

Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen gemäss Kapitel II Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a des Protokolls 4 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen

(2006/C 314/12)

A. Die vorliegende Bekanntmachung ergeht gemäß den Bestimmungen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (nachstehend als „EWR-Abkommen“ bezeichnet) und des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs (nachstehend als „Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen“ bezeichnet).

B. Die Europäische Kommission (nachstehend die „Kommission“) hat eine Bekanntmachung mit dem Titel „Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen gemäß Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr.1/2003“⁽¹⁾ veröffentlicht. In dieser Bekanntmachung werden die Grundsätze dargelegt, nach denen die Kommission die Geldbußen bei Verstößen gegen die Wettbewerbsvorschriften der EU festsetzt⁽²⁾.

C. Nach Auffassung der EFTA-Überwachungsbehörde ist diese Bekanntmachung von Bedeutung für den EWR. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen und eine einheitliche Anwendung der EWR-Wettbewerbsregeln im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum zu gewährleisten, nimmt die Überwachungsbehörde in Ausübung der ihr mit Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b des Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommens übertragenen Befugnisse diese Bekanntmachung an. Sie wird den in dieser Bekanntmachung niedergelegten Grundsätzen und Regeln bei der Anwendung der EWR-Wettbewerbsregeln folgen.

EINLEITUNG

1. Gemäß Kapitel II Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a des Protokolls 4 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen (nachstehend „Kapitel II“) ⁽³⁾ kann die EFTA-Überwachungsbehörde gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen durch Entscheidung Geldbußen verhängen, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig gegen Artikel 53 oder 54 des EWR-Abkommens verstoßen.

2. Bei der Ausübung dieses Befugnis verfügt die EFTA-Überwachungsbehörde in dem durch Kapitel II gesetzten Rahmen über ein weites Ermessen bei der Bemessung der Geldbußen ⁽⁴⁾. Zuvorderst muss die Überwachungsbehörde die Schwere und Dauer der Zuwiderhandlung berücksichtigen. Darüber hinaus dürfen die in Kapitel II Artikel 23 Absatz 2 Unterabsätze 2 und 3 genannten Obergrenzen nicht überschritten werden.

3. Um die Transparenz und Objektivität ihrer Entscheidungen zu erhöhen, hat die EFTA-Überwachungsbehörde am 16. Januar 2003 Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen ⁽⁵⁾ veröffentlicht, die den Leitlinien der Kommission für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen aus dem Jahre 1998 ⁽⁶⁾ entsprechen. Angesichts ihrer Praxis bei der Anwendung der in diesen Bekanntmachungen dargelegten Leitlinien ist es nach Ansicht der EFTA-Überwachungsbehörde an der Zeit, die Geldbußenpolitik weiter zu entwickeln und zu verfeinern.

4. Die Befugnis zur Verhängung von Geldbußen gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen, die vorsätzlich oder fahrlässig gegen Artikel 53 oder 54 des EWR-Abkommens verstoßen, zählt zu den Mitteln, mit denen die EFTA-Überwachungsbehörde den ihr durch das EWR-Abkommen anvertrauten Überwachungsaufgaben nachkommt ⁽⁷⁾. Dazu zählt nämlich nicht nur die Pflicht, einzelne Zuwiderhandlungen zu ermitteln und zu ahnden, sondern auch der Auftrag, eine allgemeine Politik mit dem Ziel zu verfolgen, die im EWR-Abkommen niedergelegten Grundsätze auf das Wettbewerbsrecht anzuwenden und das Verhalten

⁽¹⁾ ABl. C 210 vom 1.9.2006, S. 2.

⁽²⁾ Für die Bearbeitung von Einzelfällen im Anwendungsbereich der Artikel 53 und 54 EWR-Abkommen ist nach Artikel 56 EWR-Abkommen entweder die EFTA-Überwachungsbehörde oder die Kommission zuständig. Für einen Fall ist stets nur eine von den Überwachungsbehörden zuständig.

⁽³⁾ Nach dem Abkommen zur Änderung von Protokoll 4 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs vom 24. September 2004, das am 20. Mai 2005 in Kraft trat, wird Kapitel II des Protokolls 4 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen zum großen Teil die EFTA-Säule der Verordnung (EG) Nr.1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1) widerspiegeln.

⁽⁴⁾ Siehe in diesem Zusammenhang beispielsweise Urteil des EuGH vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri A/S u.a./Kommission, Rs. C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, Slg. 2005, S. I-5425, Rdnr. 172.

⁽⁵⁾ Leitlinien der EFTA-Überwachungsbehörde für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen, ABl. C 10 vom 16.1.2003, S. 16, und EWR-Beilage zum ABl. Nr. 3 vom 16.1.2003, S. 6.

⁽⁶⁾ „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“ (ABl. C 9 vom 14.1.1998, S. 3).

⁽⁷⁾ Diese Aufgabe teilt sie sich mit der Kommission gemäß Artikel 55 EWR-Abkommen sowie gemäß den Zuständigkeitsvorschriften in Artikel 56 EWR-Abkommen, siehe Fußnote 2.

der Unternehmen in diesem Sinne zu lenken ⁽¹⁾. Dazu muss die Überwachungsbehörde sicherstellen, dass ihre Maßnahmen die notwendige Abschreckungswirkung entfalten ⁽²⁾. Deswegen kann — wenn die Überwachungsbehörde eine Zuwiderhandlung gegen Artikel 53 oder 54 des EWR-Abkommens feststellt — es sich als notwendig erweisen, gegen diejenigen eine Geldbuße zu verhängen, die gegen das geltende Recht verstoßen haben. Diese sollte so hoch festgesetzt werden, dass nicht nur die an der Zuwiderhandlung beteiligten Unternehmen sanktioniert werden (Spezialprävention), sondern auch andere Unternehmen von der Aufnahme oder Fortsetzung einer Zuwiderhandlung gegen die Artikel 53 oder 54 des EWR-Abkommens abgehalten werden (Generalprävention).

5. Zur Verwirklichung dieser Ziele sollten die Geldbußen von der EFTA-Überwachungsbehörde auf der Grundlage des Wertes der verkauften Waren oder Dienstleistungen berechnet werden, mit denen die Zuwiderhandlung in Zusammenhang steht. Auch die Dauer der Zuwiderhandlung sollte bei der Bestimmung des angemessenen Betrags der Geldbuße eine wichtige Rolle spielen, da sie zwangsläufig die potenziellen Auswirkungen dieser Zuwiderhandlung auf dem Markt beeinflusst. Die Anzahl der Jahre, während der das Unternehmen an der Zuwiderhandlung beteiligt war, muss sich deshalb in der Geldbuße widerspiegeln.

6. Die Verbindung des Umsatzes auf den von der Zuwiderhandlung betroffenen Märkten mit der Dauer stellt eine Formel dar, die die wirtschaftliche Bedeutung der Zuwiderhandlung und das jeweilige Gewicht des einzelnen an der Zuwiderhandlung beteiligten Unternehmens angemessen wiedergibt. Sie vermittelt Aufschluss über die Größenordnung der Geldbuße und sollte nicht als Grundlage für eine automatische arithmetische Berechnungsmethode verstanden werden.

7. Ferner ist es sinnvoll, dass ein von der Dauer der Zuwiderhandlung unabhängiger Betrag in die Geldbuße Eingang findet, um die Unternehmen von der Aufnahme rechtswidriger Verhaltensweisen abzuschrecken.

8. Nachstehend werden die Grundsätze dargelegt, nach denen die EFTA-Überwachungsbehörde die Geldbußen gemäß Kapitel II Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a festsetzt.

METHODE FÜR DIE FESTSETZUNG DER GELDBUSSEN

1. Unbeschadet Ziffer 37 wird die EFTA-Überwachungsbehörde die Geldbuße gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen nach folgender Methode in zwei Stufen berechnen:

2. Zuerst wird für jedes einzelne Unternehmen und jede einzelne Unternehmensvereinigung ein Grundbetrag festgesetzt (siehe nachstehenden Abschnitt 1).

3. Anschließend wird dieser Betrag nach oben oder unten angepasst (siehe nachstehenden Abschnitt 2).

1. Grundbetrag der Geldbuße

4. Der Grundbetrag richtet sich nach dem Wert der verkauften Waren oder Dienstleistungen und wird anhand der nachstehend beschriebenen Methode berechnet.

A. Bestimmung des Wertes der verkauften Waren oder Dienstleistungen

5. Zur Festsetzung des Grundbetrags der Geldbuße verwendet die EFTA-Überwachungsbehörde den Wert der von dem betreffenden Unternehmen im relevanten räumlichen Markt innerhalb des EWR verkauften Waren oder Dienstleistungen, die mit dem Verstoß in einem unmittelbaren oder mittelbaren ⁽³⁾ Zusammenhang stehen. Im Regelfall ist der Umsatz im letzten vollständigen Geschäftsjahr zugrunde zu legen, in dem das Unternehmen an der Zuwiderhandlung beteiligt war (nachstehend „Umsatz“).

6. Wenn die Zuwiderhandlung einer Unternehmensvereinigung die Tätigkeiten ihrer Mitglieder betrifft, entspricht der Umsatz im Allgemeinen der Summe der Umsätze ihrer Mitglieder.

7. Die EFTA-Überwachungsbehörde bestimmt den Umsatz eines Unternehmens mittels der zuverlässigsten Daten, die von diesem Unternehmen verfügbar sind.

⁽¹⁾ Siehe in diesem Zusammenhang beispielsweise Rs. C-189/02P, Dansk Rørinterindustri A/S u.a./Kommission, a.a.O., Rdnr. 170.

⁽²⁾ Siehe in diesem Zusammenhang EuGH, Urteil vom 7. Juni 1983, Verbundene Rs. 100/80 bis 103/80, Musique Diffusion française u.a./Kommission, Slg. 1983, S. 1825, Rdnr. 106.

⁽³⁾ Dies ist beispielsweise der Fall bei horizontalen Preisabsprachen, bei denen der Preis des Produkts als Referenzpreis für Produkte höherer oder geringerer Qualität genommen wird.

8. Sind die von einem Unternehmen zur Verfügung gestellten Daten unvollständig oder unzuverlässig, kann die EFTA-Überwachungsbehörde den Umsatz mittels der erhaltenen Teildaten und/oder jeder anderen von ihr als einschlägig oder geeignet erachteten Information bestimmen.

9. Nicht im Umsatz inbegriffen sind die Mehrwertsteuer und die übrigen unmittelbar an den Verkauf gebundenen Steuern und Abgaben.

10. Soweit sich eine Zuwiderhandlung in einem Gebiet auswirkt, das über das Gebiet des Europäischen Wirtschaftsraums („EWR“) hinausreicht (beispielsweise weltweite Kartelle), gibt der innerhalb des EWR erzielte Umsatz das Gewicht der einzelnen Unternehmen bei der Zuwiderhandlung möglicherweise nicht angemessen wieder. Das ist insbesondere der Fall, wenn eine Aufteilung der Märkte weltweit vereinbart wurde.

Um in solchen Fällen sowohl den aggregierten Umsatz im EWR als auch das jeweilige Gewicht der einzelnen Unternehmen bei der Zuwiderhandlung wiederzugeben, kann die EFTA-Überwachungsbehörde den Gesamtwert des Umsatzes mit den betreffenden Waren oder Dienstleistungen, die mit dem Verstoß in Zusammenhang stehen, im gesamten (über den EWR hinausreichenden) relevanten räumlichen Markt schätzen, den Anteil der einzelnen beteiligten Unternehmen am Umsatz auf diesem Markt ermitteln und diesen Anteil auf den aggregierten Umsatz derselben Unternehmen innerhalb des EWR anwenden. Das Ergebnis wird als Umsatz bei der Bestimmung des Grundbetrags der Geldbuße verwendet.

B. Bestimmung des Grundbetrags der Geldbuße

11. Zur Bestimmung des Grundbetrags wird ein bestimmter Anteil am Umsatz, der sich nach der Schwere des Verstoßes richtet, mit der Anzahl der Jahre der Zuwiderhandlung multipliziert.

12. Die Schwere der Zuwiderhandlung wird in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände beurteilt.

13. Grundsätzlich kann ein Betrag von bis zu 30 % des Umsatzes festgesetzt werden.

14. Bei der Bestimmung der genauen Höhe innerhalb dieser Bandbreite berücksichtigt die EFTA-Überwachungsbehörde mehrere Umstände, u.a. die Art der Zuwiderhandlung, den kumulierten Marktanteil sämtlicher beteiligten Unternehmen, den Umfang des von der Zuwiderhandlung betroffenen räumlichen Marktes und die etwaige Umsetzung der Zuwiderhandlung in der Praxis.

15. Horizontale, üblicherweise geheime Vereinbarungen ⁽¹⁾ zur Festsetzung von Preisen, Aufteilung der Märkte oder Einschränkung der Erzeugung gehören ihrer Art nach zu den schwerwiegendsten Verstößen und müssen unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten streng geahndet werden. Für solche Zuwiderhandlungen ist daher grundsätzlich ein Betrag am oberen Ende dieser Bandbreite anzusetzen.

16. Um der Dauer der Mitwirkung der einzelnen Unternehmen an der Zuwiderhandlung in voller Länge Rechnung zu tragen, wird der nach dem Umsatz ermittelte Wert (siehe oben Ziffern 20 bis 23) mit der Anzahl der Jahre multipliziert, die das Unternehmen an der Zuwiderhandlung beteiligt war. Zeiträume bis zu sechs Monaten werden mit einem halben, Zeiträume von mehr als sechs Monaten bis zu einem Jahr mit einem ganzen Jahr angerechnet.

17. Zusätzlich, unabhängig von der Dauer der Beteiligung eines Unternehmens an der Zuwiderhandlung, fügt die EFTA-Überwachungsbehörde einen Betrag zwischen 15 % und 25 % des Umsatzes im Sinne von Abschnitt A hinzu, um die Unternehmen von vornherein an der Beteiligung an horizontalen Vereinbarungen zur Festsetzung von Preisen, Aufteilung von Märkten oder Mengeneinschränkungen abzuschrecken. Dieser Zusatzbetrag kann auch in Fällen anderer Zuwiderhandlungen erhoben werden. Bei der Entscheidung, welcher Anteil am Umsatz zugrunde zu legen ist, berücksichtigt die Überwachungsbehörde mehrere Umstände, u.a. die in Ziffer 22 genannten.

⁽¹⁾ Dieser Begriff erstreckt sich auf alle Vereinbarungen, aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen und Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen im Sinne von Artikel 53 des EWR-Abkommens.

18. Wenn an einer Zuwiderhandlung beteiligte Unternehmen ähnlich, aber nicht gleich hohe Umsätze erzielt haben, kann die EFTA-Überwachungsbehörde für diese Unternehmen den gleichen Grundbetrag festsetzen. Bei der Bestimmung des Grundbetrags der Geldbuße verwendet die Überwachungsbehörde gerundete Werte.

2. Anpassungen des Grundbetrags

19. Bei der Bestimmung der Höhe der Geldbuße kann die EFTA-Überwachungsbehörde Umstände berücksichtigen, die zu einer Erhöhung oder Ermäßigung des gemäß Abschnitt 1 festgesetzten Grundbetrags führen. Dabei würdigt sie in einer Gesamtperspektive sämtliche einschlägigen Umstände.

A. Erschwerende Umstände

20. Der Grundbetrag der Geldbuße kann erhöht werden, wenn die EFTA-Überwachungsbehörde erschwerende Umstände wie beispielsweise die nachstehend aufgeführten feststellt:

- Fortsetzung einer Zuwiderhandlung oder erneutes Begehen einer gleichartigen oder ähnlichen Zuwiderhandlung, nachdem die Überwachungsbehörde oder eine einzelstaatliche Wettbewerbsbehörde festgestellt hat, dass das Unternehmen gegen Artikel 53 oder Artikel 54 verstoßen hatte; in diesem Fall wird der Grundbetrag für jeden festgestellten Verstoß um bis zu 100 % erhöht;
- Verweigerung der Zusammenarbeit mit der Überwachungsbehörde oder Behinderung der Untersuchung durch diese;
- Rolle als Anführer oder Anstifter der Zuwiderhandlung; die Überwachungsbehörde berücksichtigt ferner insbesondere Maßnahmen, mit denen andere Unternehmen zur Beteiligung an der Zuwiderhandlung gezwungen werden sollten, und/oder Vergeltungsmaßnahmen gegenüber anderen Unternehmen, mit denen die Einhaltung des rechtswidrigen Verhaltens durchgesetzt werden sollte.

B. Mildernde Umstände

21. Der Grundbetrag der Geldbuße kann verringert werden, wenn die EFTA-Überwachungsbehörde mildernde Umstände wie beispielsweise die nachstehend aufgeführten feststellt:

- vom Unternehmen nachgewiesene Beendigung der Zuwiderhandlung nach dem ersten Eingreifen der Überwachungsbehörde, außer im Falle geheimer Vereinbarungen oder Verhaltensweisen (insbesondere von Kartellen);
- vom Unternehmen beigebrachte Beweise, dass die Zuwiderhandlung aus Fahrlässigkeit begangen wurde;
- vom Unternehmen beigebrachte Beweise, dass die eigene Beteiligung sehr geringfügig war und sich das Unternehmen der Durchführung der gegen die Wettbewerbsregeln verstoßenden Vereinbarungen in dem Zeitraum, in dem sie ihnen beigetreten war, in Wirklichkeit durch eigenes Wettbewerbsverhalten auf dem Markt entzogen hat; der bloße Umstand einer kürzeren Beteiligung im Vergleich zu den übrigen Unternehmen wird nicht als mildernder Umstand anerkannt, da er bereits im Grundbetrag zum Ausdruck kommt;
- aktive Zusammenarbeit des Unternehmens mit der Überwachungsbehörde außerhalb des Anwendungsbereichs der Mitteilung über den Erlass und die Ermäßigung von Geldbußen in Kartellsachen und über seine rechtliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit hinaus;
- Genehmigung oder Ermutigung des wettbewerbswidrigen Verhaltens durch die Behörden oder geltende Vorschriften⁽¹⁾.

C. Aufschlag zur Gewährleistung einer abschreckenden Wirkung

22. Die EFTA-Überwachungsbehörde wird besonders darauf achten, dass die Geldbußen eine ausreichend abschreckende Wirkung entfalten; zu diesem Zweck kann sie die Geldbuße gegen Unternehmen erhöhen, die besonders hohe Umsätze mit Waren oder Dienstleistungen, die nicht mit der Zuwiderhandlung in Zusammenhang stehen, erzielt haben.

(¹) Dies schließt keine Handlung gegen den jeweiligen EFTA-Staat aus.

23. Ferner kann die EFTA-Überwachungsbehörde die Geldbuße erhöhen, damit ihr Betrag die aus der Zuwiderhandlung erzielten widerrechtlichen Gewinne übersteigt, sofern diese Gewinne geschätzt werden können.

D. Rechtliche Obergrenze

24. Die Geldbuße für jedes an der Zuwiderhandlung beteiligte Unternehmen oder jede beteiligte Unternehmensvereinigung darf gemäß Kapitel II Artikel 23 Absatz 2 10 % seines bzw. ihres jeweiligen im vorausgegangenen Geschäftsjahr erzielten Gesamtumsatzes nicht übersteigen.

25. Steht die Zuwiderhandlung einer Unternehmensvereinigung mit der Tätigkeit ihrer Mitglieder im Zusammenhang, so darf die Geldbuße 10 % der Summe der Gesamtumsätze derjenigen Mitglieder, die auf dem Markt tätig waren, auf dem sich die Zuwiderhandlung der Vereinigung auswirkte, nicht übersteigen.

E. Mitteilung über den Erlass und die Ermäßigung von Geldbußen in Kartellsachen

26. Die EFTA-Überwachungsbehörde wendet die Bestimmungen über den Erlass und die Ermäßigung von Geldbußen gemäß der jeweils geltenden Mitteilung an.

F. Zahlungsfähigkeit der Unternehmen

27. Unter außergewöhnlichen Umständen kann die EFTA-Überwachungsbehörde auf Antrag die Zahlungsunfähigkeit eines Unternehmens in einem gegebenen sozialen und ökonomischen Umfeld berücksichtigen. Die Überwachungsbehörde wird jedoch keine Ermäßigung wegen der bloßen Tatsache einer nachteiligen oder defizitären Finanzlage gewähren. Eine Ermäßigung ist nur möglich, wenn eindeutig nachgewiesen wird, dass die Verhängung einer Geldbuße gemäß diesen Leitlinien die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Unternehmens unwiderruflich gefährden und ihre Aktiva jeglichen Wertes berauben würde.

ABSCHLIESSENDE ERWÄGUNGEN

28. In bestimmten Fällen kann die EFTA-Überwachungsbehörde eine symbolische Geldbuße verhängen. Die Gründe sind in der Entscheidung darzulegen.

29. In diesen Leitlinien wird die allgemeine Methode für die Berechnung der Geldbußen dargelegt, jedoch können die besonderen Umstände eines Falles oder die Notwendigkeit einer ausreichend hohen Abschreckungswirkung ein Abweichen von dieser Methode oder der in Ziffer 21 festgelegten Obergrenze rechtfertigen.

30. Diese Leitlinien finden in sämtlichen Verfahren Anwendung, in denen nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt und der EWR-Beilage zum Amtsblatt, eine Mitteilung der Beschwerdepunkte ergeht, ungeachtet der Frage, ob die Geldbuße gemäß Kapitel II Artikel 23 Absatz 2 oder gemäß Artikel 15 Absatz 2 der vorhergehenden Fassung von Kapitel II des Protokolls 4 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen verhängt wird ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Der Wortlaut von Kapitel II des Protokolls 4 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen (welcher der Verordnung Nr.17/62 vom 6. Februar 1962, Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 [inzwischen 81 und 82] des Vertrages (ABl. Nr. 13 vom 21.2.1962, S. 204) entspricht) wurde am 20. Mai 2005 ersetzt, siehe Fußnote 3.