

Mål T-299/08

Elf Aquitaine SA mot Europeiska kommissionen

”Konkurrens — Konkurrensbegränsande samverkan — Marknaden för natriumklorid — Beslut i vilket en överträdelse av artikel 81 EG och artikel 53 i EES-avtalet konstateras — Ansvar för överträdelsen — Rätten till försvar — Motiveringsskyldighet — Principen att straff och påföljder ska vara individuella — Principen inget straff utan lag — Oskuldspresumtion — Principen om god förvaltningssed — Rättssäkerhetsprincipen — Maktmissbruk — Böter — Försvårande omständighet — Avskräckande verkan — Förmildrande omständighet — Samarbete under det administrativa förfarandet — Betydande mervärde”

Tribunalens dom (andra avdelningen) av den 17 maj 2011 II - 2159

Sammanfattning av domen

1. *Konkurrens — Gemenskapsregler — Överträdelser — Ansvar — Moderbolag och dotterbolag — Ekonomisk enhet — Bedömningskriterier*
(Artiklarna 81 EG och 82 EG; rådets förordning nr 1/2003, artikel 23.2)
2. *Konkurrens — Administrativt förfarande — Meddelande om invändningar — Nödvändigt innehåll — Iakttagande av rätten till försvar — Räckvidd*
(Rådets förordning nr 1/2003, artiklarna 23 och 27.1)

3. *Konkurrens — Gemenskapsregler — Överträdelse — Ansvar — Moderbolag och dotterbolag — Ekonomisk enhet — Bedömningskriterier*
(Artikel 81.1 EG)
4. *Konkurrens — Gemenskapsregler — Överträdelse — Ansvar — Moderbolag och dotterbolag — Ekonomisk enhet*
(Artiklarna 81 EG och 82 EG; rådets förordning nr 17, artikel 15.2; rådets förordning nr 1/2003, artikel 23.2)
5. *Konkurrens — Gemenskapsregler — Överträdelse — Ansvar — Moderbolag och dotterbolag — Ekonomisk enhet — Bedömningskriterier*
(Artikel 81.1 EG)
6. *Institutionernas rättsakter — Motivering — Skyldighet — Räckvidd — Beslut om huruvida konkurrensreglerna ska tillämpas — Beslut som är riktat till ett antal mottagare — Kravet på tillräcklig motivering gäller särskilt gentemot den enhet som tillskrivs ansvaret för överträdelsen*
(Artiklarna 81.1 EG och 253 EG)
7. *Institutionernas rättsakter — Giltighetspresumtion — Kommissionsbeslut i vilket ett moderbolag tillskrivs ansvar för dess dotterbolags överträdelse av konkurrensrätten*
(Artikel 249 EG)
8. *Konkurrens — Böter — Belopp — Fastställande — Avskräckande verkan*
(Artikel 81 EG; rådets förordning nr 1/2003, artikel 23.2; kommissionens meddelande 2006/C 210/02, punkterna 25 och 30)
9. *Konkurrens — Böter — Belopp — Fastställande — Befrielse från eller nedsättning av böter då det företag som är föremål för utredning samarbetar — Krav på ett beteende som underlättat kommissionens konstaterande av överträdelsen*
(Rådets förordning nr 1/2003, artiklarna 18 och 23.2; kommissionens meddelande 2002/C 45/03, punkterna 20, 21 och 23 b)
10. *Konkurrens — Böter — Belopp — Fastställande — Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning — Domstolsprövning — Unionsdomstolens obegränsade behörighet*
(Artikel 229 EG; rådets förordning nr 1/2003, artikel 31)

1. Ett dotterbolags handlande kan bland annat tillskrivas moderbolaget då dotterbolaget, trots att det är en fristående juridisk person, inte självständigt bestämmer sitt agerande på marknaden, utan i huvudsak tillämpar instruktioner som det får av moderbolaget, särskilt med hänsyn till de ekonomiska och juridiska band som binder samman dessa två juridiska enheter. Detta beror på att moder- och dotterbolaget i en sådan situation ingår i samma ekonomiska enhet och följaktligen utgör ett och samma företag, vilket ger kommissionen möjlighet att tillstålla moderbolaget ett beslut att påföra böter, utan att kommissionen behöver styrka att moderbolaget personligen har deltagit i överträdelsen.

I det särskilda fallet att ett moderbolag innehar 100 procent av kapitalet i ett dotterbolag som överträtt gemenskapens konkurrensregler kan detta moderbolag utöva ett avgörande inflytande över dotterbolagets handlande. Vidare föreligger det en presumtion som kan motbevisas om att moderbolaget verkligen utövar ett avgörande inflytande på dotterbolagets handlande.

moderbolaget solidariskt ansvarigt för betalning av de böter som påförs dotterbolaget, om moderbolaget, på vilket det ankommer att motbevisa presumtionen, inte kan förete tillräcklig bevisning för att visa att dotterbolaget således agerar självständigt på marknaden.

Kommissionen är nämligen inte skyldig att styrka denna presumtion genom ytterligare indicier. Även om kommissionens tidigare beslutspraxis bestått i att genom ytterligare indicier styrka denna presumtion, kan ett sådant konstaterande inte påverka slutsatsen att kommissionen har rätt att endast grunda sig på konstaterandet att ett moderbolag innehar nästan hela aktiekapitalet i ett dotterbolag för att anta att moderbolaget utövade ett avgörande inflytande över dotterbolaget.

(se punkterna 49–52 och 59)

Under dessa omständigheter är det tillräckligt att kommissionen visar att moderbolaget innehade hela aktiekapitalet i ett dotterbolag för att den ska kunna konstatera att moderbolaget utövar ett avgörande inflytande över dotterbolagets affärspolicy. Kommissionen kan då hålla

2. Iakttagandet av rätten till försvar förutsätter att det företag som anklagas för att ha brutit mot konkurrensreglerna har getts tillfälle att under det administrativa förfarandet vid kommissionen på

ett meningsfullt sätt framföra sina synpunkter på huruvida de påstådda omständigheterna och förhållandena verkligen föreligger och är relevanta och på de handlingar som enligt kommissionen styrker dess påstående om att fördraget har överträtts.

Enligt artikel 27.1 i förordning nr 1/2003 måste ett meddelande om invändningar till parterna innehålla alla viktiga faktorer på vilka kommissionen stöder sig i detta skede i förfarandet för att de som berörs verkligen ska kunna få kännedom om vilka beteenden som de klandras för och för att de på ett ändamålsenligt sätt ska kunna försvara sig innan kommissionen fattar ett slutligt beslut.

Ett sådant meddelande om invändningar utgör ett processrättsligt skydd som är ett utflöde av den grundläggande gemenskapsrättsliga principen om iakttagande av rätten till försvar i varje förfarande. Enligt denna princip ska ett meddelande om invändningar, som kommissionen riktar till ett företag beträffande vilket den avser att vidta sanktionsåtgärder på grund av att konkurrensreglerna har överträtts, innehålla de väsentliga omständigheter som åberopas mot detta, såsom de faktiska omständigheter som kritiseras, hur dessa omständigheter ska kvalificeras och de bevis som kommissionen grundar

sig på, detta för att företaget ska ha möjlighet att framföra sina argument inom ramen för det administrativa förfarande som inlemts mot det.

I ett meddelande om invändningar ska i synnerhet den juridiska person som kan komma att åläggas böter klart anges i meddelandet, det ska vara riktat till denna person och det ska i detta anges i vilken egenskap denna person klandras för de åberopade omständigheterna. Det är nämligen genom meddelandet om invändningar som det berörda företaget underrättas om samtliga väsentliga omständigheter som kommissionen grundar sig på i detta skede av förfarandet. Följaktligen är det endast efter det att nämnda meddelande har skickats som det berörda företaget kan göra gällande sin rätt till försvar fullt ut.

När kommissionen, i ett meddelande om invändningar, underrättar ett moderbolag om att den avser att tillskriva moderbolaget ansvaret för dess dotterbolags överträdelse på grundval av presumptionen om att moderbolaget utövat ett avgörande inflytande, utgör den omständigheten, att kommissionen inte vidtog någon utredningsåtgärd gentemot moderbolaget innan den delgav det meddelandet om invändningar, inte ett åsidosättande av moderbolagets rätt till försvar. Moderbolaget ges under det administrativa förfarandet tillfälle att på ett meningsfullt sätt framföra sina synpunkter på huruvida de omständigheter och

förhållanden som kommissionen åberopat i sitt meddelande om invändningar verkliga förelåg och var relevanta, såväl i sitt yttrande som svar på detta meddelande som under förhørsombudets förhör.

(se punkterna 134–140)

3. Enligt principen att straff och påföljder ska vara individuella kan ett företag endast påföras sanktionsåtgärder för gärningar som är hänförliga till detta företag. Den principen gäller i varje administrativt förfarande som kan leda till påföljder enligt konkurrensbestämmelserna.

Denna princip ska dock tillämpas med beaktande av hur begreppet företag i artikel 81 EG ska förstås. Då en ekonomisk enhet har överträtt konkurrensreglerna ska denna enhet, enligt principen om personligt ansvar, således ansvara för denna överträdelse.

Det krävs nämligen varken att moderbolaget har förmått dotterbolaget att begå en överträdelse eller, i ännu mindre grad, att moderbolaget har varit delaktigt i överträdelsen, utan det är det faktum att moderbolaget och dotterbolaget utgör ett enda företag, i den mening som avses i artikel 81 EG, som ger kommissionen

behörighet att rikta ett beslut om påförande av böter till moderbolaget i en bolagskoncern.

Den omständigheten att kommissionen har tillskrivit ett moderbolag ansvar för en överträdelse som det själv anses ha begått på grund av de ekonomiska och rättsliga band som band det samman med dess dotterbolag och som gjorde det möjligt för den att bestämma dotterbolagets beteende på marknaden innebär således inte att kommissionen har åsidosatt principen om att straff och påföljder ska vara individuella.

(se punkterna 178–181)

4. Den straffrättsliga legalitetsprincipen kräver enligt rättspraxis att brotten och de påföljder som de leder till tydligt måste definieras i lag. Detta villkor är uppfyllt när en enskild av den relevanta bestämmelsens lydelse och, vid behov, med hjälp av domstolarnas tolkning av lydelsen, kan utläsa vilka handlingar och underlåtenhetshandlingar som leder till straffrättsligt ansvar.

Kommissionen får enligt artikel 15.2 i förordning nr 17 och artikel 23.2 i förordning nr 1/2003 genom beslut ålägga företag, vilka bland annat överträder artikel 81 EG, böter. I den mån som ett moderbolag och dess dotterbolag anses

utgöra ett enda företag, i den mening som avses i sistnämnda artikel, kan kommissionen, utan att åsidosätta den straffrättsliga legalitetsprincipen, påföra juridiska personer som ingår i detta företag böter.

(se punkterna 187–189)

ansvar är uppfyllda, innebär inte den enda omständigheten att kommissionen inte har tillskrivit ett sådant ansvar i ett annat ärende att den är skyldig att göra samma bedömning i det angripna beslutet. Ett sådant tillskrivande av ansvar är dock underkastat unionsdomstolarnas prövning, vilka ska pröva att villkoren för ett sådant ansvar är uppfyllda.

(se punkterna 196–198)

5. Likabehandlingsprincipen innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.

Vad rör ett kommissionsbeslut om att ådöma ett moderbolag böter för dess dotterbolags överträdelse av konkurrensbestämmelserna, med tillämpning av presumptionen att moderbolaget har ett avgörande inflytande över dotterbolaget genom att det innehar nästan samtliga aktier i dotterbolaget, har kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som ger den rätt att tillskriva moderbolaget ansvaret för dotterbolagets överträdelse.

Eftersom kommissionen har en möjlighet, men inte en skyldighet, att tillskriva ett moderbolag ansvaret för en överträdelse, när förutsättningarna för ett sådant

6. Den motivering som krävs enligt artikel 253 EG ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska vidare klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 253 EG inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området.

När ett beslut om tillämpning av artikel 81 EG rör flera mottagare och innehåller ett problem angående vilka företag som ska göras ansvariga för överträdelser, ska beslutet innehålla en tillräcklig

motivering i förhållande till var och en av mottagarna, i synnerhet i förhållande till de mottagare som enligt beslutet ska bära ansvaret för överträdelsen. För att ett kommissionsbeslut ska anses vara tillräckligt motiverat gentemot moderbolagen till de dotterbolag som har begått överträdelsen, måste det således innehålla en utförlig redogörelse för skälen till att dessa bolag ska tillskrivas ansvaret för överträdelsen.

(se punkterna 216 och 217)

7. Kommissionsbeslut presumeras vara giltiga och har rättsverkningar så länge de inte har ogiltigförklarats eller återkallats. Kommissionen är heller inte skyldig att uppskjuta ett förfarande mot ett bolag som rör överträdelser av konkurrensbestämmelserna fram till dess att unionsdomstolen har meddelat ett avgörande i ett mål där talan har väckts av samma bolag mot ett annat beslut, i vilket det åläggs böter för andra överträdelser av konkurrensbestämmelserna. Det finns nämligen ingen lagbestämmelse som ålägger kommissionen att uppskjuta antagandet av beslut i ärenden som avser olika faktiska omständigheter.

(se punkt 241)

8. När det är aktuellt för kommissionen att utnyttja sin behörighet att ådöma företag

som har åsidosatt artikel 81 EG böter ankommer det i princip på den fysiska eller juridiska person som ledde det berörda företaget när överträdelsen begicks att ansvara för densamma, även om driften av företaget har överlåtits på en annan person när beslutet om fastställelse av överträdelsen antas. De beslut som kommissionen fattar enligt artikel 81 EG ska, för att tillämpas och verkställas, riktas till en enhet som är en juridisk person. När kommissionen antar ett beslut med tillämpning av artikel 81.1 EG ska den således identifiera den eller de – fysiska eller juridiska – personer som kan hållas ansvariga för det aktuella företagens beteende och som sanktionsåtgärder på grund härav kan vidtas mot och som beslutet således ska riktas till.

De riktlinjer som kommissionen har antagit för att beräkna bötesbeloppet innebär att företagens rättssäkerhet säkerställs, eftersom den metod som kommissionen har åtagit sig att följa vid fastställandet av böterna slås fast däri. Administrationen kan, i ett enskilt fall, inte avvika från dessa riktlinjer utan att ange skäl som är förenliga med likabehandlingsprincipen.

När det är fråga om två företag, närmare bestämt ett moderbolag och dess dotterbolag, som vid tiden för den aktuella överträdelsen bildade ett enda företag, i den mening som avses i artikel 81 EG, men som inte längre existerade i denna form den dag då beslutet om att ådöma dem böter antogs, har kommissionen rätt att dels enligt artikel 23.2 i förordning nr 1/2003 solidariskt ålägga de två företagen böter som står i proportion till överträdelsen, dels enligt punkt 30 i riktlinjerna för beräkning av böter som döms ut enligt artikel 23.2 a i förordning nr 1/2003 endast för moderbolaget höja grundbeloppet för böterna med hänsyn till att dess omsättning är särskilt stor jämfört med de andra enheter som bötfälldes den dag då beslutet antogs, vilket gjorde det möjligt för moderbolaget att lättare uppbära de medel som behövdes för att betala böterna.

Att de böter som endast ålagts moderbolaget i avskräckande syfte beräknas i förhållande till grundbeloppet för de böter som solidariskt ålades de båda företagen och som redan inbegrep en särskild höjning i avskräckande syfte kan härvid inte anses obilligt.

De böter som solidariskt har ålagts de båda företagen beräknas nämligen i förhållande till grundbeloppet, vilket redan inbegrep en särskild höjning som

beräknats utifrån en procentandel av dotterbolagets försäljningsvärde, i enlighet med punkt 25 i riktlinjerna, ”för att avskräcka företagen från att över huvud taget delta i horisontella avtal om fastställande av priser, uppdelning av marknaden och produktionsbegränsningar”.

De böter som enbart påförts moderbolaget, och som motsvarar en betydande höjning av böternas grundbelopp, syftar däremot, enligt punkt 30 i dessa riktlinjer, till att säkerställa att ”böterna har en tillräckligt avskräckande effekt” för de företag vilkas omsättning är särskilt stor från försäljningen av andra varor eller tjänster än de som berörs av överträdelsen.

Det ytterligare belopp som beaktades vid beräkningen av böternas grundbelopp, i enlighet med punkt 25 i riktlinjerna, och den särskilda höjning som påfördes moderbolaget med stöd av punkt 30 i dessa riktlinjer är således uttryck för två olika avskräckningssyften som kommissionen med fog kunde ta hänsyn till vid fastställandet av böterna.

(se punkterna 250–253, 255, 256, 288 och 289)

9. Kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller hur den beräknar böterna och kan härvid beakta ett stort antal olika faktorer, däribland berörda företags samarbete under institutionens undersökning. Kommissionen måste härvid göra komplicerade bedömningar av de faktiska omständigheterna, exempelvis vad rör respektive företags samarbete. Inom ramen för bedömningen av det samarbete som tillhandahålls av medlemmarna i en konkurrensbegränsande samverkan kan endast en uppenbart oriktig bedömning från kommissionens sida ifrågasättas med framgång, eftersom kommissionen har ett stort utrymme att skönsmässigt bedöma kvaliteten på och nyttan av det samarbete som tillhandahålls av ett företag, exempelvis i förhållande till andra företags samarbete.

Även om kommissionen är skyldig att förklara varför den anser att de uppgifter som företag lämnar till följd av ett meddelande om samarbete utgör ett bidrag som motiverar eller inte motiverar en nedsättning av de böter som åläggs, ankommer det på de företag som avser att bestrida kommissionens beslut i detta hänseende att visa att kommissionen, om den inte hade haft sådana uppgifter som lämnats frivilligt av företagen, inte skulle ha varit i stånd att styrka de väsentliga

delarna av överträdelsen och följaktligen att anta ett beslut om åläggande av böter.

Nedsättning av böter på grund av samarbete från de företag som har deltagit i överträdelsen av konkurrensrätten har sin grund i uppfattningen att sådant samarbete underlättar kommissionens uppgift att fastställa överträdelsen och i förekommande fall få den att upphöra. Med hänsyn till syftet med nedsättningen kan kommissionen inte bortse från nyttan av de tillhandahållna upplysningarna. Nyttan beror nödvändigtvis på det bevismaterial som kommissionen redan förfogar över.

När ett företag genom samarbetet, på ett mindre precist och tydligt sätt, endast bekräftar vissa upplysningar som redan har lämnats av ett annat företag som en samarbetsåtgärd, kan den grad av samarbete som det förstnämnda företaget har bidragit med, trots att det inte helt saknar intresse för kommissionen, inte betraktas som jämförbar med det samarbete som det företag har bidragit med som var först med att tillhandahålla nämnda upplysningar. Ett uttalande som endast innehåller en begränsad bekräftelse av uppgifter som kommissionen redan hade tillgång till underlättar nämligen inte kommissionens uppgift på ett väsentligt sätt och räcker därför inte för att motivera en nedsättning av bötesbeloppet på grund av samarbete. Slutligen

medför inte ett företags samarbete under utredningen någon rätt till en nedsättning av böterna, när samarbetet inte går längre än vad som följer av företagets skyldigheter enligt artikel 18 i förordning nr 1/2003.

(se punkterna 340–344)

på konkurrensområdet innebär tribunalens fulla prövningsrätt enligt artikel 31 i förordning nr 1/2003 med tillämpning av artikel 229 EG, utöver laglighetsprövningen, vilken enbart gör det möjligt att ogilla talan om ogiltigförklaring eller att ogiltigförklara den omtvistade rättsakten, att unionsdomstolen har befogenhet att ändra den omtvistade rättsakten, även om den inte ogiltigförklaras, för att exempelvis ändra det bötesbelopp som påförts med beaktande av samtliga faktiska omständigheter.

10. Vad gäller unionsdomstolens prövning av de beslut som kommissionen antar

(se punkt 379)