81, stk. 1, EF ikke nødvendigt at tage hensyn til en aftales faktiske følger, når det fremgår, at den har til formål at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen. Hvad navnlig angår aftaler af konkurrencestridig art, der viser sig under møder mellem konkurrerende virksomheder, overtrædes artikel 81, stk. 1, EF, når disse møder har til formål at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen og således tilsigter kunstigt at tilrettelægge markedets funktion.

(jf. præmis 84)

7. Fortolkningen og anvendelsen af den i artikel 81 EF og 82 EF indeholdte betingelse vedrørende påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater må tage sit udgangspunkt i formålet med denne betingelse, som er at afgrænse fællesskabsrettens gyldighedsområde i forhold til medlemsstaternes rets for konkurrencerettens vedkommende. Fællesskabsretten omfatter således alle aftaler og alle former for samordnet praksis, der er egnet til at bringe den frie handel mellem medlemsstaterne i fare på en måde, der kan skade gennemførelsen af formålene med et

indre marked i medlemsstaterne, især gennem en afskærmning af de nationale markeder eller gennem en ændring af konkurrencestrukturen i fællesmarkedet.

En vedtagelse, aftale eller samordnet praksis kan kun påvirke handelen mellem medlemsstater, såfremt det på grundlag af en flerhed af objektive, retlige eller faktiske omstændigheder med tilstrækkelig sandsynlighed kan forudses, at den kan udøve en direkte eller indirekte, aktuel eller potentiel indflydelse på handelen mellem medlemsstater på en måde, der kan være til skade for virkeliggørelsen af målene for et mellemstatsligt enhedsmarked. Desuden må denne indflydelse ikke være ubetydelig.

En opdeling af nationale markeder i Fællesskabet kan i den forbindelse påvirke samhandelen mellem medlemsstater væsentligt.

(jf. præmis 89-91)

8. Magtfordrejning foreligger, når en institution udøver sine beføjelser udeluk-

kende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder.

Når der ikke foreligger nogen omstændighed til støtte for, at Retten skulle have udøvet sine beføjelser for at forfølge et andet formål end det, der nævnes i artikel 220 EF, nemlig at værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaten, kan det ikke antages, at den har udvist en sådan adfærd.

(jf. præmis 99 og 100)

9. Grovheden af overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler skal fastslås på grundlag af en lang række forhold, herunder sagens særlige omstændigheder, dens sammenhæng og bødernes afskrækkende virkning, uden at der 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 er opstillet en bindende eller udtømmende liste over de kriterier, som obligatorisk skal tages i betragtning.

De elementer, der indgår i vurderingen af overtrædelsernes grovhed, omfatter bl.a. de enkelte virksomheders adfærd og rolle ved oprettelsen af kartellet, det udbytte, som virksomhederne har kunnet opnå af kartellet, deres størrelse og værdien af de omhandlede varer samt den risiko, som overtrædelser af denne art indebærer for gennemførelsen af Fællesskabets mål.

Det bestemmes i punkt 1 A i retningslinjerne, at »ved vurderingen af overtrædelsens grovhed skal der tages hensyn til overtrædelsens art, overtrædelsens konkrete indvirkning på markedet samt — når den kan måles — det berørte markeds udstrækning«.

Det berørte markeds størrelse indgår kun som et relevant element blandt andre ved vurderingen af overtrædelsens grovhed og fastsættelsen af bødens størrelse.

Kommissionen har et vidt skøn, og den beregningsmetode, som fremgår af retningslinjerne, indebærer forskellige elementer af fleksibilitet.

Det tilkommer ikke desto mindre Domstolen at undersøge, hvorvidt Retten har vurderet Kommissionens udøvelse af sine skønsbeføjelser korrekt.

virksomheder, der er involveret i samme overtrædelse, pålægges bøder, afspejler en forskel mellem de berørte virksomheder med hensyn til deres samlede omsætning.

(jf. præmis 129-134)

Denne vurdering er så meget desto mere korrekt, når alle de virksomheder, der er adressater for den anfægtede beslutning, er store, en omstændighed, som kan foranledige Kommissionen til ikke at foretage en differentiering af de beløb, der lægges til grund for bøderne.

10. Som det er fastsat i punkt 1 A, sjette afsnit, 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, påhviler det ikke Kommissionen, når den udmåler bøderne under hensyn til den pågældende overtrædelses grovhed og varighed, at foretage bødeberegningen på grundlag af beløb, der er baseret på de berørte virksomheders omsætning. Kommissionen kan ganske vist tage hensyn til den pågældende virksomheds omsætning, men denne omsætning må ikke tillægges en uforholdsmæssig betydning i forhold til de andre elementer i vurderingen.

(jf. præmis 141-145)

11. Kun det endelige bødebeløb, men ikke dennes grundbeløb, skal overholde den maksimumsgrænse på 10%, der nævnes i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17.

(jf. præmis 146)

Kommissionen har således bevaret et vist skøn med hensyn til, om det er rimeligt at variere bøderne under hensyn til den enkelte virksomheds størrelse. Det påhviler således ikke Kommissionen ved bødeudmålingen at sikre, at de endelige bødebeløb i tilfælde, hvor flere

12. Selv om Domstolen ikke inden for rammerne af en appel af billigheds-

grunde kan omgøre det skøn, som Retten har udøvet under sin fulde prøvelsesret vedrørende størrelsen af de bøder, som pålægges virksomheder på grund af disses overtrædelse af fællesskabsretten, kan udøvelsen af en sådan kompetence derimod ikke medføre, at der ved fastsættelsen af de nævnte bøders størrelse foretages en forskelsbehandling mellem de virksomheder, der har deltaget i en aftale eller samordnet praksis i strid med artikel 81, stk. 1, EF.

13. Når den pågældende overtrædelse var ophørt eller i hvert fald var ved at ophøre på det tidspunkt, hvor Kommissionen foretog kontrolundersøgelser, kan det nævnte ophør ikke være en formildende omstændighed med henblik på fastsættelsen af bødens størrelse.

Et appelskrift skal imidlertid angive de retlige argumenter, der særligt støtter anbringendet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, idet anbringendet i modsat fald afvises.

(jf. præmis 152 og 153)

(jf. præmis 160)