DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
12. november 1985 *

I sag 183/83

Krupp Stahl AG, Alleestrasse 165, Bochum, ved advokaterne Karl Pfeiffer, Kurt Biedenkopf og Peter Ossenbach, Friedrich-Schmidt-Strasse 72, D — 5000 Köln 41, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jean-Claude Wolter, 2, rue Goethe,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Rolf Wägenbaur som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 13. juli 1983 om at pålægge sagsøgeren en bøde i medfør af EKSF-traktatens artikel 47,

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, dommerne R. Joliet, O. Due, Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: C. F. Mancini
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. januar 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Tysk.

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 26. august 1983, har selskabet Krupp Stahl AG, Bochum, i medfør af EKSF-traktatens artikel 33 og artikel 36, stk. 2, anlagt sag med påstand principalt om annullation af Kommissionens beslutning af 13. juli 1983 om at pålægge sagsøgeren en bøde på 3 505 414 DM og subsidiært om en passende nedsættelse af bøden.

2 I artikel 1 i den anfægtede beslutning hedder det, at »det hemmelige regnskab, virksomheden Krupp Stahl AG har ført i 1980 og i første halvår 1981, og de hindringer, virksomheden har lagt i vejen for undersøgelser vedrørende dens priser, udgør overtrædelser af beslutning nr. 14/64«.

3 Til støtte for konstateringen af denne overtrædelse har Kommissionen i begrundelsen til den anfægtede beslutning påberåbt sig følgende forhold:

a) Under første fase i en undersøgelse, der den 9. februar 1981 blev foretaget i Krupps kontorer, afviste Krupp at give Kommissionens inspektører adgang til de lokaler, hvor virksomhedens handelsdokumenter blev opbevaret, og Kommissionen måtte vedtage en individuel beslutning for at gøre det muligt for inspektørerne at indhente de nødvendige oplysninger;

b) i 1980 og i første halvår 1981 ydede Krupp rabatter, der var i strid med EKSF-traktatens prisbestemmelser, og som hverken var offentliggjort eller meddelt Kommissionen;

c) Krupp forsøgte at undgå undersøgelser og kontrol vedrørende disse overtrædelser ved at lægge hindringer i vejen for Kommissionens inspektørers undersøgelser;

d) i samme tidsrum førte Krupp et hemmeligt regnskab vedrørende rabatterne, som kun den snævrest mulige personkreds fik kendskab til, idet virksomheden ikke opbevarede de bilag, der vedrørte rabatterne, i sin handelsafdelings lokaler og foretog betalinger gennem personer, der ikke var ansat i virksomheden.

4 Sagsøgeren har i nærværende sag fremført et generelt anbringende om, at der foreligger tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, og har hertil knyttet forskellige indsigelser vedrørende hvert enkelt af de ovenfor anførte klagepunkter.

Tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

5 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke har givet virksomheden adgang til at forsvare sig, idet den ikke har udfærdiget noget endeligt referat af høringen den 19. januar 1983, selv om dette var nødvendigt efter sagsøgerens fremsættelse af bemærkninger til det udkast til referat af 9. februar 1983, som Kommissionen har tilstillet sagsøgeren. Sagsøgeren gør gældende, at de fejl og udeladelser, Kommissionen ved udfærdigelsen af nævnte udkast har gjort sig skyldig i, sandsynligvis er årsagen eller i hvert fald en af årsagerne til den fejl, der ifølge sagsøgeren findes i den anfægtede beslutning. Sagsøgeren har i øvrigt gjort gældende, at virksomheden efter en analogi med forordningerne nr. 17 og 99/63 om konkurrence, der indeholder almindeligt anvendelige procedurebestemmelser, skulle have været hørt.

6 Kommissionen har omvendt gjort gældende, at den ifølge EKSF-traktatens artikel 36 kun er forpligtet til at fremsende en åbningsskrivelse, hvori de konstaterede overtrædelser fastslås og vedkommende opfordres til at fremsætte bemærkninger. Høring er ikke obligatorisk, og selv om den i praksis finder sted, er der kun tale om en supplerende mulighed, der tilbydes de berørte virksomheder, men som ikke er fastlagt i bestemmelserne. Under alle omstændigheder indeholder traktaten ikke noget påbud om, at der skal udfærdiges et af parterne godkendt referat. I øvrigt kan forordningerne nr. 17 og nr. 99/63 ikke finde anvendelse, for så vidt angår den procedure, der skal følges i forbindelse med den omhandlede høring.

7 Det bemærkes, at ifølge EKSF-traktatens artikel 36, stk. 1, skal Kommissionen »inden [den] træffer bestemmelse om en af de økonomiske sanktioner eller fastsætter en af de tvangsbøder, der omhandles i denne Traktat, ... give vedkommende lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger«. Ifølge Domstolens fortolkning af denne bestemmelse i dom af 16. maj 1984 (Eisen und Metall Aktiengesellschaft, 9/83, Sml. s. 2071) »sikrer [den] retten til forsvar ved at give vedkommende mulighed for at fremføre sine argumenter. Det kan ikke kræves, at Kommissionen svarer på disse argumenter... når den anser undersøgelsen af sagen for at have været tilstrækkelig. Dette ville i for høj grad kunne besværliggøre og forlænge proceduren til konstatering af en overtrædelse.«

8 Denne konstatering gælder også i tilfælde, hvor en virksomhed efter skriftligt at have besvaret de klagepunkter, der er fremsat i Kommissionens åbningsskrivelse, får en supplerende adgang til at afgive mundtlig forklaring. For ifølge EKSF-traktatens artikel 36 er Kommissionen ikke forpligtet til at besvare de bemærkninger, vedkommende virksomhed har fremsat til det udkast til referat, den har fået tilstillet.

9 Hertil må tilføjes, at sagsøgerens argument om, at der efter en analogi med bestemmelserne i forordningerne nr. 17 og nr. 99/63 består en sådan forpligtelse, savner grundlag, idet der er tale om bestemmelser, der vedrører et helt andet område af fællesskabsretten.

10 Anbringendet om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter må derfor forkastes.

De under a) omhandlede omstændigheder

11 Krupp har vedrørende de ovenfor under a) anførte omstændigheder gjort gældende, at virksomheden med fremsættelsen af sit synspunkt vedrørende omfanget af inspektørernes beføjelser kun har gjort brug af sin ret til at kræve, at de omtvistede retlige spørgsmål afklares ved en forudgående særlig beslutning fra Kommissionen. Kravet herom kan derfor ikke anses for en hindring, for hvilken der kan pålægges bøde.

12 Kommissionen har hertil svaret, at den ikke bestrider, at virksomhederne har ret til før en kontrol at fremsætte krav om en individuel beslutning som den, der blev vedtaget i det foreliggende tilfælde den 22. juni 1981. Den har endvidere i retsmødet gjort gældende, at tildragelserne i kontrollens første fase, den 9. februar 1981, ikke er genstand for den anfægtede beslutning.

13 Først bemærkes, at den anfægtede beslutnings dispositive del uden forskel omfatter samtlige hindringer for kontrolundersøgelserne, samt at betragtningerne til beslutningen udtrykkeligt kritiserer sagsøgeren for tildragelserne den 9. februar 1981.

14 Dernæst bemærkes, at ifølge Domstolens dom af 14. april 1960 (Acciaieria et Tubificio di Brescia, 31/59, Sml. 1954-1964, s. 171) »[kan] virksomhederne, hvis de finder, at de ansatte under Den Høje Myndighed udøver en virksomhed, som fører til en overskridelse enten af rammerne for deres opgaver eller af Fællesskabets kompetence, ... anmode om, at der hverken foretages indsamling af oplysninger eller efterprøvelser uden en forudgående beslutning, som tager stilling til de divergerende synspunkter«.

15 Heraf følger, at sagsøgeren med rette kan gøre gældende, at den først omhandlede gruppe omstændigheder ikke kan danne grundlag for en konstatering af en overtrædelse.

De under b) omhandlede omstændigheder

16 Sagsøgeren gør gældende, at Kommissionen ikke retmæssigt kan kritisere virksomheden for at have ydet rabatter, idet disse var omfattet af en udtrykkelig aftale med Kommissionen og godkendt af den.

17 Det må på dette punkt fastslås, at såvel betragtningerne som den dispositive del til den anfægtede retsakt viser, at de under b) omhandlede omstændigheder ikke er blevet anset for at udgøre en overtrædelse. Dette anbringende har derfor ingen mening.

De under c) omhandlede omstændigheder

18 Sagsøgeren har vedrørende de ovenfor under c) omhandlede omstændigheder, dvs. hindringerne i kontrollens anden fase, gjort gældende, at der er tale om et forhold, Kommissionen først har fremført under sagen ved Domstolen, og at den anfægtede beslutning ikke indeholder oplysninger herom og derfor er utilstrækkeligt begrundet.

19 Kommissionen har anført, at dette er urigtigt, og har herved gjort gældende, at det i tredje betragtning til den anfægtede beslutning klart anføres, at »Krupp har... forsøgt at undgå, at Kommissionens ansatte eller befuldmægtigede gennemførte kontrol og efterprøvelser vedrørende priser«. Ifølge Kommissionen har der navnlig dels været tale om, at repræsentanter for sagsøgeren forsøgte at få inspektørerne til kun at beskæftige sig med visse dele af den foreliggende dokumentation, dels om, at der ikke fandtes nogen plan over arkiverne.

20 Det må fastslås, at der ikke i den anfægtede beslutnings betragtninger i tilstrækkeligt omfang findes oplysninger, ved hjælp af hvilke sagsøgeren præcist kunne gøre sig bekendt med de omstændigheder, der blev anset for at udgøre en overtrædelse. Nævnte beslutning indeholder hverken en beskrivelse af begivenhederne eller en angivelse af de datoer, på hvilke disse fandt sted, og det fremdragne klagepunkt er dermed ubestemt og unøjagtigt. Begrundelsen til den anfægtede beslutning er derfor utilstrækkelig.

21 Denne utilstrækkelige begrundelse kan ikke afhjælpes ved hjælp af de oplysninger, Kommissionen har givet i retsmødet, og hvorefter sagsøgeren ikke har givet inspektørerne en detaljeret plan over arkiverne, der kunne lette kontrollen, og ikke har samarbejdet med inspektørerne for at lette deres arbejde.

22 Anbringendet om, at beslutningen er utilstrækkeligt begrundet på dette punkt, må derfor tages til følge.

De under d) omhandlede omstændigheder

23 Krupp har vedrørende de ovenfor under d) omhandlede tildragelser gjort gældende, at det har været ufornødent at hemmeligholde rabatterne over for Kommissionen, eftersom Kommissionen var bekendt med og havde samtykket i, at rabatterne blev ydet.

24 Det må fremhæves, at det forhold, at Krupp ikke havde grund til over for Kommissionen at skjule, at der blev ydet visse rabatter, er uden betydning for tilstedeværelsen af et hemmeligt regnskab, som det i den anfægtede beslutning omhandlede, og at beslutningen på dette sidste punkt er tilstrækkeligt begrundet.

25 Sagsøgerens anbringende på dette punkt må derfor forkastes.

26 Sagsøgeren har dernæst bestridt, at disse omstændigheder kan antages at udgøre en overtrædelse. Virksomheden har herved gjort gældende, at der ikke i den anfægtede beslutning findes nogen angivelse af, hvilke bestemmelser i beslutning nr. 14/64 der er blevet tilsidesat i det foreliggende tilfælde, og gør endvidere gældende, at de omhandlede omstændigheder ikke falder inden for anvendelsesområdet for nævnte beslutning nr. 14/64.

27 Kommissionen har i den forbindelse gjort gældende, at der i betragtning af sagsøgerens adfærd ikke har været grund til præcist at angive, hvilke bestemmelser i beslutning nr. 14/64, der var blevet overtrådt. Beslutning nr. 14/64, der er vedtaget i medfør af traktatens artikel 47, indeholder en konkret angivelse af de forpligtelser, der påhviler virksomhederne i medfør af nævnte traktatbestemmelse, og angiver præcist, hvilke regnskabs- og handelsbilag, virksomhederne »i det mindste« skal have til rådighed og udlevere til inspektørerne for at muliggøre en passende kontrol.

28 Det bemærkes, at traktatens artikel 47, stk. 1, angiver dels de forpligtelser til at meddele oplysninger, der påhviler virksomhederne, dels omfanget af de undersøgelser, der kan gennemføres for at indhentede oplysninger, Kommissionen skal bruge. I den forbindelse er det i den dispositive del af beslutning nr. 14/64, der er udstedt i medfør af artikel 47, angivet, hvilke forpligtelser, der konkret påhviler virksomhederne med henblik på gennemførelsen af det formål, der er angivet i beslutningens fjerde betragtning, hvorefter »virksomhederne må ... være i stand til at forelægge Den Høje Myndigheds tjenestemænd eller befuldmægtigede forretningsbøger og bilag, der indeholder de oplysninger, der er nødvendige for en effektiv kontrol med overholdelsen af prisbestemmelserne«. Under disse omstændigheder har det ikke været nødvendigt i den anfægtede retsakt nøjagtigt at angive de bestemmelser, på grundlag af hvilke denne blev vedtaget.

29 Heraf følger, at førelsen af et hemmeligt regnskab er i strid med de forpligtelser, der ifølge artikel 47 og bestemmelserne til gennemførelse heraf påhviler virksomhederne, såfremt den vanskeliggør Kommissionens kontrolopgaver.

30 Sagsøgerens anbringende på dette punkt må derfor forkastes.

31 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at beslutning nr. 14/64 ikke indeholder bestemmelser om pålæggelse af bøde for de omhandlede forhold.

32 Anbringendet herom kan forkastes blot med en henvisning til ordlyden af traktatens artikel 47, hvorefter »virksomheder, som unddrager sig forpligtelser, der er pålagt dem ved beslutninger vedtaget i medfør af denne artikel... af Den Høje Myndighed [kan] pålægges bøder, som ikke kan overstige 1 procent af den årlige omsætning, samt tvangsbøder, som ikke kan overstige 5 procent af den gennemsnitlige daglige omsætning for hver dags forsinkelse«, idet det hertil føjes, at arti-

kel 3 i beslutning nr. 14/64, der er vedtaget i medfør af artikel 47, bestemmer, at »over for virksomheder, der unddrager sig de forpligtelser, der fremgår af denne beslutning, kan sanktionerne i henhold til traktatens artikel 47, stk. 3, iværksættes.«

33 Heraf følger, at også sagsøgerens anbringende på dette punkt må forkastes.

34 Af det anførte fremgår, at Kommissionen over for det sagsøgende selskab kun retmæssigt har kunnet kritisere de ovenfor under d) omhandlede omstændigheder.

Bødens størrelse

35 Krupp har gjort gældende, at anvendelsen i den anfægtede beslutning af omsætningen for alle virksomhedens af EKSF-traktaten omfattede produkter som kriterium ved bødens fastsættelse er uretmæssig, idet udgangspunktet skulle være taget alene i omsætningen af de produkter, kontrollen gjaldt. Beslutningen indeholder endvidere en retsstridig henvisning til omsætningen i 1981, men ikke til omsætningen i det år, den anfægtede beslutning blev vedtaget.

36 Kommissionen har anført, at EKSF-traktatens artikel 47, stk. 3, angiver omsætningen som kriterium for bødemaksimummet. Den gør gældende, at det har været berettiget at lægge nævnte år til grund i beslutningen, idet det var det år, kontrollen fandt sted, og hvis omsætning var kendt af Kommissionen. Kommissionen finder det i øvrigt ubegrundet udelukkende at begrænse sig til omsætningen for de produkter, der har været genstand for kontrollen.

37 Det bemærkes, at der ved bødens fastsættelse kan henses såvel til virksomhedens samlede omsætning, selv om denne kun omtrentligt og ufuldstændigt oplyser, hvor stor og hvor økonomisk stærk virksomheden er, som til den del af omsætningen, der vedrører varer, med hensyn til hvilke der er begået en overtrædelse, hvis grovhed til en vis grad kan udledes af denne omsætningsandel. Heraf følger, at der ikke bør tillægges disse forskellige omsætningstal en uforholdsmæssig betydning i sammenligning med de andre skønselementer, samt at fastsættelsen af en passende bøde ikke kan følge af en simpel beregning på grundlag af den samlede omsæt-

ning. Domstolen må inden for rammerne af den fulde prøvelsesret, den besidder på området, tage hensyn til disse forhold ved vurderingen af grovheden af de omhandlede overtrædelser.

38 Krupp har vedrørende overtrædelsens grovhed gjort gældende, at Kommissionen har skønnet forkert vedrørende den enkelte overtrædelses grovhed og har fordelt bødebeløbet på de forskellige overtrædelser på en urimelig måde. Virksomheden har desuden anført, at en bøde pålagt i medfør af traktatens artikel 47 normalt bør være mindre end en bøde i medfør af artikel 60 for overtrædelser af prisbestemmelserne.

39 Kommissionen har svaret, at der er taget hensyn til overtrædelsens virkelige grovhed. Ifølge Kommissionen har den fordølgningstaktik, sagsøgeren har anvendt, kunnet gøre hele kontrolforanstaltningen illusorisk, og der foreligger dermed en overtrædelse, der i grovhed overstiger en overtrædelse i form af »undladelse af at opfylde sin oplysningspligt«, og som bør bekæmpes eksemplarisk. Kommissionen er i øvrigt af den opfattelse, at den ikke bør udstede flere særskilte bødepålæg, idet overtrædelserne i den grad hænger sammen, at det har været nødvendigt at pålægge én bøde. Den har endelig gjort gældende, at der består et rimeligt forhold mellem den pålagte bøde og den bøde, der skal bringes i anvendelse for overtrædelser af prisbestemmelserne.

40 Det bemærkes, at Kommissionen har adgang og endog pligt til at anvende forskellige bødesatser på grundlag af omstændighederne i forbindelse med overtrædelsen og dennes grovhed. Vedrørende det foreliggende tilfælde bemærkes, at efter Domstolens gennemgang af sagen har kun omstændighederne vedrørende førelsen af et hemmeligt regnskab kunnet anses for at udgøre en overtrædelse, mens der må bortses fra de øvrige af Kommissionen fremdragne forhold. Pålæggelse af en så høj bøde som den fastsatte kan derfor ikke, når henses til denne overtrædelses grovhed, anses for berettiget.

41 Det bemærkes imidlertid, at den af Domstolen konstaterede overtrædelse utvivlsomt er af en vis grovhed, idet den antaster Kommissionens udøvelse af de kontrolbeføjelser, den har i henhold til traktaten.

42 Når henses til omstændighederne i det foreliggende tilfælde og på baggrund af alle de anførte overvejelser, bør bøden efter Domstolens opfattelse nedsættes fra 3 505 414 DM til 1 000 000 DM.

Sagens omkostninger

43 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen til at afholde sagens omkostninger. Da Kommissionen i alt væsentligt har tabt sagen, bør Kommissionen betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (femte afdeling)

1) Artikel 1 i Kommissionens beslutning af 13. juli 1983 annulleres, for så vidt som det deri fastslås, at der foreligger hindringer for undersøgelserne.

2) Den bøde, der er pålagt sagsøgeren, nedsættes til 1 000 000 DM.

3) I øvrigt frifindes sagsøgte.

4) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. november 1985.

P. Heim
Justitssekretær

U. Everling
Formand for femte afdeling