

# Rechtssache T-220/00

Cheil Jedang Corp.

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Wettbewerb — Kartell — Lysin — Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung der Höhe von Geldbußen — Anwendbarkeit — Schwere und Dauer der Zuwiderhandlung — Umsatz — Mildernde Umstände“

Urteil des Gerichts (Vierte Kammer) vom 9. Juli 2003 . . . . . II-2481

## Leitsätze des Urteils

1. *Gemeinschaftsrecht — Grundsätze — Vertrauensschutz — Voraussetzungen — Kein Schutz davor, dass die Kommission von ihrer Befugnis Gebrauch macht, das Niveau der Geldbußen zur Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die Wettbewerbsregeln anzuheben*  
(Verordnung Nr. 17 des Rates)

II - 2473

2. *Gemeinschaftsrecht — Allgemeine Rechtsgrundsätze — Verbot der Rückwirkung von Strafvorschriften — Anwendungsbereich — Wegen Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln verhängte Geldbußen — Einbeziehung — Kein Verstoß aufgrund der Anwendung der Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen bei einer vor deren Einführung begangenen Zuwiderhandlung*  
(Europäische Menschenrechtskonvention, Artikel 7; Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 15 Absatz 2)
3. *Wettbewerb — Geldbußen — Höhe — Ermessen der Kommission — Möglichkeit der Anhebung des Niveaus der Geldbußen, um deren abschreckende Wirkung zu verstärken*  
(Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 15)
4. *Wettbewerb — Geldbußen — Höhe — Festsetzung — Leitlinien der Kommission — Verpflichtung der Kommission, sich daran zu halten*  
(Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 15 Absatz 2)
5. *Wettbewerb — Geldbußen — Höhe — Festsetzung — Kriterien — Schwere der Zuwiderhandlungen — Berücksichtigung des Gesamtumsatzes des betroffenen Unternehmens und des Umsatzes, der mit dem Absatz von Waren erzielt wurde, auf die sich die Zuwiderhandlung erstreckte — Grenzen*  
(Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 15 Absatz 2)
6. *Wettbewerb — Geldbußen — Höhe — Festsetzung — Kriterien — Schwere der Zuwiderhandlungen — Bemessung des tatsächlichen Vermögens, einen Schaden auf dem betroffenen Markt anzurichten — Erheblichkeit der Marktanteile des betroffenen Unternehmens*  
(Artikel 81 Absatz 1 EG; Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 15 Absatz 2)
7. *Wettbewerb — Geldbußen — Höhe — Festsetzung — Kriterien — Schwere der Zuwiderhandlungen — Bemessung der tatsächlichen Auswirkung der Zuwiderhandlung jedes einzelnen Unternehmens auf den Wettbewerb — Erheblichkeit des Umsatzes, der mit dem Absatz von Erzeugnissen erzielt wurde, die Gegenstand einer beschränkenden Verhaltensweise waren*  
(Artikel 81 Absatz 1 EG; Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 15 Absatz 2)
8. *Wettbewerb — Geldbußen — Höhe — Festsetzung — Kriterien — Schwere der Zuwiderhandlungen — Mildernde Umstände — Passive Mitwirkung oder Mitläufertum des Unternehmens*  
(Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 15)

9. *Wettbewerb — Geldbußen — Höhe — Festsetzung — Kriterien — Schwere der Zuwiderhandlungen — Mildernde Umstände — Tatsächliche Nichtdurchführung einer Vereinbarung — Beurteilung anhand des individuellen Verhaltens jedes einzelnen Unternehmens*  
(Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 15)
10. *Wettbewerb — Geldbußen — Höhe — Angemessenheit — Gerichtliche Nachprüfung — Gesichtspunkte, die der Gemeinschaftsrichter berücksichtigen kann — Informationen, die in der Bußgeldentscheidung nicht enthalten und für deren Begründung nicht erforderlich sind — Einbeziehung*  
(Artikel 229 EG, 230 EG und 253 EG; Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 17)
11. *Handlungen der Organe — Begründungspflicht — Umfang — Entscheidung, mit der Geldbußen verhängt werden — Angabe der Beurteilungsgesichtspunkte, die es der Kommission ermöglicht haben, Schwere und Dauer der Zuwiderhandlung zu ermitteln — Ausreichende Angaben*  
(Artikel 253 EG; Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 15 Absatz 2 Unterabsatz 2)
12. *Wettbewerb — Geldbußen — Höhe — Festsetzung — In den Leitlinien der Kommission festgelegte Berechnungsmethode — Vornahme prozentualer Änderungen am Grundbetrag der Geldbuße*  
(Verordnung Nr. 17 des Rates, Artikel 15 Absatz 2)

1. Auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes kann sich jeder berufen, bei dem die Gemeinschaftsverwaltung begründete Erwartungen geweckt hat. Eine Verletzung dieses Grundsatzes kann aber niemand geltend machen, dem die Verwaltung keine konkreten Zusicherungen gegeben hat.

Die Kommission ist deshalb dadurch, dass sie in der Vergangenheit für bestimmte Arten von Zuwiderhandlungen Geldbußen in bestimmter Höhe verhängt hat, nicht daran gehindert, dieses Niveau innerhalb der durch die Verordnung Nr. 17 gezogenen Grenzen anzuheben.

Die Wirtschaftsbeteiligten dürfen nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können. Die wirksame Anwendung der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft verlangt, dass die Kommission das Niveau der Geldbußen jederzeit den Erfordernissen der Wettbewerbspolitik anpassen kann.

(vgl. Randnrn. 33-35)

2. Das Verbot der Rückwirkung von Strafbestimmungen ist ein allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten

gemeinsamer, auch in Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerter Grundsatz und gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gemeinschaftsrichter zu sichern hat.

Insoweit sind zwar nach Artikel 15 Absatz 4 der Verordnung Nr. 17 Entscheidungen der Kommission, mit denen Geldbußen wegen Verstoßes gegen das Wettbewerbsrecht festgesetzt werden, nicht strafrechtlicher Art; gleichwohl muss die Kommission in jedem Verwaltungsverfahren, das in Anwendung der Wettbewerbsregeln des Vertrages zu Sanktionen führen kann, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und insbesondere das Rückwirkungsverbot beachten. Dies setzt voraus, dass die gegen ein Unternehmen wegen einer Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln verhängten Sanktionen denen entsprechen, die zum Zeitpunkt der Begehung der Zuwiderhandlung vorgesehen waren.

So gesehen stellt die Änderung der früheren Verwaltungspraxis der Kommission durch die Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen, die gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 und gemäß Artikel 65 Absatz 5 EGKS-Vertrag festgesetzt werden, keine gegen das allgemeine Verbot der Rückwirkung von Strafbestimmungen oder den Grundsatz der Rechtssicherheit verstößende Verfälschung des rechtlichen

Rahmens für die Ermittlung des Betrages der zu verhängenden Geldbußen dar.

Zum einen bildet nämlich die frühere Entscheidungspraxis der Kommission nicht selbst den rechtlichen Rahmen für Geldbußen in Wettbewerbssachen, da dieser allein in der Verordnung Nr. 17 geregelt ist, von der die Leitlinien nicht abweichen. Zum anderen kann die Einführung einer neuen Methode für die Berechnung von Geldbußen durch die Kommission, auch wenn sie in einigen Fällen zu einer Erhöhung des allgemeinen Niveaus der Geldbußen führen mag, ohne jedoch die in der Verordnung Nr. 17 festgelegte Obergrenze zu überschreiten, angesichts des der Kommission in dieser Verordnung eingeräumten Ermessens nicht als rückwirkende Verschärfung der Geldbußen angesehen werden, wie sie in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 rechtlich geregelt sind.

(vgl. Randnrn. 43-45, 55-59)

3. Die Kommission verfügt bei der Festlegung der Höhe der Geldbußen im Rahmen der Verordnung Nr. 17 über ein Ermessen, um die Unternehmen dazu anhalten zu können, die Wettbewerbsregeln zu beachten. Außerdem ist die Kommission dadurch, dass sie in der Vergangenheit für bestimmte Arten von Zuwiderhandlungen Geldbußen in bestimmter Höhe verhängt hat, nicht

daran gehindert, dieses Niveau innerhalb der durch die Verordnung Nr. 17 gezogenen Grenzen anzuheben, wenn dies erforderlich ist, um die Durchführung der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik sicherzustellen. Die wirksame Anwendung der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft verlangt vielmehr, dass die Kommission das Niveau der Geldbußen jederzeit den Erfordernissen dieser Politik anpassen kann.

(vgl. Randnrn. 60, 76)

4. Die Kommission darf von Regeln, die sie sich selbst gegeben hat, nicht abweichen. Insbesondere kommt es, wenn die Kommission Leitlinien erlässt, die unter Beachtung des Vertrages die Kriterien präzisieren sollen, die sie bei der Ausübung ihres Ermessens bei der Beurteilung der Schwere einer Zuwiderhandlung heranziehen möchte, zu einer Selbstbeschränkung dieses Ermessens, da sie sich an die Leitlinien, die sie selbst für sich festgelegt hat, halten muss.

(vgl. Randnr. 77)

5. Zu den Gesichtspunkten für die Beurteilung der Schwere einer Zuwider-

handlung gegen die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft können je nach Fall die Menge und der Wert der Waren, auf die sich die Zuwiderhandlung bezogen hat, die Größe und die Wirtschaftskraft des Unternehmens und damit der Einfluss gehören, den dieses auf den Markt ausüben konnte. Daraus ergibt sich zum einen, dass bei der Festsetzung der Geldbuße sowohl der Gesamtumsatz des Unternehmens, der — wenn auch nur annähernd und unvollständig — etwas über dessen Größe und Wirtschaftskraft aussagt, als auch der Teil dieses Umsatzes herangezogen werden darf, der aus dem Verkauf der Waren erzielt wurde, auf die sich die Zuwiderhandlung bezogen hat, und der somit einen Anhaltspunkt für deren Ausmaß liefern kann. Zum anderen folgt daraus, dass weder der einen noch der anderen dieser Umsatzzahlen eine im Verhältnis zu den anderen Beurteilungskriterien übermäßige Bedeutung zugemessen werden darf, so dass die Festsetzung einer angemessenen Geldbuße nicht das Ergebnis eines bloßen, auf den Gesamtumsatz gestützten Rechengvorgangs sein kann.

(vgl. Randnrn. 61-62, 83)

6. Im Rahmen der Bestimmung der Höhe der wegen Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft verhängten Geldbußen umfasst die Untersuchung des tatsächlichen Vermögens der belangten Unternehmen, spürbaren Schaden auf einem bestimmten Markt anzurichten, eine Beurteilung der tatsächlichen Bedeu-

tung dieser Unternehmen auf dem betroffenen Markt, d. h. ihres Einflusses auf diesen Markt. Zu diesem Zweck sind die Anteile eines Unternehmens an dem betroffenen Markt von Bedeutung, sein Gesamtumsatz dagegen nicht.

(vgl. Randnr. 88)

schränkenden Verhaltensweise waren, ein objektives Kriterium, das zutreffend angibt, wie schädlich sich diese Verhaltensweise auf den normalen Wettbewerb auswirkt.

(vgl. Randnrn. 89, 91)

7. Im Rahmen der Bestimmung der Höhe der wegen Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft verhängten Geldbußen besteht die Beurteilung des jeweiligen Gewichts und damit der tatsächlichen Auswirkung des Verstoßes jedes einzelnen Unternehmens, die die Kommission nunmehr nach den Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen, die gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 und gemäß Artikel 65 Absatz 5 EGKS-Vertrag festgesetzt werden, vornehmen muss, wenn sie der Auffassung ist, dass die Ausgangsbeträge der Geldbuße gewichtet werden müssen, weil es sich um einen Verstoß handelt, an dem mehrere Unternehmen beteiligt sind (Kartell), die von sehr unterschiedlicher Größe sind, darin, dass das Ausmaß der Zuwiderhandlung jedes einzelnen Unternehmens und nicht die Bedeutung des Unternehmens gemessen an Größe oder Wirtschaftskraft ermittelt wird. Insoweit kann der Teil des Umsatzes, der mit dem Absatz von Waren erzielt wurde, auf die sich die Zuwiderhandlung bezog, einen zutreffenden Anhaltspunkt für das Ausmaß einer Zuwiderhandlung auf dem betreffenden Markt liefern. Insbesondere ist der Umsatz, der mit den Erzeugnissen erzielt wurde, die Gegenstand einer be-
8. Die Nummern 2 und 3 der Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen, die gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 und gemäß Artikel 65 Absatz 5 EGKS-Vertrag festgesetzt werden, sehen eine Anpassung des Grundbetrags der Geldbuße nach Maßgabe bestimmter erschwerender und mildernder Umstände vor.  
  
Insbesondere die ausschließlich passive Mitwirkung oder reines Mitläufertum eines Unternehmens bei der Zuwiderhandlung stellen, wenn erwiesen, nach Nummer 3 erster Gedankenstrich der Leitlinien einen mildernden Umstand dar, wobei diese passive Rolle impliziert, dass sich das betroffene Unternehmen nicht hervorgetan hat, d. h. nicht aktiv an der Ausarbeitung der wettbewerbswidrige(n) Absprache(n) teilgenommen hat.  
  
Als Anhaltspunkt für die passive Rolle eines Unternehmens innerhalb eines Kartells kann berücksichtigt werden,

dass es im Vergleich zu den gewöhnlichen Mitgliedern des Kartells deutlich seltener an den Besprechungen teilgenommen hat, dass es spät in den Markt, auf dem die Zuwiderhandlung stattgefunden hat, eingetreten ist, unabhängig davon, wie lange es an der Zuwiderhandlung mitgewirkt hat, oder dass es entsprechende ausdrückliche Aussagen von Vertretern dritter an der Zuwiderhandlung beteiligter Unternehmen gibt.

(vgl. Randnrn. 166-168)

9. Nummer 3 zweiter Gedankenstrich der Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen, die gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 und gemäß Artikel 65 Absatz 5 EGKS-Vertrag festgesetzt werden, über die „tatsächliche Nichtanwendung der Vereinbarungen“ ist nicht dahin auszulegen, dass damit auf den Fall abgestellt wird, dass eine Absprache unabhängig vom individuellen Verhalten des jeweiligen Unternehmens insgesamt nicht durchgeführt wird; vielmehr werden davon Umstände erfasst, die auf dem individuellen Verhalten des jeweiligen Unternehmens beruhen.

(vgl. Randnrn. 187-189)

10. Bei Klagen gegen Entscheidungen der Kommission, mit denen gegen Unter-

nehmen Geldbußen wegen Verletzung der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft verhängt werden, verfügt das Gericht über zweierlei Befugnisse. Zum einen hat es gemäß Artikel 230 EG die Rechtmäßigkeit der Entscheidung zu prüfen. In diesem Rahmen muss es u. a. die Einhaltung der in Artikel 253 EG aufgestellten Begründungspflicht überwachen, bei deren Verletzung die Entscheidung für nichtig erklärt werden kann. Zum anderen ist es im Rahmen der ihm durch Artikel 229 EG und Artikel 17 der Verordnung Nr. 17 verliehenen Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung dafür zuständig, zu beurteilen, ob die Höhe der Geldbußen angemessen ist. Diese Beurteilung kann die Vorlage und Heranziehung zusätzlicher Informationen erfordern, die an sich nicht in der Entscheidung erwähnt zu werden brauchen, damit diese dem Begründungserfordernis genügt.

(vgl. Randnr. 215)

11. Was den Umfang der Begründungspflicht in Bezug auf die Berechnung der Höhe einer wegen Verletzung der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft verhängten Geldbuße anbelangt, ist nach Artikel 15 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 17 „[b]ei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße... neben der Schwere des Verstoßes auch die Dauer der Zuwiderhandlung zu berücksichtigen“. Insoweit enthalten

die Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen, die gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 und gemäß Artikel 65 Absatz 5 EGKS-Vertrag festgesetzt werden, und die Mitteilung über Zusammenarbeit in Kartellsachen Regeln über die Beurteilungskriterien, die von der Kommission herangezogen werden, um die Schwere und Dauer der Zuwiderhandlung zu bemessen.

Unter diesen Umständen sind die Anforderungen an das wesentliche Formerfordernis, um das es sich bei der Begründungspflicht handelt, erfüllt, wenn die Kommission in ihrer Entscheidung die Beurteilungskriterien angibt, die sie in Anwendung ihrer Leitlinien und gegebenenfalls ihrer Mitteilung über Zusammenarbeit herangezogen hat und die es ihr ermöglicht haben, für die Berechnung der Höhe der Geldbuße Schwere und Dauer der Zuwiderhandlung zu bemessen.

(vgl. Randnrn. 217-218)

12. In Anbetracht des Wortlauts der Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen, die gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 und gemäß Artikel 65 Absatz 5 EGKS-Vertrag festgesetzt werden, sind die wegen erschwerender oder mildernder Umstände festgesetzten prozentualen Erhöhungen oder Herabsetzungen an dem nach Maßgabe der Schwere und Dauer der Zuwiderhandlung ermittelten Grundbetrag der Geldbuße vorzunehmen und nicht an dem Betrag einer zuvor wegen der Dauer der Zuwiderhandlung erfolgten Erhöhung oder an dem Betrag, der aus einer ersten Erhöhung oder Herabsetzung wegen eines erschwerenden oder mildernden Umstands resultiert. Diese Methode zur Berechnung der Geldbußen gewährleistet die Gleichbehandlung verschiedener Unternehmen, die am selben Kartell beteiligt sind.

(vgl. Randnr. 229)