Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

24. september 2019*

»Konkurrence – karteller – det europæiske marked for standard-katalogkonvolutter og specialtrykte konvolutter –afgørelse, hvorved der fastslås en overtrædelse af artikel 101 TEUF – delvis annullation som følge af tilsidesættelse af begrundelsespligten – ændringsafgørelse – forligsprocedure – bøder – grundbeløb – ekstraordinær tilpasning – loft på 10% af den samlede omsætning – artikel 23, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1/2003 – princippet ne bis in idem – retssikkerhed – berettiget forventning – ligebehandling – kumulering af sanktioner – proportionalitet – rimelighed – fuld prøvelsesret«

I sag T-466/17,

Printeos, SA, med hjemsted i Alcalá de Henares (Spanien),

Printeos Cartera Industrial, SL, med hjemsted i Alcalá de Henares,

Tompla Scandinavia AB, med hjemsted i Stockholm (Sverige),

Tompla Frankrig, med hjemsted i Fleury-Mérogis (Frankrig),

Tompla Druckerzeugnisse Vertriebs GmbH, med hjemsted i Leonberg (Tyskland),

ved advokaterne H. Brokelmann og P. Martínez-Lage Sobredo,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen ved F. Castilla Contreras, F. Jimeno Fernández og C. Urraca Caviedes, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med principal påstand om delvis annullation af Kommissionens afgørelse C(2017) 4112 final af 16. juni 2017 om ændring af Kommissionens afgørelse C(2014) 9295 final af 10. december 2014 vedrørende en procedure efter artikel 101 [TEUF] og artikel 53 i EØS-aftalen (AT.39780 – Konvolutter), og subsidiær påstand om nedsættelse af den bøde, som sagsøgerne er blevet pålagt,

har

* Processprog: spansk.

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. van der Woude, og dommerne S. Frimodt Nielsen, V. Kreuschitz (refererende dommer), N. Półtorak og E. Perillo,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. april 2019,

afsagt følgende

Dom

I. Tvistens baggrund

A. Den administrative procedure, som førte til vedtagelsen af den oprindelige afgørelse

1 Ved afgørelse C(2014) 9295 final af 10. december 2014 vedrørende en procedure efter artikel 101 [TEUF] og artikel 53 i EØS-aftalen (AT.39780 – Konvolutter) (herefter »den oprindelige afgørelse«) fastslog Europa-Kommissionen bl.a., at sagsøgerne, Printeos SA, Tompla Sobre Exprés SL, nu Printeos Cartera Industrial SL, Tompla Scandinavia AB, Tompla France og Tompla Druckerzeugnisse Vertriebs GmbH, havde tilsidesat artikel 101 TEUF og artikel 53 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), idet selskabet i perioden fra den 8. oktober 2003 til den 22. april 2008 havde deltaget i et kartel, der var indgået og gennemført på det europæiske marked for standard-katalogkonvolutter og specialtrykte konvolutter, herunder i Danmark, i Tyskland, i Frankrig, i Sverige, i Det Forenede Kongerige og i Norge. Dette kartel vedrørte samordning af priser, fordeling af kunder og udveksling af følsomme kommercielle oplysninger. Ud over sagsøgerne havde kartellet deltagelse af Bong-koncernen (herefter »Bong«), koncernen GPV France SAS and Heritage Envelopes Ltd (herefter »GPV«), Holdham SA-koncernen (herefter »Hamelin«) og Mayer-Kuvert-koncernen (herefter »Mayer-Kuvert«), der ligeledes var adressater for den oprindelige afgørelse.

2 Den oprindelige afgørelse blev vedtaget inden for rammerne af en forligsprocedure i medfør af artikel 10a i Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7. april 2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EUT 2004, L 123, s. 18) og Kommissionens meddelelse om forligsprocedurer med henblik på vedtagelse af beslutninger i henhold til artikel 7 og 23 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 i kartelsager (EUT 2008, C 167, s. 1, herefter »forligsmeddelelsen«).

3 På grundlag af den konstaterede overtrædelse (den oprindelige afgørelses artikel 1, stk. 5) pålagde Kommissionen sagsøgerne i fællesskab og solidarisk en bøde på 4 729 000 EUR [den oprindelige afgørelses artikel 2, stk. 1, litra e)].

4 Kommissionen havde indledt den administrative procedure, som førte til vedtagelsen af den oprindelige afgørelse, af egen drift på grundlag af oplysninger og dokumenter fremlagt af en anonym kilde. Den 14. september 2010 foretog Kommissionen kontrolundersøgelser i henhold til artikel 20, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1), hos sagsøgerne og de øvrige virksomheder, som var involveret i kartellet i Danmark, i Spanien, i Frankrig og i Sverige. Den 1. oktober 2010 og den 31. januar 2011 blev der ligeledes foretaget kontrolundersøgelser i Tyskland (16. betragtning til den oprindelige afgørelse).

5 Den 22. oktober 2010 indgav sagsøgerne en ansøgning om bødefritagelse til Kommissionen i medfør af Kommissionens meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EUT 2006, C 298, s. 17, herefter »samarbejdsmeddelelsen«) (17. betragtning til den oprindelige afgørelse) samt en tilsvarende ansøgning til Comisión Nacional de la Competencia, senere omdøbt til Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (den spanske konkurrencestyrelse, herefter »CNC«).

6 Den 15. marts 2011 indledte CNC en procedure med henblik på bevisoptagelse vedrørende eksistensen af en overtrædelse af artikel 101 TEUF og af de tilsvarende spanske konkurrenceregler, som var begået af bl.a. Tompla Sobre Exprés, herunder dets spanske datterselskaber, hvad alene angår det spanske marked for papirkonvolutter [sag S/0316/10, Sobres de papel (papirkonvolutter)]. I den forbindelse efterkom Kommissionen ikke en anmodning fra sagsøgerne om at gøre brug af sin ret i medfør af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 til at indlede en procedure og fratage CNC dennes kompetence til at anvende artikel 101 TEUF. Denne procedure førte til, at CNC den 25. marts 2013 vedtog en afgørelse, hvorved disse selskaber blev pålagt en samlet bøde på 10 141 530 EUR for i perioden 1977-2010 på det spanske marked at have deltaget i karteller, der havde til formål at fastsætte priser og fordele udbud iværksat af de spanske myndigheder vedrørende levering af fortrykte konvolutter til europæiske, nationale og regionale valg og afstemninger, at fordele udbuddet af fortrykte konvolutter til storkunders kommercielle brug, at fastsætte priser for blanke konvolutter og at begrænse teknologi. Som følge af en sag anlagt af bl.a. den første af sagsøgerne kendte Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, afdeling for forvaltningssager, Spanien), denne afgørelse for delvist ugyldig for så vidt angik fastsættelsen af den pålagte bøde og hjemviste sagen til CNC med henblik på, at denne foretog en fornyet fastsættelse af bødebeløbet i overensstemmelse med de gældende retlige kriterier.

7 Eftersom alle de berørte parter havde udtrykt interesse i at deltage i forligsforhandlinger, indledte Kommissionen den 10. december 2013 proceduren fastsat i artikel 10a i forordning nr. 773/2004, hvorunder den afholdt bilaterale møder med hver part (19. og 20. betragtning til den oprindelige afgørelse).

8 Under et møde den 21. januar 2014 forelagde Kommissionen sagsøgerne en samlet opfattelse af kartellet, herunder sin analyse af de beviser, som den rådede over.

9 Den 24. februar 2014 fremlagde sagsøgerne et uformelt dokument, et såkaldt »non paper«, hvori de anmodede Kommissionen om med henblik på bødefastsættelsen for det første at tage hensyn til den bøde, som CNC havde pålagt, eftersom denne bøde allerede i sig selv udgjorde 10% af deres samlede omsætning i 2012, for det andet at tage hensyn til, at de var en koncern, der alene fremstillede ét produkt (dvs. at deres produktion var indstillet på et enkelt produkt), og for det tredje at tage hensyn til punkt 37 i retningslinjerne for beregning af bøder efter artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1/2003 (EUT 2006, C 210, s. 2, herefter »retningslinjerne«), hvorefter Kommissionen, hvis der gør sig særlige forhold gældende i sagen, kan fravige den generelle metode til fastsættelse af bøder eller de grænser, der er fastsat i retningslinjernes punkt 21.

10 I stedet for et andet møde og efter aftale med sagsøgerne fremlagde Kommissionen ved e-mail af 17. juni 2014 en oversigt over de væsentlige kriterier, der skulle tages i betragtning ved fastsættelsen af størrelsen af den bøde, der skulle pålægges, såsom værdien af sagsøgernes afsætning i 2007, dvs. 143 316 000 EUR, og deres omsætning i 2013, nemlig 121 728 000 EUR, varigheden af deres deltagelse i overtrædelsen osv. Sagsøgerne svarede ved e-mail af 18. juni 2014, idet de bekræftede værdien af afsætningen samt den omsætning, som Kommissionen havde lagt til grund, og anførte, at de ikke havde væsentlige bemærkninger i denne henseende.

11 Under et møde afholdt den 24. oktober 2014 oplyste Kommissionen sagsøgerne om metoden til og kriterierne for beregningen af bødens størrelse, dvs. for det første om den del (15%) af afsætningens værdi (143 316 000 EUR i 2007), som blev anvendt til at fastsætte bødens grundbeløb, for det andet om varigheden af den overtrædelse, som sagsøgerne havde begået (fire år og seks måneder), for det

tredje om ekstrabeløbet på 15%, for det fjerde om fraværet af formildende eller skærpende omstændigheder, for det femte om den manglende anvendelse af en multiplikationsfaktor, for det sjette om den maksimalt tilladte bøde på 12 171 800 EUR (10% af sagsøgernes samlede omsætning i 2013), for det syvende om en ekstraordinær bødenedsættelse i medfør af retningslinjernes punkt 37 som følge af sagens særlige omstændigheder, herunder den omstændighed, at grundbeløbene for alle kartellets parter oversteg det loft på 10%, der er fastsat i artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003, for det ottende om en yderligere nedsættelse som følge af sagsøgernes koncerns karakter af »en koncern, der alene fremstillede ét produkt«, for det niende om den manglende mulighed for at indrømme en nedsættelse, fordi CNC havde pålagt en bøde, idet det kartel, der var omfattet heraf, var forskelligt fra det af Kommissionen undersøgte og skulle straffes uafhængigt og efter de gældende regler, der var anderledes end de af Kommissionen anvendte, for det tiende om en påtænkt nedsættelse på 50% i medfør af samarbejdsmeddelelsens punkt 24 og 25, for det ellevte om en påtænkt nedsættelse på 10% i medfør af forligsmeddelelsens punkt 32 og endelig om bødeniveauet mellem 4 610 000 EUR og 4 848 000 EUR, hvoraf sagsøgerne skulle acceptere maksimumsbeløbet i deres forligsindlæg.

12 Den 7. november 2014 indgav sagsøgerne deres forligsindlæg, hvorved de accepterede værdien af afsætningen og den omsætning, som Kommissionen havde lagt til grund, samt bødens maksimale størrelse på 4 848 000 EUR.

13 Den 18. november 2014 vedtog Kommissionen en klagepunktsmeddelelse:

14 Den 20. november 2014 bekræftede sagsøgerne i overensstemmelse med forligsmeddelelsens punkt 26, at klagepunktsmeddelelsen stemte overens med indholdet af deres forligsindlæg, og at de ville videreføre forligsproceduren.

15 I den oprindelige afgørelse fastsatte Kommissionen hvad angår beregningen af de pålagte bøder grundbeløbet for hver berørt virksomhed (71.-84. betragtning til den anfægtede afgørelse) som gengivet i tabellen nedenfor:

Virksomhed	Værdien af afsætningen i EUR	Grovheds-koefficient i %	Varighed	Ekstrabeløb i %	Grundbeløb EUR
Bong	140 000 000	15	4,5	15	115 500 000
[…] GPV	125 086 629	15	4,5	15	103 196 000
Hamelin	185 521 000	15	4,416	15	150 717 000
Mayer-Kuvert	70 023 181	15	4,5	15	57 769 000
Printeos […]	143 316 000	15	4,5	15	118 235 000

16 Endvidere lagde Kommissionen i 85.-87. betragtning til den oprindelige afgørelse til grund, at der ikke var grundlag for at tilpasse grundbeløbene i medfør af retningslinjernes punkt 28 og 29 – undtagen for Mayer-Kuvert, der blev indrømmet en nedsættelse på 10% som følge af sin begrænsede deltagelse i overtrædelsen.

17 Under overskriften »Tilpasning af grundbeløbene« fastslog Kommissionen, at eftersom afsætningen for de fleste berørte parter havde fundet sted på et enkelt marked, på hvilket de i flere år havde deltaget i et kartel, kunne alle bøderne i praksis nå loftet på 10% af den samlede omsætning, og at anvendelsen af dette loft snarere var reglen end undtagelsen (88. betragtning til den oprindelige afgørelse). Kommissionen henviste i denne forbindelse til Rettens praksis, idet den anførte, at en sådan tilgang kan give grundlag for tvivl i betragtning af princippet om, at en straf skal have en umiddelbar forbindelse med overtrædelsen og med ophavsmanden hertil, da denne tilgang i visse tilfælde kan føre til en situation, hvori enhver differentiering på grundlag af overtrædelsens grovhed eller formildende

omstændigheder ikke længere ville kunne komme til udtryk i bøden (dom af 16.6.2011, Putters International mod Kommissionen, T-211/08, EU:T:2011:289, præmis 75). Henset til de særlige forhold i den foreliggende sag fandt Kommissionen det passende at udøve sine skønsbeføjelser og anvende retningslinjernes punkt 37, som giver den mulighed for at fravige metoden i retningslinjerne (89. og 90. betragtning til den oprindelige afgørelse).

18 91. og 92. betragtning til den oprindelige afgørelse har følgende ordlyd:

»(91) I denne sag fastsættes grundbeløbet under hensyntagen til værdien af afsætningen af det kartelomfattede produkt i forhold til den samlede omsætning, og i hvilket omfang de enkelte parter deltog i overtrædelsen. I det hele fastsættes bøderne til et niveau, som står i forhold til overtrædelsen, og som skaber en tilstrækkeligt afskrækkende virkning.

(92) Følgelig indrømmes alle parterne en nedsættelse af de beregnede bøder. I betragtning af de specifikke omstændigheder i denne sag og henset til, at alle parterne i forskelligt, men betydeligt omfang var aktive inden for salg af standard-katalogkonvolutter og specialtrykte konvolutter, foreslås det at nedsætte den bøde, der skal pålægges for den overtrædelse, som er begået af GPV, med 98%, med 90% for Tompla, 88% for Bong og Mayer-Kuvert og med 85% for Hamelin.«

19 Resultatet af denne tilpasning af grundbeløbene kan sammenfattes som følger (jf. ligeledes tabellen i 93. betragtning til den oprindelige beslutning):

Virksomhed	Grundbeløb inden tilpasning i EUR	Nedsættelse i %	Grundbeløb efter tilpasning i EUR
Bong	115 500 500	88	13 860 000
GPV	103 196 000	98	2 063 920
Hamelin	150 717 000	85	22 607 550
Mayer-Kuvert	57 769 000	88	6 932 280
Printeos	118 235 000	90	11 823 500

20 Kommissionen indrømmede endvidere sagsøgerne yderligere bødenedsættelser på 50% i medfør af samarbejdsmeddelelsen og på 10% i henhold til forligsmeddelelsens punkt 32 (99., 102. og 103. betragtning til den oprindelige afgørelse). I medfør af de tilsvarende relevante regler blev Hamelin og Mayer-Kuvert indrømmet bødenedsættelser på henholdsvis 25% og 10% (samarbejde) og på 10% (forlig) (100.-103. betragtning til den oprindelige afgørelse).

21 Det fremgår endelig af 104.-108. betragtning til den oprindelige afgørelse under overskriften »Betalingsevne«, at Kommissionen som følge af dokumenterede anmodninger indgivet af Bong og Hamelin i henhold til retningslinjernes punkt 35 nedsatte deres bøder til henholdsvis 3 118 000 EUR og 4 996 000 EUR. Sagsøgerne har hverken indgivet en tilsvarende anmodning til Kommissionen eller opnået en nedsættelse i henhold til nævnte punkt.

B. Dommen i sag T-95/15

22 Efter et søgsmål anlagt af sagsøgerne på grundlag af artikel 263 TEUF med principal påstand om delvis annullation af den oprindelige afgørelse annullerede Retten ved dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), den oprindelige afgørelses artikel 2, stk. 1, litra e),

med den begrundelse, at den var behæftet med en utilstrækkelig begrundelse som omhandlet i artikel 296, stk. 2, TEUF (dom af 13.12.2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen, T-95/15, EU:T:2016:722, præmis 57 og 58 samt domskonklusionens punkt 1).

23 Betragtningerne til støtte for denne annullation er anført i præmis 45-56 i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722).

24 Dommen af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), er blevet endelig.

C. Dommen i sag T-201/17

25 Efter et nyt søgsmål anlagt af den første sagsøger, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 31. marts 2017, med principal påstand i henhold til artikel 268 TEUF om erstatning for det tab, der følger af Kommissionens afslag på at betale sagsøgeren morarenter af hovedbeløbet for den bøde, der blev tilbagebetalt som følge af annullationen af den oprindelige afgørelse, pålagde Retten ved dom af 12. februar 2019, Printeos mod Kommissionen (T-201/17, under appel, EU:T:2019:81), Den Europæiske Union, ved Kommissionen, at erstatte det tab, som den første sagsøger havde lidt ved at betale sagsøgeren et beløb på 184 592,95 EUR med tillæg af morarenter. Kommissionen iværksatte en appel af denne dom, som blev registreret under sagsnummer C-301/19 P.

D. Genoptagelse af den administrative procedure og vedtagelse af den anfægtede afgørelse

26 Efter afsigelsen af dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), tilsendte Kommissionen den 29. marts 2017 sagsøgerne en skrivelse, hvori den oplyste sagsøgerne om, at den havde til hensigt at vedtage en ny afgørelse, hvorved de blev pålagt den samme bøde som den, der blev pålagt i den oprindelige afgørelse, samtidig med at den præciserede de kriterier, der blev lagt til grund ved beregningen af de bøder, der blev pålagt de berørte virksomheder, navnlig den anvendte metode i henhold til retningslinjernes punkt 37. Kommissionen opfordrede endvidere sagsøgerne til at fremsætte deres bemærkninger inden for en frist på tre uger fra modtagelsen af den nævnte skrivelse.

27 Ved skrivelse af 17. april 2017 fremsatte sagsøgerne deres bemærkninger, idet de gjorde gældende, at vedtagelsen af en ny afgørelse var i strid med princippet ne bis in idem, idet annullationen af den oprindelige afgørelse ved dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), ikke var af rent proceduremæssig karakter, og idet nævnte afgørelse ligeledes havde tilsidesat deres grundlæggende ret til god forvaltning som fastsat i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Sagsøgerne fandt endvidere, at den påtænkte bøde var diskriminerende i forhold til dem, og at Kommissionen i overensstemmelse med dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4, præmis 11), ud fra en rimelighedsbetragtning skulle tage hensyn til den bøde, som de var blevet pålagt af CNC i dennes afgørelse af 25. marts 2013.

28 Ved afgørelse C(2017) 4112 final af 16. juni 2017 om ændring af den oprindelige afgørelse (herefter »den anfægtede afgørelse«), der alene var rettet til sagsøgerne, pålagde Kommissionen dem in solidum en bøde på 4 729 000 EUR (artikel 1 og 3 samt ottende og niende betragtning til den nævnte afgørelse).

29 For det første er det i syvende betragtning til den anfægtede afgørelse anført, at Rettens delvise annullation af den oprindelige afgørelse som følge af en utilstrækkelig begrundelse alene havde retsplejemæssig betydning. Denne annullation ville derfor ikke kunne kvalificeres som en frifindelse som omhandlet i chartrets artikel 50 (dom af 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P

og C-254/99 P, EU:C:2002:582, præmis 59-63 og 693-695), og Kommissionen var berettiget til at genoptage den administrative procedure på det tidspunkt, hvor ulovligheden indtraf (dom af 9.12.2014, Lucchini mod Kommissionen, T-91/10, EU:T:2014:1033, præmis 173, og af 9.12.2014, SP mod Kommissionen, T-472/09 og T-55/10, EU:T:2014:1040, præmis 277).

30 For det andet præciseres det i ottende betragtning til den anfægtede afgørelse, at denne afgørelse »indeholder supplerende oplysninger om den anvendte metode og om de forhold, som Kommissionen har taget hensyn til med henblik på at fastsætte og tilpasse bødernes grundbeløb som fastsat i 88.-93. betragtning til den [oprindelige] afgørelse«.

31 For det tredje forklarer Kommissionen i 10.-22. betragtning til den anfægtede afgørelse metoden og årsagerne til de »tilpasninger« af bødernes grundbeløb i henhold til retningslinjernes punkt 37, som ligger til grund for 88.-95. betragtning til den oprindelige afgørelse.

32 I 14. betragtning til den anfægtede afgørelse anfører Kommissionen, at den har taget hensyn til den minimumsnedsættelse, der er nødvendig for at bringe grundbeløbet for den bøde, der skal pålægges hver enkelt af de berørte virksomheder, ned under loftet på 10%, samtidig med at den har sikret, at de tilpassede grundbeløb afspejler deltagernes forholdsmæssige deltagelse i kartellet. Det præciseres i øvrigt, at en ensartet nedsættelse for alle de berørte virksomheder ville have ført til en situation, hvor hver enkelt af disse på uberettiget vis ville have draget fordel af den minimumsnedsættelse, der var nødvendig for at bringe grundbeløbet for den virksomhed, hvis grundbeløb oversteg loftet på 10% i størst omfang, dvs. GPV, ned under dette loft, hvilket ville have givet anledning til bøder, som ikke afspejlede grovheden af deres overtrædelse og ikke havde en tilstrækkelig afskrækkende virkning.

33 Det anføres i 15. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen først tilpassede grundbeløbet for hver enkelt af de berørte virksomheder under hensyntagen til, hvilken andel værdien af afsætningen af det kartelomfattede produkt udgjorde af den samlede omsætning (herefter »produktets forholdsmæssige andel af omsætningen«). De tilpasninger, der blev foretaget i den oprindelige afgørelse, havde imidlertid også til formål at sikre, at de tilpassede beløb stadig afspejlede grovheden af overtrædelsen som helhed, uden at fordreje den forholdsmæssige betydning af de berørte virksomheders respektive grundbeløb, som modsvarede deres tilsvarende deltagelse i kartellet. Disse metodologiske elementer havde en indvirkning på de individuelle nedsættelser, der blev indrømmet hver af de berørte virksomheder.

34 I henhold til 16. betragtning til den anfægtede afgørelse blev der i den oprindelige afgørelse taget hensyn til produktets forholdsmæssige andel af omsætningen for hver af de berørte virksomheder, hvilket blev beregnet som forholdet mellem den samlede omsætning fra salget af konvolutter og den samlede omsætning på verdensplan. En virksomhed, hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen var høj, fik en større nedsættelse i denne henseende, eller i det mindste samme nedsættelse som den, der blev givet en virksomhed, hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen var lavere. De forholdsmæssige angivelser i tabel A viser, at produktets forholdsmæssige andel af omsætningen var høj hos alle virksomhederne, med undtagelse af Hamelin. Grundet afhændelse af sit produktionsudstyr til fremstilling af konvolutter havde Hamelin ikke noget bogført salg af det kartelomfattede produkt i 2012, hvorfor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen for denne virksomheds vedkommende måtte estimeres ved at sammenligne dens omsætning i 2012 med dens tidligere filials salg af det kartelomfattede produkt.

35 Det anføres i 17. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den nedsættelse på 98%, som GPV blev indrømmet, var nødvendig for at bringe denne virksomheds omsætning under loftet på 10%. Eftersom GPV var den virksomhed, hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen var højest, fik de øvrige virksomheder mindre nedsættelser, som blev fastlagt på individuel basis, og som afspejlede såvel deres respektive produkters forholdsmæssige andel af omsætningen som den relative betydning af de grundbeløb, de var blevet tildelt.

36 Det præciseres i 18. betragtning til den anfægtede afgørelse, at en simpel lineær nedsættelse på grundlag af produktets forholdsmæssige andel af den individuelle omsætning ville have ført til uberettigede resultater og fordrejet den forholdsmæssige betydning af grundbeløbene. I henhold til en sådan fremgangsmåde ville det tilpassede grundbeløb for Mayer-Kuvert (hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen er 76%) f.eks. være højere end sagsøgernes tilpassede grundbeløb (hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen er 90%), selv om deres grundbeløb før tilpasningen udgjorde mere end det dobbelte af Mayer-Kuverts grundbeløb. Den metode, der blev anvendt i den oprindelige afgørelse, tilsigtede således ud fra en rimelighedsbetragtning at genoprette ligevægten mellem de tilpassede grundbeløb ved at fastsætte individuelle nedsættelser, som ikke blot afspejlede produktets forholdsmæssige andel af omsætningen, men ligeledes sammenligneligheden af de berørte virksomheders individuelle deltagelse, som denne fremgår af de ikke-tilpassede grundbeløb.

37 I 19. betragtning til den anfægtede afgørelse anfører Kommissionen, at den fandt, at selv om produktets forholdsmæssige andel af omsætningen for Hamelins vedkommende var væsentligt lavere end hos de andre virksomheder, var det nødvendigt også at nedsætte den bøde, der var beregnet for Hamelin, for at tage hensyn til, at denne virksomheds rolle i kartellet var sammenlignelig med disse virksomheders rolle. Henset til produktets forholdsmæssige andel af omsætningen var nedsættelsen af Hamelins grundbeløb den laveste, sammenlignet med de nedsættelser, som alle de andre virksomheder fik.

38 Det fremgår af 20. betragtning til den anfægtede afgørelse, at hvis Kommissionen ikke havde taget hensyn til den anden del af denne metode og kun havde baseret nedsættelserne på produktets forholdsmæssige andel af de berørte virksomheders omsætning, ville Hamelin ikke have fået en nedsættelse, og virksomhedens grundbeløb ville have været ca. 1 275% højere end sagsøgernes tilpassede grundbeløb, selv om værdien af Hamelins afsætning kun var 30% højere end værdien af sagsøgernes afsætning.

39 Det konkluderes i 21. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den valgte metode og den indrømmede nedsættelse har til følge, at grundbeløbet for den bøde, som Hamelin er blevet pålagt, afspejler virksomhedens sammenlignelige deltagelse i kartellet samt overtrædelsens grovhed og varighed og har en tilstrækkeligt afskrækkende virkning.

40 Tabel A i 22. betragtning til den anfægtede afgørelse svarer i det væsentlige til den tabel, der er indeholdt i præmis 50 i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), idet der heri er tilføjet en yderligere kolonne, der angiver produkternes forholdsmæssige andel af de berørte virksomheders omsætning i 2012 (jf. punkt 34 ovenfor).

Virksomhed	Værdi af afsætning i EUR i 2007	Grovhedskoefficient	Varighed (i år)	Ekstrabeløb	Grundbeløb i EUR	Indtægter: forholdsmæssig andel af omsætning	Tilpasning/nedsættelse	Tilpasset grundbeløb
[…] GPV	125 086 629	15%	4,5	15%	103 196 000	93%	0,98	2 063 920
[Printeos]	143 316 000	15%	4,5	15%	118 235 000	90%	0,90	11 823 500
Bong	140 000 000	15%	4,5	15%	115 500 000	80%	0,88	13 860 000
Mayer-Kuvert	70 023 181	15%	4,5	15%	57 769 000	76%	0,88	6 932 280
Hamelin	185 521 000	15%	4,416	15%	150 717 000	17%	0,85	22 607 550

41 Ifølge 23. betragtning til den anfægtede afgørelse berøres de andre dele af den metode til fastsættelse af bøder, som blev anvendt i den oprindelige afgørelse, ikke af dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), hvorfor der ikke gøres rede for dem på ny i den anfægtede afgørelse. Henset til sagsøgernes anmodning i deres skrivelse af 17. april 2017 om, at der tages hensyn til den bøde, der er pålagt af CNC, anfører Kommissionen dog, at den vil svare herpå i 46.-55. betragtning til den nævnte afgørelse.

42 For det fjerde præciseres således i 46.-55. betragtning til den anfægtede afgørelse grundene til, at Kommissionen afviste denne anmodning, idet den henviser til, at den under den procedure, der førte til vedtagelsen af den oprindelige afgørelse, allerede havde meddelt sagsøgerne, at den hverken anså det for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at tage hensyn til den bøde, som CNC havde pålagt. Kommissionen baserer sig i denne forbindelse bl.a. på sin egen afgørelsespraksis (Kommissionens afgørelse 89/515/EØF af 2.8.1989 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/31 553 – Armeringsnet) (EFT 1989, L 260, s. 1)) og dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4).

43 For det femte afviser Kommissionen i 58. betragtning til den anfægtede afgørelse med hensyn til tilpasningen af bødernes grundbeløb i medfør af retningslinjernes punkt 37 det af sagsøgerne i deres skrivelse af 17. april 2017 fremførte argument om dels, at nedsættelsen af grundbeløbene var udtryk for forskelsbehandling af dem, dels at de burde have fået en nedsættelse på 95,3671% med henblik på en korrekt afspejling af produktets forholdsmæssige andel af omsætningen.

44 Som svar på sagsøgernes argument om, at der var åbenlyse forskelle i forhold til loftet på 10% af den samlede omsætning, anfører Kommissionen i 59. betragtning til den anfægtede afgørelse i det væsentlige, at det ikke var meningen, at nedsættelserne skulle fastsættes på et niveau, der sikrede, at forholdet mellem de tilpassede grundbeløb og den samlede omsætning var det samme for alle de berørte virksomheder. Ifølge Kommissionen fremgår det af fast retspraksis, at den omstændighed, at en virksomhed som følge af anvendelsen af metoden til beregning af bødernes grundbeløb pålægges en bøde, som udgør en større procentdel af dens samlede omsætning end den procentdel, som udgør de bøder, der er pålagt hver af de øvrige virksomheder, ikke er i strid med ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet.

II. Retsforhandlinger og parternes påstande

45 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 27. juli 2017 har sagsøgerne anlagt den foreliggende sag.

46 Efter forslag fra Tredje Afdeling har Retten i medfør af sit procesreglements artikel 28 besluttet at henvise sagen til behandling i en udvidet afdeling.

47 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har i forbindelse med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. artikel 89 i Rettens procesreglement, stillet Kommissionen et skriftligt spørgsmål vedrørende fastlæggelsen af produktets forholdsmæssige andel af omsætningen i GPV's tilfælde. Kommissionen har besvaret dette spørgsmål inden for den fastsatte frist.

48 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 3. april 2019.

49 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande for Retten:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Subsidiært nedsættes den i den anfægtede afgørelses artikel 1 pålagte bøde ved at indrømme dels en nedsættelse af bødens grundbeløb på 95,3671% i henhold til retningslinjernes punkt 37, dels en yderligere nedsættelse af bøden efter nedsættelserne i henhold til samarbejds- og forligsmeddelelserne, på mindst 33%.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

50 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

A. Første anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af princippet ne bis in idem

51 Sagsøgerne har anfægtet den proceduremæssig karakter af den delvise annullation af den oprindelige afgørelse ved dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), i lighed med situationen i de sager, der gav anledning til dom af 15. oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P og C-254/99 P, EU:C:2002:582), eller af 27. juni 2012, Bolloré mod Kommissionen (T-372/10, EU:T:2012:325). De ulovligheder, som denne afgørelse er behæftet med, er af en sådan grovhed, at de kun kan kvalificeres som væsentlige. Den manglende begrundelse af den oprindelige afgørelse er desuden så alvorlig, at den ikke kan anses for en simpel formmangel. Som det fremgår af præmis 53-55 i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), var Retten i retsmødet i sag T-95/15 tvunget til at minde om sin pligt til af egen drift at undersøge, om begrundelsen var tilstrækkelig, hvilket er noteret i retsmøderapporten. Begrundelsespligten er i øvrigt blevet ophøjet til en grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), således at den tidligere retspraksis, som kvalificerede en manglende begrundelse som en simpel formmangel, efter chartrets ikrafttræden er forældet.

52 Ifølge sagsøgerne er den oprindelige afgørelse ligeledes behæftet med en anden indholdsmæssig mangel, nemlig magtfordrejning, som er påberåbt i replikken i sag T-95/15, eftersom Kommissionen bevidst har fremført urigtige faktiske omstændigheder som begrundelse for tilpasningen af bødernes grundbeløb. Selv om det således er anført i 92. betragtning til den oprindelige afgørelse, at »alle parter i et forskelligt, men væsentligt omfang var involveret i sektoren for papirkonvolutter«, medgives det i 16. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Hamelin ikke var en virksomhed, der alene fremstillede ét produkt. Ikke desto mindre henføres der i tabel A i 22. betragtning til den anfægtede afgørelse en forholdsmæssige andel af »monoproduktet« på 17% til Hamelin, som i realiteten lå på 0% på tidspunktet for vedtagelsen af den oprindelige afgørelse, med den begrundelse, at selskabet på grund af salget i 2010 af dettes aktiver til produktion af konvolutter ikke havde noget salg af det kartelomfattede produkt i 2012, dvs. det år, der var relevant for fastlæggelsen af den forholdsmæssige andel af »monoproduktet«. Denne magtfordrejning bekræftes bl.a. af præmis 54 i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), hvori anerkendes, at ræsonnementet i den oprindelige afgørelse var i strid med sandheden.

53 Grovheden af disse materielle ulovligheder, som den oprindelige afgørelse er behæftet med, og som ikke kan rettes, er til hinder for, at Kommissionen på ny pålægger den sanktion, der allerede er pålagt ved den nævnte afgørelse. Dette ville være i strid med den endelige karakter af den oprindelige afgørelse, hvis konklusion om, at der foreligger en overtrædelse, ikke er blevet anfægtet, og en tilsidesættelse af princippet ne bis in idem som omhandlet i chartrets artikel 50, som finder anvendelse i konkurrencesager. Den anfægtede afgørelse supplerer således den oprindelige afgørelse, uden at erstatte denne, som er blevet endelig for så vidt angår den ikke anfægtede del. Denne endelige karakter er til hinder for vedtagelsen af en ny afgørelse, som uden noget retsgrundlag erstatter, ændrer eller supplerer en afgørelse, som ikke er blevet annulleret, er i kraft og er endelig.

54 Den anfægtede afgørelse er derudover i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. I modsætning til bl.a. situationen i den sag, der gav anledning til dom af 15. oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P og C-254/99 P, EU:C:2002:582), hvori den første afgørelse havde været genstand for en fuldstændig annullation, begrænsede dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), sig til at annullere den oprindelige afgørelses artikel 2, stk. 1, litra e), således at afgørelsen blev endelig for så vidt angik dennes øvrige dele. I mangel af en relevant hjemmel i forordning nr. 1/2003 i denne henseende, i lighed med den, der er fastsat i forordningens artikel 9, stk. 2, som ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, udgør ændringen af en endelig afgørelse imidlertid en overtrædelse af de ovennævnte generelle principper. Det fremgår heller ikke entydigt af den anfægtede afgørelse, om den vedrører en egentlig »ændring«, således som dette er angivet i dens titel, en »genvedtagelse« (syvende betragtning) eller en »udskiftning« (artikel 1 i den dispositive del), selv om den nye begrundelse skal føjes til den oprindelige afgørelse snarere end erstatte den tidligere begrundelse. Under alle omstændigheder er der i mangel af hjemmel ikke grundlag for at ændre den oprindelige og endelige afgørelse ved at tilføje »yderligere oplysninger« i den anfægtede afgørelse. Sagsøgerne har præciseret, at det ikke anerkendes i dom af 15. oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P og C-254/99 P, EU:C:2002:582), at »Kommissionen har mulighed for at give en mere detaljeret begrundelse for beregningen af bøden« eller for at »afhjælpe« en materiel mangel, men alene mulighed for at genåbne proceduren med henblik på at korrigere formelle mangler eller procedurefejl ved den annullerede afgørelse, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag, henset til den alvorlige karakter af den begåede magtfordrejning.

55 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det første anbringende forkastes som ugrundet.

56 Det skal for det første bemærkes, at når Retten annullerer en retsakt fra institutionerne, er disse i henhold til artikel 266 TEUF forpligtede til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af annullationsdommen. Det fremgår af fast retspraksis, at institutionerne for at opfylde denne

forpligtelse ikke blot skal tage hensyn til annullationsdommens konklusion, men også til de præmisser, der har ført til domskonklusionen, og som danner det fornødne grundlag for denne i den forstand, at de er nødvendige, når det skal afgøres, hvad konklusionen helt præcist går ud på. Det er nemlig disse præmisser, som dels fastslår, hvilken bestemmelse der anses for ulovlig, dels angiver grundene til den i konklusionen fastslåede ulovlighed, og som den pågældende institution skal tage hensyn til, når den udsteder en anden retsakt i stedet for den, der er blevet annulleret. Annullationen af en EU-retsakt berører imidlertid ikke nødvendigvis de forberedende retsakter og indebærer heller ikke nødvendigvis annullation af hele den procedure, der gik forud for retsaktens vedtagelse, uafhængigt af annullationsdommens begrundelse, materielt eller proceduremæssigt. Følgelig kan disse institutioner, medmindre den fastslåede uregelmæssighed medfører, at hele proceduren er ugyldig, med henblik på at vedtage en retsakt, der træder i stedet for en tidligere retsakt, som er blevet annulleret eller erklæret ugyldig, genåbne proceduren på det trin, hvor uregelmæssigheden blev begået, uden at det er nødvendigt, at muligheden for at genåbne proceduren er udtrykkeligt fastsat i den gældende lovgivning, for at de institutioner, der er ophavsmænd til en annulleret retsakt, kan benytte denne fremgangsmåde (jf. i denne retning dom af 7.11.2013, Italien mod Kommissionen, C-587/12 P, EU:C:2013:721, præmis 12, og af 28.1.2016, CM Eurologistik og GLS, C-283/14 og C-284/14, EU:C:2016:57, præmis 48-52 og den deri nævnte retspraksis).

57 Disse principper finder tilsvarende anvendelse inden for konkurrenceretten, når Unionens retsinstanser annullerer en afgørelse på grund af ulovlighed uden selv at træffe afgørelse om, hvorvidt overtrædelsen foreligger, eller vedrørende sanktionen (jf. i denne retning dom af 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P og C-254/99 P, EU:C:2002:582, præmis 72, 73 og 693).

58 Det skal for det andet bemærkes, at Domstolen ligeledes har fastslået, at i en situation som den foreliggende, hvor annullationen af den anfægtede afgørelse hviler på en proceduremangel, såsom en utilstrækkelig begrundelse, og Unionens retsinstanser ikke har gjort brug af deres fulde prøvelsesret og ændret den pålagte bøde, er princippet ne bis in idem ikke til hinder for, at Kommissionen vedtager en ny afgørelse, hvorved sagsøgeren pålægges en bøde. Anvendelsen af princippet forudsætter således, at der er truffet afgørelse om overtrædelsens rigtighed, eller at lovligheden af den med hensyn hertil foretagne vurdering er blevet kontrolleret. Princippet ne bis in idem forbyder således kun, at der foretages en ny realitetsvurdering af overtrædelsens rigtighed, som har til følge, at der anvendes enten endnu en sanktion, som føjes til den første, i det tilfælde, hvor der atter fastslås at foreligge ansvar, eller en første sanktion i det tilfælde, hvor det ansvar, som ikke antages at foreligge i henhold til den første afgørelse, fastslås at foreligge ved den anden afgørelse. Princippet er derimod ikke i sig selv til hinder for, at der atter foretages forfølgning vedrørende samme konkurrencefordrejende adfærd, når en første afgørelse er blevet annulleret af formelle grunde, uden at der er blevet truffet afgørelse om realiteten med hensyn til de kritiserede omstændigheder, idet afgørelsen om annullation i så fald ikke udgør en »frifindelse« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes på det sanktionsretlige område. I et sådant tilfælde føjer de sanktioner, der pålægges ved den nye afgørelse, sig ikke til dem, der er pålagt ved den annullerede afgørelse, men træder i stedet herfor (jf. i denne retning dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, EU:C:2002:582, præmis 60-62 og 693-695).

59 Retten finder ikke, at der er noget, der kan begrunde en anden fremgangsmåde i tilfælde af annullation af en afgørelse, hvorved der pålægges en bøde på grund af en utilstrækkelig begrundelse, blot fordi denne afgørelse er blevet vedtaget i henhold til en forligsprocedure. I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, skal de principper, der er fastlagt i retspraksis, og som er nævnt i præmis 56-58 ovenfor, i øvrigt finde tilsvarende anvendelse i tilfælde af en kun delvis annullation af en sådan afgørelse, når denne annullation kun omfatter den del, der pålægger en bøde, som i det foreliggende tilfælde den oprindelige afgørelses artikel 2, stk. 1, litra e), samtidig med, at den del af afgørelsen, som endeligt fastslår den pågældende virksomheds ansvar for den begåede overtrædelse, bevares. I en sådan situation er det således helt udelukket, at der foretages en ny realitetsprøvelse af overtrædelsens

eksistens, som ville have til følge, at den pågældende virksomhed blev sanktioneret på ny. Klagepunkterne om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal derfor uden videre forkastes som ubegrundede.

60 Det må dernæst undersøges, om Kommissionen i henhold til artikel 266, stk. 1, TEUF, henset til konklusionen i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), som delvis annullerede den oprindelige afgørelse, samt til de væsentlige grunde til støtte herfor i den nævnte dom, havde ret til at berigtige den utilstrækkelige begrundelse, der blev fastslået og sanktioneret med den således foretagne annullation, ved at vedtage den anfægtede afgørelse med en ændret eller supplerende begrundelse og pålægge sagsøgerne den samme bøde, som de var blevet pålagt i den oprindelige afgørelse.

61 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Retten i punkt 1 i konklusionen i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), begrænsede sig til at annullere den oprindelige afgørelses artikel 2, stk. 1, litra e), med den begrundelse, at den var behæftet med en utilstrækkelig begrundelse i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF (dom af 13.12.2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen, T-95/15, EU:T:2016:722, præmis 57 og 58).

62 Disse præmisser har følgende ordlyd:

»57 I betragtning af det ovenstående skal det således konkluderes, at den [oprindelige] afgørelse er behæftet med en utilstrækkelig begrundelse, og at det første anbringende skal tiltrædes, for så vidt som det er støttet på en tilsidesættelse af begrundelsespligten som omhandlet i artikel 296, stk. 2, TEUF.

58 Følgelig annulleres den anfægtede afgørelses artikel 2, stk. 1, litra e), uden at der skal tages stilling til klagepunktet om magtfordrejning og til det andet og det tredje anbringende samt til formaliteten vedrørende det sidstnævnte. Det er endvidere ufornødent at træffe afgørelse om den anden påstand, der er subsidiær.«

63 I lighed med hvad Kommissionen har gjort gældende, fremgår det heraf, at Retten afstod fra at tage stilling til de øvrige anbringender, der er gjort gældende i sag T-95/15, og som anfægter grundlaget for den oprindelige afgørelse, herunder den magtfordrejning, som sagsøgerne har påberåbt sig i replikken. Sagsøgerne kan således ikke gøre gældende, at annullationsdommens konklusion hvilede på en konstatering af en væsentlig mangel eller endog magtfordrejning, som i det væsentlige bestod i at kritisere Kommissionen for at have angivet grunde, der var i strid med sandheden eller virkeligheden.

64 Hvad angår de retlige følger af annullationsdommens konklusion skal det bemærkes, at denne konklusion i henhold til artikel 264, stk. 1, TEUF kun havde den virkning, at den oprindelige afgørelses artikel 2, stk. 1, litra e), erklæredes for »ugyldig«, uden at der toges hensyn til hverken »grovheden« af den fastslåede proceduremangel eller til den retlige status af den tilsidesatte procedureregel. I denne henseende skal det præciseres, at mange processuelle garantier, såsom væsentlige formforskrifter som omhandlet i artikel 263, stk. 2, TEUF, hvis tilsidesættelse kan rejses ex officio og kan medføre annullation af en anfægtet retsakt, udgør højere retsregler, såsom retten til forsvar som omhandlet i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a). Det samme gælder for så vidt angår tilsidesættelsen af begrundelsespligten i henhold til chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), og artikel 296, stk. 2, TEUF, som er grundlaget for annullationen af den oprindelige afgørelses artikel 2, stk. 1, litra e).

65 Det må derfor fastslås, at den delvise annullation af den oprindelige afgørelse, der blev fastslået i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), havde en rent proceduremæssig betydning som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 56 og 58 ovenfor, for så vidt som Kommissionen heri blev kritiseret for at have angivet en utilstrækkelig begrundelse for metoden for bødeberegningen, som hverken gav sagsøgerne mulighed for at anfægte

den eller Retten mulighed for at udøve sin legalitetskontrol med hensyn til sagens realitet, navnlig for så vidt angår overholdelsen af ligebehandlingsprincippet (dom af 13.12.2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen, T-95/15, EU:T:2016:722, præmis 49 og 55).

66 I præmis 55 i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), bemærkede Retten ganske vist også, at »den kortfattede begrundelse i 92. betragtning til den [oprindelige] afgørelse [kunne] skabe det urigtige indtryk, at den væsentligste årsag til den horisontale tilpasning af grundbeløbene til fordel for de berørte virksomheder var, at disse befandt sig i situationer, der i det mindste var ensartede, fordi deres kommercielle aktiviteter bestod i »fremstilling af alene ét produkt««, hvilket »imidlertid ikke [er] tilfældet med Hamelin, hvilket Kommissionen har anerkendt under sagens behandling«. Disse bemærkninger henviser imidlertid i det væsentlige til en mangelfuld og uforståelig begrundelse i denne henseende, hvilket udgør et grundlæggende eksempel på en utilstrækkelig begrundelse som omhandlet i artikel 296, stk. 2, TEUF. Det kan derfor ikke udledes heraf, at Retten var af den opfattelse, at Kommissionen havde til hensigt at vildlede borgerne eller Unionens retsinstanser eller bevidst at angive faktiske omstændigheder, der var i strid med sandheden eller realiteten, og endnu mindre at Retten med annullationen af den oprindelige afgørelses artikel 2, stk. 1, litra e), havde til hensigt at underkende denne fremgangsmåde.

67 Det følger heraf, at Kommissionen har overholdt de krav, der følger af den retspraksis, der er nævnt i præmis 56 og 58 ovenfor, idet den i syvende betragtning til den anfægtede afgørelse har anført, at den delvise annullation af den oprindelige afgørelse på grund af utilstrækkelig begrundelse kun havde en proceduremæssig betydning, således at den ikke kunne anses for en frifindelse som omhandlet i chartrets artikel 50, og at den derfor var berettiget til at genoptage den administrative procedure fra det punkt, hvor ulovligheden indtrådte, dvs. i princippet på tidspunktet for vedtagelsen af den oprindelige afgørelse.

68 Endelig skal de øvrige klagepunkter, som sagsøgerne har påberåbt sig til støtte for dette anbringende, også forkastes. For det første og i modsætning til, hvad de har gjort gældende, er det, så længe Kommissionen opfylder de i præmis 56-59 ovenfor nævnte krav, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag, ikke afgørende, hvilken terminologi den anvender i den anfægtede afgørelse til at beskrive sin fremgangsmåde, nemlig »ændre«, »genvedtage« (syvende betragtning) eller »erstatte« [artikel 1 i den dispositive del, som erstatter artikel 2, stk. 1, litra e), i den oprindelige afgørelse]. For det andet kan sagsøgerne, henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 56 og 58 ovenfor, som bygger på en fortolkning af rækkevidden af artikel 266, stk. 1, TEUF, ikke med føje påberåbe sig, at forordning nr. 1/2003 ikke indeholder nogen relevant hjemmel herfor (jf. analogt dom af 28.1.2016, CM Eurologistik og GLS, C-283/14 og C-284/14, EU:C:2016:57, præmis 52). For det tredje kan de heller ikke med rette gøre gældende, at den oprindelige afgørelses endelige karakter var til hinder for vedtagelsen af en ny afgørelse, som erstattede, ændrede eller supplerede den oprindelige afgørelse for så vidt angår den del, der blev annulleret, idet den i præmis 58 ovenfor nævnte retspraksis ellers ville blive indholdsløs. Tværtimod er det, eftersom sagsøgerne ikke har bestridt den del af den oprindelige afgørelse, der fastslår deres ansvar for den pågældende overtrædelse, og eftersom Retten derfor ikke skulle tage stilling til denne del i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722), kun denne del, der er blevet endelig (jf. i denne retning dom af 14.11.2017, British Airways mod Kommissionen, C-122/16 P, EU:C:2017:861, præmis 80-85), og princippet ne bis in idem – der kun forbyder en ny realitetsvurdering af overtrædelsens rigtighed med henblik på bl.a. pålæggelsen af endnu en sanktion – finder nødvendigvis ikke anvendelse i den foreliggende sag (jf. præmis 59 ovenfor).

69 Følgelig skal dette anbringende forkastes i sin helhed som ubegrundet.

B. Det andet anbringende om, at ligebehandlingsprincippet er tilsidesat ved fastsættelsen af bødens størrelse

1. Parternes væsentligste argumenter

70 Med dette anbringende har sagsøgerne påberåbt sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet til skade for dem i forbindelse med fastsættelsen af grundbeløbet for den bøde, som de er blevet pålagt, og som navnlig er knyttet til anvendelsen af forskellige nedsættelsessatser i henhold til retningslinjernes punkt 37. For så vidt som de nedsættelsessatser, der er indrømmet, er baseret på de berørte virksomheders »monoprodukt«-karakter, har sagsøgerne henvist til, at de er den eneste virksomhed, hvor satsen (90%) er sammenfaldende med den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« (90%), selv om disse satser er højere end den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« hos alle de øvrige virksomheder. Bong, hvor den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« er på 80%, blev således indrømmet en nedsættelse på 88%. Hvis sagsøgerne imidlertid havde nydt godt af den samme »forhøjelsessats«, ville de have fået en nedsættelsessats på 99%, eftersom deres forholdsmæssige andel af »monoproduktet« var 10 procentpoint højere end Bongs andel.

71 Sagsøgerne har for det første påberåbt sig, at denne fremgangsmåde, når de sammenholdes med Bongs og Hamelins situation, er diskriminerende over for dem med hensyn til den procentdel, som deres grundbeløb er tilpasset med i forhold til deres samlede omsætning. Den bøde, der er pålagt sagsøgerne – inden de nedsættelser, der er indrømmet i henhold til samarbejdsmeddelelsen, forligsproceduren og betalingsevnen – svarer til 9,7% af deres samlede omsætning, mens de bøder, der er pålagt Bong og Hamelin efter »tilpasning« af grundbeløbene, kun udgør henholdsvis 4,7% og 4,5% af deres samlede omsætning. Dette ulige resultat når det gælder afvigelsen fra loftet på 10% af den samlede omsætning som omhandlet i artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 skyldes ikke anvendelsen af den beregningsmetode, der er fastsat i retningslinjerne, som har til formål at pålægge en bøde, der er »berettiget i forhold til overtrædelsens grovhed og varighed«, men den omstændighed, at Kommissionen ved udøvelsen af sit skøn undtagelsesvis og i henhold til retningslinjernes punkt 37 har fraveget loftet på 10% i forhold til fastsættelsen af grundbeløbet for bøderne før enhver efterfølgende nedsættelse.

72 Ifølge sagsøgerne førte den tilpasning, der bestod i at nedsætte grundbeløbene for virksomhederne på en uensartet måde – med 11,8 mio. EUR for sagsøgernes vedkommende, 13,8 mio. for Bongs vedkommende og 22,6 mio. for Hamelins vedkommende – til en forskelsbehandling til sagsøgernes ugunst, eftersom de beløb, der følger heraf, i modsætning til, hvad der kræves i artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003, ikke er relateret til deres størrelse og respektive samlede økonomiske styrke, dvs. 121 mio. EUR for sagsøgernes vedkommende, 296 mio. EUR for Bongs vedkommende og 501 mio. EUR for Hamelins vedkommende. Den bøde, der blev pålagt sagsøgerne, lå således tæt på deres loft på 10%, mens de bøder, der blev pålagt Bong og Hamelin, ikke nåede op på halvdelen af deres respektive bødelofter. Hvis der imidlertid ikke var blevet foretaget en tilpasning, ville bøderne alle have nået dette loft, dvs. 12,1 mio. EUR for sagsøgernes vedkommende, 29,6 mio. EUR for Bongs vedkommende og 50,1 mio. EUR for Hamelins vedkommende. Den bøde, der blev pålagt sagsøgerne efter tilpasningen, burde derfor have været langt mindre end de bøder, der blev pålagt Bong og Hamelin, med en omsætning, der var henholdsvis to og fire gange højere end sagsøgernes.

73 Sagsøgerne har bestridt, at de har »nydt godt af en betydelig nedsættelse«, idet deres bøde som følge af anvendelsen af loftet på 10% kun blev nedsat med 0,3% (til 9,7%), sammenlignet med de meget større nedsættelser, som Bong og Hamelin blev indrømmet, idet overtrædelsernes grovhed og varighed i øvrigt var identiske. Endvidere ville en forskriftsmæssig anvendelse af loftet på 10% ikke have ført til, at sagsøgerne blev pålagt en »væsentligt« højere endelig bøde, eftersom den kun ville være blevet forøget med et beløb på 140 000 EUR, som er helt ubetydelig, henset til de nedsættelser, der blev ydet Bong og Hamelin med tilpasningen af deres grundbeløb. I den foreliggende sag er forskellene i behandlingen netop ikke resultatet af en anvendelse af loftet på 10% som »udjævningstærskel« i den

forstand, hvori udtrykket er anvendt i retspraksis, men resultatet af en ekstraordinær tilpasning af grundbeløbene i henhold til retningslinjernes punkt 37, som afveg fra den beregningsmetode, der var fastsat heri. Endvidere er loftet på 10% et »lovligt etableret« kriterium i artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 med henblik på at fastsætte bøderne, på samme måde som kriterierne om overtrædelsens grovhed og varighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i samme forordnings artikel 23, stk. 3.

74 Sagsøgerne har gjort gældende, at denne ulige behandling ikke er objektivt begrundet. I sin dom af 16. juni 2011, Putters International mod Kommissionen (T-211/08, EU:T:2011:289, præmis 80), anerkendte Retten selv, at det ligger i metoden i retningslinjerne, at de formildende omstændigheder ikke har nogen virkning for virksomheder, der har en høj forholdsmæssig andel af »monoproduktet«, og besluttede ikke at tilpasse bøderne. Selv om Kommissionen i den foreliggende sag har kunnet fravige denne metode med det erklærede formål, at de formildende omstændigheder, der blev anerkendt i forhold til Mayer-Kuvert, havde en indvirkning på den bøde, der blev pålagt Mayer-Kuvert, kan denne tilgang imidlertid ikke begrundes objektivt, for så vidt som den medfører en forskelsbehandling af sagsøgerne i forhold til Bong og Hamelin, hvor den eneste differentierende faktor bestod i forskellen mellem de tre virksomheders samlede omsætning. I mangel af en ekstraordinær »tilpasning« af grundbeløbene ville samtlige bøder nemlig have nået loftet på 10% i overensstemmelse med formålet i artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003, som gør det muligt at »variere bøderne alt efter de sanktionerede virksomheders størrelse og økonomiske styrke, således at jo større omsætningen er, desto højere kan bøden blive«.

75 Sagsøgerne er af den opfattelse, at forskellene mellem den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« hos sagsøgerne (90%) på den ene side og hos Bong (80%) og Hamelin (17%) på den anden side ikke objektivt kan begrunde, at den bøde, der er pålagt sagsøgerne, ligger tæt på loftet på 10% af deres samlede omsætning, mens de bøder, der er pålagt Bong og Hamelin, end ikke når op på halvdelen af deres respektive bødelofter. De blev yderligere diskrimineret i forhold til Hamelin, hvis virksomhed ikke har »monoproduktkarakter«. I 2012 havde Hamelin således slet ikke noget salg af det kartelomfattede produkt, således at den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« ville have været på 0% og ikke 17%. Forskelsbehandlingen kan heller ikke begrundes objektivt i den forholdsmæssige betydning af sagsøgernes ikke-tilpassede grundbeløb (118 235 000 EUR) på den ene side og Bong og Hamelin (115 500 000 og 150 717 000 EUR) på den anden side. Derimod nåede sagsøgernes tilpassede grundbeløb op på næsten 10% af deres samlede omsætning (9,7%), til forskel fra Bong og Hamelin, hvis ikke-tilpassede grundbeløb end ikke nåede op på halvdelen af deres bødelofter (henholdsvis 4,7% og 4,5%).

76 Sagsøgerne har bestridt Kommissionens argument om, at den nedsættelsessats, der finder anvendelse på dem, er den lavest mulige, som gør det muligt at nedsætte grundbeløbet til under loftet på 10%. Bong blev således indrømmet en nedsættelsessats på 88%, mens en sats på 75% ville have været tilstrækkelig til at bringe deres grundbeløb (115 500 000 EUR) under dette loft (29 631 227 EUR). Tilsvarende blev Hamelin ifølge samme tabeller indrømmet en nedsættelsessats på 85%, mens en sats på 67% ville have været tilstrækkelig til at bringe grundbeløbet (150 717 000 EUR) under dette loft (50 170 600 EUR). Sagsøgerne er af den opfattelse, at Kommissionens forpligtelse til at nedsætte deres bøde ved at anvende en højere sats, der er proportional med forskellen mellem deres og de andre virksomheders forholdsmæssige andel af »monoproduktet«, er en direkte følge af det almindelige ligebehandlingsprincip. De var således den eneste sanktionerede virksomhed, hvis nedsættelsessats (90%) ikke blev forøget i forhold til deres forholdsmæssige andel af »monoproduktet« (90%), mens de nedsættelsessatser, der blev anvendt i forhold til Bong (88%) og GPV (98%), var højere end deres forholdsmæssige andele af »monoproduktet« (80% og 93%). Hvad angår Hamelin var nedsættelsessatsen endog blevet forhøjet til 85%, mens deres forholdsmæssige andel af »monoproduktet« var 0%, da der ikke var noget, der kunne begrunde, at den forholdsmæssige andele af »monoproduktet« på 17% fra dets tidligere datterselskab, der blev overdraget til Bong i 2010, skulle tages i betragtning. For at råde bod på denne forskelsbehandling burde den nedsættelsessats, der

skulle have været indrømmet sagsøgerne i henhold til retningslinjernes punkt 37, således være på 95,3671% og ikke 90%, for så vidt som det tilpassede grundbeløb herefter ville være på 4,5% af deres samlede omsætning i 2013.

77 For det andet har sagsøgerne subsidiært gjort gældende, at de ligeledes er blevet forskelsbehandlet i forhold til de tilpassede grundbeløb. I den anfægtede beslutning tillagdes den relative betydning af de ikke-tilpassede grundbeløb stor vægt som et kriterium, der var afgørende for den nedsættelsessats, der fandt anvendelse på den enkelte virksomhed i henhold til retningslinjernes punkt 37. Med hensyn til de ikke-tilpassede grundbeløb blev sagsøgerne imidlertid også udsat for forskelsbehandling i forhold til GPV. GPV nød godt af en nedsættelsessats på 98% til forskel fra den sats på 90%, der blev indrømmet sagsøgerne, således at det tilpassede grundbeløb kun udgjorde 2% af GPV's ikke-tilpassede grundbeløb. Sagsøgernes tilpassede grundbeløb udgjorde derimod 10% af deres ikke-tilpassede grundbeløb, dvs. fem gange mere end i GPV's tilfælde.

78 Denne ulige behandling er ikke objektivt begrundet. Forskellen mellem sagsøgernes og GPV's forholdsmæssige andele af »monoproduktet« er ikke tilstrækkeligt vigtig i denne forbindelse, idet GPV's forholdsmæssige andel af »monoproduktet« (93%) kun var tre procentpoint højere end sagsøgernes (90%). Henset til den nedsættelsessats på 98%, der blev indrømmet GPV, burde sagsøgerne have været indrømmet en nedsættelsessats på 94,84%, hvorved deres grundbeløb ville være blevet tilpasset til 6 100 926 EUR i stedet for 11 823 500 EUR. Denne tilgang gælder ligeledes i forhold til den relative betydning af de ikke-tilpassede grundbeløb, idet sagsøgernes ikke-tilpassede grundbeløb kun var 14,5% højere end GPV's (118 235 000 EUR mod 103 196 000 EUR), men deres tilpassede grundbeløb var 472,8% højere end GPV's (11 823 500 EUR mod 2 063 920 EUR). Tildelingen af en nedsættelsessats på 94,84% til sagsøgerne ville imidlertid have medført, at deres tilpassede grundbeløb beløb sig til 5,16% af deres ikke-tilpassede grundbeløb, mod 2% for GPV. Kommissionen har ved at anføre, at GPV's tilpassede grundbeløb udgør 17,45% af sagsøgernes, i øvrigt selv erkendt, at ligevægten mellem de bøder, som sagsøgerne og GPV er blevet pålagt, ikke er blevet opretholdt.

79 Kommissionen har nedlagt påstand om, at dette anbringende forkastes i sin helhed.

80 Kommissionen har bestridt, at loftet på 10% af den samlede omsætning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003, er et kriterium for graduering af bøder. Der er tale om en ydre afgrænsning, et lovbestemt loft, som en sanktion, uanset hvilken beregningsmetode der anvendes, ikke kan overskride, med det formål at undgå, at der pålægges uforholdsmæssige og urimelige bøder, som den pågældende virksomhed ikke er i stand til at betale. Dette formål skal sammenholdes med nødvendigheden af at sikre, at bøden har en tilstrækkeligt afskrækkende virkning. Med henblik herpå beregnes loftet på 10% på grundlag af den pågældende virksomheds størrelse og økonomiske styrke, således som disse fremgår af dens samlede omsætning i regnskabsåret forud for det år, hvor bøden blev pålagt. Desuden har et sådant loft, som er opgjort i tal, den fordel, at det er forudseeligt og dermed i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet og det strafferetlige legalitetsprincip. Denne forudseelighed styrkes under forligsproceduren, inden for rammerne af hvilken den berørte virksomhed skal godkende det maksimale bødebeløb, der kan pålægges denne. Til forskel fra kriterierne vedrørende overtrædelsens grovhed og varighed, der er fastsat i artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003, hvor Kommissionen har et vidt skøn i forhold til anvendelsen, er loftet på 10% således ikke et kriterium, der er beregnet til at beregne bøderne, men forfølger et særskilt og selvstændigt formål. Der er heller ikke tale om en maksimumsbøde, der kun kan pålægges for så vidt angår de alvorligste overtrædelser, men om en udjævningstærskel, hvis anvendelse alene medfører, at den bøde, der er beregnet på grundlag af kriterierne om overtrædelsens grovhed og varighed, nedsættes til det maksimalt tilladte niveau.

81 Kommissionen har endvidere bestridt, at den i den foreliggende sag har tilsidesat ligebehandlingsprincippet. Da loftet på 10% af den samlede omsætning er en udjævningstærskel og ikke et kriterium for graduering af bøder, kan den omstændighed alene, at den bøde, der er pålagt en virksomhed, er tæt på nævnte loft, i modsætning til den bøde, som andre deltagere i kartellet er blevet

pålagt, ikke udgøre en tilsidesættelse af det nævnte princip. Endvidere er forskellene mellem bøderne i forhold til den samlede omsætning »uadskilleligt forbundet« med den beregningsmetode, der er fastsat i retningslinjernes punkt 13, som ikke er baseret på de berørte virksomheders samlede omsætning. De sammenligninger, der bygger på de andele, som bøderne udgør af den samlede omsætning, eller på forskellene mellem de nævnte andele og loftet på 10%, er derfor irrelevante og kan ikke understøtte, at sagsøgerne er blevet forskelsbehandlet. Kommissionen er nemlig ikke forpligtet til at sikre, at det endelige beløb for de bøder, som pålægges virksomheder, der er involveret i den samme overtrædelse, afspejler en sondring mellem dem med hensyn til deres samlede omsætning, for at overholde ligebehandlingsprincippet. I det omfang Kommissionen pålægger dem bøder, som er berettigede i forhold til hver af dem, henset til den begåede overtrædelses grovhed og varighed, kan det ikke bebrejdes den, at bødebeløbet for nogle af dem er større, set i forhold til omsætningen, end for de andre virksomheder. Så meget desto mere er det ikke muligt at konkludere, at der foreligger en ulige behandling, ved at sammenligne forholdet mellem de midlertidige bødebeløb og loftet på 10% for hver enkelt virksomhed.

82 Kommissionen har præciseret, at ligebehandlingsprincippet er underlagt begrænsninger, der følger af nødvendigheden af at anvende princippet sammen med andre generelle retsprincipper, såsom legalitetsprincippet, princippet om personligt strafansvar eller kravet om, at bøden har en tilstrækkelig afskrækkende virkning. En virksomhed kan således ikke med henblik på at opnå en nedsættelse af den bøde, denne er blevet pålagt, påberåbe sig en fejl begået ved fastsættelsen af størrelsen af den bøde, der er pålagt en anden virksomhed. Selv om det antages, at Kommissionen har begået en fejl ved fastsættelsen af de bøder, der blev pålagt Bong, Hamelin eller GPV, og at disse bøder burde have været højere, kan denne fejl ikke begrunde en yderligere nedsættelse af den bøde, der er pålagt sagsøgerne. I den foreliggende sag anvendte Kommissionen den samme metode til at beregne bøder for alle virksomhederne, idet den eneste forskel bestod i mindre forskelle i de nedsættelsessatser, der blev indrømmet de enkelte virksomheder. Disse forskelle er imidlertid objektivt begrundet i den enkelte virksomheds situation og i nødvendigheden af at påse, at bøderne er tilstrækkeligt afskrækkende, hvilket er en objektivt begrundet differentierende faktor. Det ville heller ikke være i strid med ligebehandlingsprincippet at anvende nedsættelsessatser for at opretholde forbindelsen mellem de ikke-tilpassede grundbeløb for de forskellige bøder.

83 Kommissionen har bestridt, at den har tilsidesat ligebehandlingsprincippet i forhold til sagsøgerne ved at tilpasse bødernes grundbeløb og ved at fravige den i retningslinjerne fastsatte metode. Den har henvist til, at sagsøgerne selv har anmodet om denne ekstraordinære tilpasning under forligsproceduren og har nydt godt af en gavmild nedsættelsessats på 90%, svarende til deres forholdsmæssige andel af »monoproduktet«, hvorved deres bøde er blevet passende i forhold til overtrædelsens grovhed og varighed. Ifølge Kommissionen ville bøden nemlig have været betydeligt højere, hvis den havde anvendt loftet på 10% på den samlede omsætning i 2013, som var på 12 173 000 EUR, på den samlede omsætning i 2015, som var på 13 166 700 EUR, eller, på samlede omsætning i 2016, som var på 16 282 000 EUR. Den beregningsmetode, som sagsøgerne har anmodet om, ville ikke have haft som resultat, at bøderne blev mere passende i forhold til grovheden og varigheden af den overtrædelse, der var begået af den enkelte virksomhed, men tværtimod at dette resultat ville risikere udelukkende at blive afgjort af loftet på 10%. I øvrigt har Mayer-Kuverts mindre alvorlige deltagelse ikke haft nogen betydning, og bødebeløbene var under alle omstændigheder forskellige. Kommissionen kan derfor ikke kritiseres for at have pålagt sagsøgerne en bøde, som hverken er baseret på grovheden eller varigheden af deres overtrædelse.

84 Hvad angår dette anbringendes første led har Kommissionen anført, at den ikke har anvendt de forholdsmæssige andele af »monoproduktet« lineært ved at tildele den enkelte virksomhed en nedsættelsessats, der er lig med eller proportional med dens forholdsmæssige andel af »monoproduktet«, idet der ikke er nogen EU-retlig bestemmelse, der forpligter den til at gøre det. Under hensyntagen til den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« har den ligeledes forsøgt at opretholde forbindelsen mellem de ikke-tilpassede grundbeløb, som afspejlede hver enkelt virksomheds deltagelse i kartellet. For at bøden kunne være afskrækkende, skulle den nedsættelse,

som gjorde det muligt at bringe grundbeløbet under loftet på 10%, desuden være så lille som muligt. En tilpasning af grundbeløbet for sagsøgernes bøde i henhold til en højere sats, der er proportional med forskellen mellem dens og de øvrige virksomheders forholdsmæssige andel af »monoproduktet«, ville imidlertid have medført, at de var blevet pålagt en ikke tilstrækkelig afskrækkende bøde. Sagsøgerne havde i øvrigt nydt godt af en større nedsættelse end Bong og Hamelin, idet de tilpassede grundbeløb var på henholdsvis 11 823 500 EUR, 13 860 000 EUR og 22 607 550 EUR. For så vidt angår Bong har Kommissionen præciseret, at selv om der blev anvendt en nedsættelsessats (88%), der var højere end den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« hos Bong (80%), var Bongs grundbeløb (13 860 000 EUR) i absolutte tal højere end sagsøgernes (11 823 500 EUR), på trods af, at værdien af afsætningen og det ikke-tilpassede grundbeløb for sagsøgerne (143 316 000 EUR og 118 235 000 EUR) var højere end Bongs (140 000 000 EUR og 115 500 000 EUR). Hvad angår Hamelin anvendte Kommissionen den i forhold til alle virksomhederne laveste nedsættelsessats (85%). Kun GPV nød godt af en større nedsættelsessats end sagsøgerne på grund af dels den højere forholdsmæssige andel hos selskabet af »monoproduktet«, endda den højeste (93%), dels nødvendigheden af at indrømme selskabet en minimumsnedsættelsessats på 98% for at sikre, at det tilpassede grundbeløb var lavere end loftet på 10% af selskabets samlede omsætning. Sagsøgernes situation var imidlertid anderledes, idet den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« hos dem var på 90%, og den minimumsnedsættelsessats, der var nødvendig for at bringe deres grundbeløb under loftet på 10% af deres samlede omsætning i 2013, var på 89,9% (88,9% i forhold til den samlede omsætning i 2015 og 86,2% i forhold til den samlede omsætning i 2016). Endelig ville en lineær hensyntagen til den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« have tillagt denne en for stor betydning og have medført urimelige konsekvenser. Det tilpassede grundbeløb for Mayer-Kuvert, hvor den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« var på 76%, ville således have været større (57 769 000 – 70% = 13 864 560 EUR) end sagsøgernes tilpassede grundbeløb (118 235 000 – 90% = 11 823 500 EUR), mens sagsøgernes ikke-tilpassede grundbeløb var mere end dobbelt så stort som Mayer-Kuverts (118 235 000 EUR for sagsøgernes vedkommende, sammenlignet med 57 769 000 EUR for Mayer-Kuverts vedkommende). Kommissionen udleder heraf, at den nedsættelsessats, der fandt anvendelse på de enkelte virksomheder, fulgte af en samlet vurdering af en række faktorer og ikke kun af den forholdsmæssige andel hos dem af »monoproduktet«. I realiteten tilsigter sagsøgerne at opnå den nedsættelsessats, der finder anvendelse på de andre virksomheder, og ikke at korrigere en ulovlighed. Henset til deres samlede omsætning i 2015 udgjorde grundbeløbet for deres bøde under alle omstændigheder ikke 9,7%, men 8,97% af denne omsætning.

85 Kommissionen har på baggrund heraf konkluderet, at sagsøgernes klagepunkter er irrelevante, idet de forsøger at omdanne loftet på 10% til et kriterium for bødeberegning. Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at beløb, der hidrører fra mellemliggende beregninger, kan overstige det nævnte loft. Hvad angår de endelige bødebeløb har Kommissionen anført, at sagsøgerne ikke kan sammenlignes med GPV, som med en forholdsmæssigt højere andel af »monoproduktet« (98%) og et lidt lavere ikke-tilpasset grundbeløb (103 196 000 EUR) tildeles et tilpasset grundbeløb, som svarer til 9,6% af deres samlede omsætning, dvs. kun 0,1% lavere end den procentdel, der udgør sagsøgernes tilpassede grundbeløb, som er på 9,7%, og en endelig bøde, der modsvarer en højere sats (7,07%) af den samlede omsætning end den, der udgør sagsøgernes endelige bøde (3,88% eller 2,9% i forhold til den samlede omsætning i 2015 og 2016). Sagsøgerne kan heller ikke sammenlignes med Mayer-Kuvert, hvis endelige bøde er højere end deres i absolutte tal (4 991 000 EUR mod 4 729 000 EUR) på trods af, at Mayer-Kuverts deltagelse i overtrædelsen var mindre væsentlig, og at værdien af deres afsætning udgjorde mindre end halvdelen af værdien af sagsøgernes afsætning (70 023 181 EUR mod 143 316 000 EUR).

86 Hvad angår dette anbringendes andet led har Kommissionen anført, at tilpasningerne af grundbeløbene ikke havde til formål automatisk at anvende den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« hos hver enkelt af virksomhederne, men i første omgang, under hensyntagen til denne andel, at nedsætte bøden med den procentdel, der var nødvendig for, at det ikke-tilpassede grundbeløb for den enkelte virksomheds bøde lå under loftet på 10%, og i anden omgang at opretholde ligevægten mellem de bøder, der blev pålagt efter disse tilpasninger. Hvad angår GPV udgør det ikke-tilpassede grundbeløb

(103 196 000 EUR) 87,2% af sagsøgernes ikke-tilpassede grundbeløb (118 235 000 EUR), som således overstiger GPV's grundbeløb med 12,7%. Derudover var den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« hos GPV (93%) højere end hos sagsøgerne (90%). Selv om GPV's tilpassede grundbeløb (2 063 920 EUR) udgør 17,45% af sagsøgernes tilpassede grundbeløb (11 823 500 EUR), hviler dette ifølge Kommissionen på en samlet vurdering af samtlige objektive omstændigheder, der er forbundet med hver enkelt virksomheds situation. Ved beregningen af sagsøgernes bøde havde Kommissionen ingen grund til udelukkende at foretage en tilpasning i forhold til GPV. Sagsøgernes ikke-tilpassede grundbeløb var således også 2,32% højere end Bongs, 204% højere end Mayer-Kuverts og 21,56% højere end Hamelins. Det forhold, at den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« hos GPV (93%) var højere end hos sagsøgerne, kunne imidlertid for det første begrunde en større nedsættelse end den, der blev indrømmet de andre virksomheder, og for det andet var den minimumsnedsættelse, der var nødvendig for at sænke GPV's grundbeløb til under loftet på 10%, til forskel fra sagsøgernes situation, på 98%. En eventuel forskelsbehandling ville derfor have været objektivt begrundet. Sagsøgerne blev faktisk begunstiget ved anvendelsen af en nedsættelsessats på 90% på trods af, at den minimumsnedsættelse, der var nødvendig for, at deres grundbeløb var lavere end loftet på 10%, henset til deres samlede omsætning i 2015 (og 2016), var på henholdsvis 88,9% (2015) og 86,2% (2016).

2. Indledende bemærkninger

87 Med dette anbringende har sagsøgerne påberåbt sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet for deres vedkommende ved anvendelsen af metoden for beregning af de pålagte bøder og navnlig metoden for tilpasning af grundbeløbene i henhold til retningslinjernes punkt 37, som sammenfattet i tabel A i 22. betragtning til den anfægtede afgørelse.

88 Sagsøgerne har principalt kritiseret Kommissionen for at have anvendt en diskriminerende nedsættelsessats på 90% på dem, der nøjagtigt svarer til den forholdsmæssige andel af »monoproduktet« hos dem, men er forskellig fra den sats, de andre virksomheder, navnlig Bong og Hamelin, har nydt godt af. Denne diskriminerende tilpasning af grundbeløbene bevirkede, at sagsøgernes tilpassede grundbeløb udgjorde 9,7% af deres samlede omsætning, mens de tilpassede grundbeløb for Bong og Hamelin kun udgjorde 4,7% og 4,5% af deres respektive samlede omsætninger. Disse forskelle i forhold til loftet på 10% af den samlede omsætning er resultatet af en ulige vægtning af virksomhedernes respektive størrelse og økonomiske styrke, som blev fastlagt på grundlag af deres respektive samlede omsætning – dvs. 121 mio. EUR for sagsøgernes vedkommende, 296 mio. EUR for Bongs vedkommende og 501 mio. EUR for Hamelins vedkommende – hvilket er i strid med artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 og hverken objektivt begrundet i navnlig den forholdsmæssige betydning af de ikke-tilpassede grundbeløb for sagsøgerne og for Bong og Hamelin eller i behovet for at foretage en nedsættelse af disse grundbeløb til lige under loftet på 10%, hvilket ville have begrundet en nedsættelse på blot 75% i Bongs tilfælde og 67% i Hamelins tilfælde.

89 Sagsøgerne har subsidiært gjort gældende, at den bøde, som de er blevet pålagt, ligeledes er diskriminerende i forhold til de tilpassede grundbeløb i henhold til retningslinjernes punkt 37, navnlig i forhold til GPV's, der har fået en nedsættelsessats på 98% af grundbeløbet, mod kun 90% for sagsøgernes vedkommende, således at GPV's tilpassede grundbeløb kun udgør 2% af deres ikke-tilpassede grundbeløb. Sagsøgernes tilpassede grundbeløb udgjorde derimod 10% af deres ikke-tilpassede grundbeløb, dvs. det var fem gange større end GPV's, selv om sagsøgernes og GPV's ikke-tilpassede grundbeløb lå meget tæt på hinanden.

90 Retten finder det hensigtsmæssigt først at vurdere rigtigheden af de retlige forudsætninger for de klagepunkter, som sagsøgerne har fremført, i forhold til de kriterier, der er anerkendt i retspraksis, bl.a. vedrørende overholdelsen af ligebehandlingsprincippet og anvendelsen af loftet på 10% af den samlede omsætning i artikel 23, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1/2003. Dernæst skal det

undersøges, om metoden for tilpasning af bødernes grundbeløb, som angivet i den anfægtede afgørelse, er i overensstemmelse med disse kriterier og navnlig med dem, der vedrører ligebehandlingsprincippet.

3. Gennemgang af retspraksis

91 Ligebehandlingsprincippet er et grundlæggende princip i EU-retten, som er fastslået i artikel 20 og 21 i chartret om grundlæggende rettigheder. Ifølge fast retspraksis, som også finder anvendelse på konkurrenceretten, indebærer dette princip, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. dom af 11.7.2013, Team Relocations m.fl. mod Kommissionen, C-444/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:464, præmis 186 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.11.2014, Guardian Industries og Guardian Europe mod Kommissionen, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

92 En tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet på grund af en forskellig behandling forudsætter således, at de omhandlede situationer er ensartede, henset til samtlige de omstændigheder, som kendetegner dem. De omstændigheder, som kendetegner forskellige situationer og dermed deres sammenlignelighed, skal navnlig fastlægges og vurderes i lyset af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører en forskellig behandling. Endvidere skal der tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som den pågældende retsakt henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område (jf. dom af 11.7.2013, Team Relocations m.fl. mod Kommissionen, C-444/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:464, præmis 187 og den deri nævnte retspraksis). Om dette spørgsmål er det i retspraksis præciseret, at Kommissionen i hvert enkelt tilfælde, og henset til sammenhængen og de formål, der forfølges med bødeordningen i forordning nr. 1/2003, skal vurdere den tilsigtede virkning på den pågældende virksomhed, særligt henset til en omsætning, der afspejler virksomhedens reelle økonomiske situation i den periode, i løbet af hvilken overtrædelsen blev begået (dom af 12.11.2014, Guardian Industries og Guardian Europe mod Kommissionen, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, præmis 53, og af 19.3.2015, Dole Food og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, C-286/13 P, EU:C:2015:184, præmis 144 og den deri nævnte retspraksis).

93 I denne henseende er det anerkendt i retspraksis, at der ved fastsættelsen af bøden kan tages hensyn dels til virksomhedens samlede omsætning, der giver et, ganske vist omtrentligt og ufuldstændigt, indtryk af virksomhedens størrelse og økonomiske styrke, dels til den del af denne omsætning, som vedrører de produkter, der er genstand for overtrædelsen, og som således kan give en indikation af overtrædelsens omfang. Den del af den samlede omsætning, der hidrører fra afsætningen af de produkter, der er genstand for overtrædelsen, er således bedst egnet til at afspejle overtrædelsens økonomiske betydning (jf. i denne retning dom af 12.11.2014, Guardian Industries og Guardian Europe mod Kommissionen, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, præmis 54 og 59, af 19.3.2015, Dole Food og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, C-286/13 P, EU:C:2015:184, præmis 145 og 149, og af 1.2.2018, Kühne + Nagel International m.fl. mod Kommissionen, C-261/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:56, præmis 81).

94 I overensstemmelse med denne retspraksis har punkt 13 i retningslinjerne følgende ordlyd: »Med henblik på at fastsætte bødens grundbeløb anvender Kommissionen værdien af virksomhedens afsætning af varer eller tjenester, som er direkte eller indirekte forbundet med overtrædelsen […], i det relevante geografiske område inden for EØS.« Det præciseres i samme retningslinjers punkt 6, at »[v]ærdien af den afsætning, overtrædelsen omfatter, kombineret med overtrædelsens varighed anses for i tilstrækkelig grad at afspejle både overtrædelsens og de enkelte deltagende virksomheders økonomiske betydning« (jf. i denne retning dom af 12.11.2014, Guardian Industries og Guardian Europe mod Kommissionen, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, præmis 56, af 19.3.2015, Dole Food og

Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, C-286/13 P, EU:C:2015:184, præmis 147, og af 1.2.2018, Kühne + Nagel International m.fl. mod Kommissionen, C-261/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:56, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

95 Det er endvidere blevet fastslået, at artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 giver Kommissionen en skønsmargin, men begrænser udøvelsen heraf ved at indføre objektive kriterier, som den skal respektere. For det første har den bøde, der kan pålægges en virksomhed, et beregneligt og absolut loft, således at den maksimale størrelse af den bøde, der kan pålægges en bestemt virksomhed, kan beregnes på forhånd. For det andet er udøvelsen af denne skønsbeføjelse ligeledes begrænset af de vejledende bestemmelser, som Kommissionen har pålagt sig selv, navnlig i retningslinjerne (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Schindler Holding m.fl. mod Kommissionen, C-501/11 P, EU:C:2013:522, præmis 58, af 19.3.2015, Dole Food og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, C-286/13 P, EU:C:2015:184, præmis 146, og af 7.9.2016, Pilkington Group m.fl. mod Kommissionen, C-101/15 P, EU:C:2016:631, præmis 37).

96 Hvad angår anvendelsen af artikel 23, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1/2003 følger det af fast retspraksis, at det kun er det endelige beløb for den pålagte bøde, som skal overholde den i denne bestemmelse fastsatte maksimumsgrænse på 10% af omsætningen, og at bestemmelsen ikke forbyder Kommissionen at nå frem til et midlertidigt beløb, der overskrider denne grænse, i løbet af de forskellige stadier af bødeberegningen, så længe bødens endelige beløb ikke overskrider denne grænse. Såfremt det således ved afslutningen af beregningen viser sig, at det endelige bødebeløb bør nedsættes med et beløb svarende til det, hvormed den nævnte øvre grænse overstiges, er den omstændighed, at visse faktorer, som f.eks. overtrædelsens grovhed og varighed, ikke effektivt påvirker størrelsen af den pålagte bøde, blot en simpel konsekvens af, at denne øvre grænse anvendes på det nævnte endelige beløb. Denne øvre grænse har rent faktisk til formål at undgå, at der pålægges bøder, som virksomhederne under hensyn til deres størrelse, som, ganske vist omtrentligt og ufuldstændigt, fastsættes ud fra deres samlede omsætning, kan forudses ikke at være i stand til at betale. Der er således tale om en grænse, der finder ensartet anvendelse på samtlige virksomheder, og som er fastsat under hensyn til den enkelte virksomheds størrelse med det formål at undgå bøder på et urimeligt og uforholdsmæssigt niveau. Denne øvre grænse har dermed et formål, der adskiller sig fra og er selvstændigt i forhold til formålet med kriterierne vedrørende overtrædelsens grovhed og varighed. Denne grænse kan alene have den konsekvens, at det på grundlag af disse kriterier beregnede bødebeløb nedsættes til det maksimalt tilladte niveau. Anvendelsen af denne grænse indebærer, at den berørte virksomhed ikke betaler den bøde, der i princippet skulle betales efter en vurdering på grundlag af de nævnte kriterier (jf. i denne retning dom af 12.7.2012, Cetarsa mod Kommissionen, C-181/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:455, præmis 80-84, af 7.9.2016, Pilkington Group m.fl. mod Kommissionen, C-101/15 P, EU:C:2016:631, præmis 36, og af 26.1.2017, Mamoli Robinetteria mod Kommissionen, C-619/13 P, EU:C:2017:50, præmis 83 og 84 og den deri nævnte retspraksis).

97 Domstolen udleder heraf, at fastsættelsen af bøden for alle de sanktionerede virksomheder, der har deltaget i overtrædelsen, til 10% af virksomhedernes respektive omsætninger, når denne alene er en følge af anvendelsen af det loft, som er fastsat i artikel 23, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1/2003, ikke kan udgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet. Den omstændighed, at Kommissionens anvendelse af retningslinjerne ofte eller regelmæssigt fører til, at bødens størrelse svarer til 10% af omsætningen, kan, henset til formålet med dette loft, heller ikke rejse tvivl om, at anvendelsen af dette loft er lovligt (jf. i denne retning dom af 26.1.2017, Mamoli Robinetteria mod Kommissionen, C-619/13 P, EU:C:2017:50, præmis 85 og 86). I samme retning har Retten fastslået dels, at loftet på 10% af den samlede omsætning for en virksomhed, der havde overtrådt konkurrencereglerne, blot udgjorde en udjævningstærskel, dels at den omstændighed, at den bøde, som var blevet pålagt en sådan virksomhed, var meget tæt på dette loft, mens denne procentsats var lavere for andre deltagere i kartellet, ikke i sig selv kunne udgøre en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet eller proportionalitetsprincippet, idet denne konsekvens ligger i selve fortolkningen af loftet på 10% som en simpel udjævningstærskel, der finder anvendelse efter en

eventuel nedsættelse af bøden på grund af formildende omstændigheder eller i forhold til proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 12.12.2012, Novácke chemické závody mod Kommissionen, T-352/09, EU:T:2012:673, præmis 161-163 og den deri nævnte retspraksis).

98 Det er yderligere blevet fastslået, at der med hensyn til bødens størrelse ikke kan udøves forskelsbehandling af de virksomheder, der har deltaget i en aftale eller samordnet praksis i strid med artikel 101, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Alliance One International og Standard Commercial Tobacco mod Kommissionen, C-628/10 P og C-14/11 P, EU:C:2012:479, præmis 58, og af 11. 7.2013, Ziegler mod Kommissionen, C-439/11 P, EU:C:2013:513, præmis 133 og den deri nævnte retspraksis).

99 Endelig finder disse principper i retspraksis, som Retten har anerkendt i dom af 20. maj 2015, Timab Industries og CFPR mod Kommissionen (T-456/10, EU:T:2015:296, præmis 74), stadfæstet ved dom af 12. januar 2017, Timab Industries og CFPR mod Kommissionen (C-411/15 P, EU:C:2017:11), tilsvarende anvendelse ved beregningen af bøder, der pålægges efter en forligsprocedure.

4. Berettigelsen af de retlige forudsætninger for de fremførte klagepunkter

100 Det følger af de principper i retspraksis, der er nævnt i præmis 91-99 ovenfor, at der med henblik på at kontrollere overholdelsen af ligebehandlingsprincippet i den foreliggende sag skal sondres mellem på den ene side den bindende og ligelige fastsættelse af grundbeløbet for de bøder, der pålægges de berørte virksomheder, og på den anden side anvendelsen i forhold til nævnte virksomheder af loftet på 10% i henhold til artikel 23, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1/2003, som kan variere alt efter deres respektive samlede omsætning.

101 Selv om Kommissionen ganske vist, som den har gjort i den foreliggende sag, med føje kan vælge en metode til beregning af grundbeløbet, som er baseret på værdien af den afsætning, der har fundet sted i løbet af det hele år, som er omfattet af overtrædelsen, nemlig 2007 i den oprindelige beslutning, til at fastslå overtrædelsens økonomiske betydning og den relative betydning af de enkelte virksomheder, der deltog i overtrædelsen (jf. den retspraksis, der er nævnt i præmis 93 og 94 ovenfor), er den i denne sammenhæng forpligtet til at overholde ligebehandlingsprincippet. Derimod er anvendelsen af loftet på 10% ved fastsættelsen af den endelige bøde i princippet hverken afhængig af den økonomiske betydning af overtrædelsen, af den enkelte deltagende virksomheds relative vægt eller af grovheden eller varigheden af den overtrædelse, der er begået af denne, men har en rent automatisk karakter, der udelukkende er knyttet til dennes samlede omsætning, hvilket er grunden til, at retspraksis har fastslået, at denne anvendelse bl.a. ikke indebærer en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. Henset til dets formål, som er at være en forudsigelig maksimumstærskel – som adskiller sig fra og er selvstændigt i forhold til kriterierne vedrørende overtrædelsens grovhed og varighed – og som finder ensartet anvendelse med henblik på at sikre, at virksomhederne ikke bliver pålagt bøder på et urimeligt og uforholdsmæssigt niveau i forhold til deres størrelse og betalingsevne, er den automatiske anvendelse af loftet tværtimod i sig selv i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet (jf. den retspraksis, der er nævnt i præmis 96 og 97 ovenfor).

102 Det skal bemærkes, at sagsøgerne i den foreliggende sag ikke har bestridt selve anvendelsen af loftet på 10%, hverken som en udjævningstærskel for de endelige bøder, der blev pålagt de berørte virksomheder, eller som et undtagelseskriterium på et mellemtrin i beregningen heraf, dvs. i forbindelse med fastsættelsen af grundbeløbene for at bringe dem under denne tærskel. Som Kommissionen med rette har gjort gældende under den administrative procedure, havde sagsøgerne endog udtrykkeligt anmodet om en ekstraordinær tilpasning af deres grundbeløb i henhold til retningslinjernes punkt 37 for at tage hensyn til deres »monoprodukt«-karakter (jf. præmis 9 ovenfor). I denne henseende har sagsøgerne heller ikke rejst tvivl om den omstændighed, at Kommissionen tog udgangspunkt i den metode, der er omhandlet i dom af 16. juni 2011, Putters International mod Kommissionen (T-211/08, EU:T:2011:289, præmis 80), med henblik på at tage hensyn til især de

berørte virksomheders »monoprodukt«-karakter, ganske vist med undtagelse af Hamelin, samt Mayer-Kuverts mindre alvorlige deltagelse i overtrædelsen for at sikre, at den formildende omstændighed, der følger heraf, påvirker det endelige bødebeløb, som skal pålægges denne (11.-13. betragtning til den anfægtede afgørelse).

103 Det, som sagsøgerne navnlig har bestridt i forbindelse med dette anbringendes første led, er derimod såvel den måde, hvorpå Kommissionen har foretaget denne tilpasning af grundbeløbene, som dennes resultater – for så vidt angår afvigelser i forhold til loftet på 10% – som er udtryk for forskelsbehandling af dem.

104 Det skal i denne forbindelse indledningsvis fastslås, at Kommissionen ikke med føje kan gøre gældende, at anvendelsen af loftet på 10% på dette foreløbige stadie i bødeberegningen uden videre medfører resultater, der er i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet, idet den tager hensyn til forskellene mellem alle de berørte virksomheders samlede omsætning. Når Kommissionen således, som i den foreliggende sag, i medfør af sin skønsbeføjelse i henhold til retningslinjernes punkt 37 undtagelsesvis vælger at tage hensyn til loftet på 10% allerede på et foreløbigt stadie i bødeberegningen for at tilpasse deres grundbeløb, foretager den strengt taget dette uden for anvendelsesområdet for artikel 23, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1/2003, således at de principper, der er fastlagt i retspraksis og nævnt i præmis 96 og 97 ovenfor, ikke kan anvendes, som de er. I modsætning til det af Kommissionen hævdede kan dens fremgangsmåde med at lade sig inspirere af loftet på 10% uden for den formelle retlige ramme, der gælder for at anvende det som et sondringskriterium, eller endog et kriterium for graduering af bøder på et foreløbigt stadie, således give anledning til resultater, der er i strid med ligebehandlingsprincippet, bl.a. henset til de afstraffende og afskrækkende formål, der er knyttet til kriterierne om overtrædelsens grovhed og varighed.

105 Det skal derfor vurderes, om Kommissionen har overholdt ligebehandlingsprincippet i forbindelse med tilpasningen af bødernes grundbeløb med udgangspunkt i den metode, der er omhandlet i dom af 16. juni 2011, Putters International mod Kommissionen (T-211/08, EU:T:2011:289, præmis 80). Henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 92 ovenfor, skal det med henblik herpå undersøges, om de berørte virksomheder, herunder navnlig sagsøgerne på den ene side og Bong, Hamelin (første led) og GPV (andet led) på den anden side, befandt sig i identiske eller sammenlignelige situationer, om disse situationer blev behandlet ensartet eller forskelligt, og om en eventuel ulige behandling var objektivt begrundet.

5. Om de omhandlede situationers sammenlignelighed, om behandlingen af dem var ensartet eller ulig, og om denne behandling var objektivt begrundet

a) Indledende bemærkninger

106 Med henblik på vurderingen af sammenligneligheden af de berørte virksomheders individuelle situationer skal der tages hensyn til de relevante oplysninger og Kommissionens beregninger i den oprindelige og i den anfægtede afgørelse til fastsættelse og tilpasning af bødernes grundbeløb, således som de er gengivet i følgende tabel:

Virk-som-hed	Værdi af afsætning i EUR i 2007	Grov-heds-koeffi-cient i %	Varighed (i år)	Ekstrabe-løb i %	Grundb-eløb i EUR	Forholdet mellem produkt og omsæt-ning	Tilpasn-ing/ nedsæt-telse i %	Tilpasset grundb-eløb
Bong	140 000 000	15%	4,5	15%	115 500 000	80%	88%	13 860 000
[…] GPV	125 086 629	15%	4,5	15%	103 196 000	93%	98%	2 063 920
Hamelin	185 521 000	15%	4,416	15%	150 717 000	17%	85%	22 607 550
Mayer-Kuvert	70 023 181	15%	4,5	15%	57 769 000	76%	88%	6 932 280
Printeos […]	143 316 000	15%	4,5	15%	118 235 000	90%	90%	11 823 500

107 Det fremgår af nævnte tabel, at Kommissionen med henblik på fastsættelsen af bødernes grundbeløb før deres tilpasning (herefter »de ikke-tilpassede grundbeløb«) tog behørigt hensyn til forskellene i værdien af de berørte virksomheders afsætning og i længden af deres deltagelse i overtrædelsen (4,5 år, bortset fra Hamelin, der deltog i 4,416 år) for så at anvende den samme beregningsmetode, hvor bødernes grundbeløb blev ganget med den samme koefficient for grovhed (15%) og tilføjet et ekstrabeløb fastsat med samme procentsats (15%) i overensstemmelse med retningslinjernes punkt 13, 21 og 25.

108 I betragtning af formålet i artikel 23, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 og retningslinjerne om at pålægge sanktioner samt anvendelsen af den samme beregningsmetode i forhold til dem, befandt sagsøgerne og de andre virksomheder sig derfor på dette trin i sammenlignelige situationer med henblik på beregningen af de bøder, der vedrører dem. Henset til dette formål om at pålægge sanktioner og navnlig det afskrækkende formål, som afhænger af de berørte virksomheders størrelse og økonomiske styrke, er forskellen i værdien af afsætningen i princippet et velegnet kriterium til differentiering, idet den afspejler den pågældende overtrædelses økonomiske betydning og de enkelte deltagende virksomheders relative vægt i overtrædelsen og følgelig udgør en væsentlig forudgående betingelse for den korrekte anvendelse af ligebehandlingsprincippet ved beregningen af grundbeløbene (jf. den retspraksis, der er nævnt i præmis 93 og 94 ovenfor).

109 Det må derfor konkluderes, at de ikke-tilpassede grundbeløb i den foreliggende sag er blevet fastsat i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet.

110 Det skal imidlertid efterprøves, om Kommissionen har behandlet ikke-sammenlignelige situationer ens eller ens eller sammenlignelige situationer ulige ved den måde, hvorpå den undtagelsesvis har tilpasset grundbeløbene på grundlag af retningslinjernes punkt 37.

b) Ligelig tilpasning af bødernes grundbeløb

1) Om den metode til tilpasning, der er indeholdt i den anfægtede afgørelse

111 Det skal bemærkes, at Kommissionen indrømmede særskilte nedsættelsessatser til sagsøgerne (90%), Bong (88%), Hamelin (85%) og GPV (98%), som med undtagelse af sagsøgernes tilfælde ikke svarede til produktets forholdsmæssige andel af disse virksomheders omsætning, dvs. 90% for sagsøgerne, 80% for Bong, 17% for Hamelin og 93% for GPV (jf. 15. og 17. betragtning til den anfægtede afgørelse).

112 De formål og grunde og den beregningsmetode, som den af Kommissionen foretagne tilpasning af grundbeløbene bygger på, er gengivet i 10.-22. og 57.-62. betragtning til den anfægtede afgørelse (jf. præmis 31 ff. ovenfor), som udgør en ændret og supplerende begrundelse, eller endog en ny begrundelse i forhold til den, der fremgik af den oprindelige afgørelse, der blev annulleret i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722).

113 Det fremgår således af 15. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen i første omgang tilpassede grundbeløbene under hensyntagen til værdien af afsætningen af det kartelomfattede produkt i forhold til hver enkelt af de berørte virksomheders samlede omsætning, hvilket den betegner som produktets forholdsmæssige andel af omsætningen. Ifølge Kommissionen har disse tilpasninger samtidig til formål at sikre, at de tilpassede bøder altid afspejler overtrædelsens samlede grovhed, uden dog at fordreje den forholdsmæssige betydning af de nævnte virksomheders respektive grundbeløb, som modsvarer deres sammenlignelige deltagelse i kartellet. Produktets forholdsmæssige andel af omsætningen blev beregnet på grundlag af den samlede omsætning af det kartelomfattede produkt (konvolutterne) i forhold til den samlede omsætning på verdensplan i 2012 for hver enkelt af disse virksomheder. Som det fremgår af tabel A i 22. betragtning til den anfægtede afgørelse, har en virksomhed, hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen er højere, nydt godt af en nedsættelsessats, som er højere eller lig med den nedsættelsessats, der er indrømmet en virksomhed, hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen er lavere (16. betragtning til den anfægtede afgørelse).

114 Det anføres, at det kun var Hamelin, der efter afståelsen af selskabets aktiver til produktion af konvolutter ikke længere havde salg af det kartelomfattede produkt i 2012, hvilket var grunden til, at forholdet mellem produktet og omsætningen blev beregnet ved at sammenligne selskabets omsætning i 2012 med det tidligere datterselskabs afsætning af det kartelomfattede produkt i samme år. Det er endvidere anført, at GPV, som er den virksomhed, hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen er højest, opnåede en nedsættelse på 98%, som var nødvendig for at bringe dens omsætning under loftet på 10%. De øvrige virksomheder fik derfor mindre individuelle nedsættelser, som afspejlede deres respektive forhold mellem produktet og omsætningen og den forholdsmæssige betydning af de grundbeløb, de blev tildelt (17. betragtning til den anfægtede afgørelse).

115 Det er Kommissionens opfattelse, at en lineær nedsættelse på grundlag af produktets forholdsmæssige andel af den individuelle omsætning ville have ført til uberettigede resultater og fordrejet den forholdsmæssige betydning af grundbeløbene. I henhold til en sådan tilgang ville f.eks. Mayer-Kuvert, hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen var på 76%, have haft udsigt til, at deres grundbeløb blev tilpasset til et højere niveau end sagsøgernes grundbeløb, hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen var på 90%, mens deres grundbeløb før tilpasningen var mere end det dobbelte af Mayer-Kuverts. Med den metode, der blev anvendt, søgte man således ud fra en rimelighedsbetragtning at genskabe ligevægten mellem de tilpassede grundbeløb ved at give individuelle nedsættelser, som ikke blot afspejlede produktets forholdsmæssige andel af omsætningen, men ligeledes sammenligneligheden af de berørte virksomheders deltagelse i kartellet, som fremgår af de ikke-tilpassede grundbeløb (18. betragtning til den anfægtede afgørelse).

116 Endelig har Kommissionen præciseret, at selv om produktets forholdsmæssige andel af omsætningen i Hamelins tilfælde var væsentlig lavere end hos de øvrige virksomheder, var det nødvendigt ligeledes at nedsætte deres bøde for at tage hensyn til, at deres rolle i kartellet var sammenlignelig med de nævnte virksomheders rolle. Henset til produktets forholdsmæssige andel af omsætningen i Hamelins tilfælde var nedsættelsen af Hamelins grundbeløb den mindste, sammenlignet med de nedsættelser, som alle de andre virksomheder fik (19. betragtning til den anfægtede afgørelse). Hvis Kommissionen kun havde baseret nedsættelserne på produktets forholdsmæssige andel af omsætningen hos de berørte virksomheder, ville Hamelin ikke have fået en nedsættelse, og dennes grundbeløb ville have været ca. 1 275% højere end sagsøgernes grundbeløb, mens værdien af Hamelins afsætning kun var 30% højere end værdien af sagsøgernes afsætning (20. betragtning til den anfægtede afgørelse). Det følger heraf, at fastsættelsen af grundbeløbet for Hamelins bøde afspejler dennes sammenlignelige deltagelse i kartellet samt overtrædelsens grovhed og varighed og har en tilstrækkeligt afskrækkende virkning (21. betragtning til den anfægtede afgørelse).

117 På baggrund af det ovenstående skal nævnes følgende elementer, som har foranlediget Kommissionen til undtagelsesvis at foretage en tilpasning af grundbeløbene for de bøder, der pålægges de berørte virksomheder i den oprindelige og den anfægtede afgørelse:

– nødvendigheden af at fastsætte en nedsættelsessats, der bringer grundbeløbet under loftet på 10% af den samlede omsætning

– fastsættelsen af en nedsættelsessats på grundlag af navnlig produktets forholdsmæssige andel af omsætningen hos de berørte virksomheder i 2012, men på en ikke-lineær måde (i de tilfælde, hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen var høj, gav dette anledning til en større nedsættelsessats – her udgjorde GPV et referencepunkt, idet produktets forholdsmæssige andel af deres omsætning var på 93%, og de fik en nedsættelse på 98%)

– genoprettelsen af en balance mellem de tilpassede grundbeløb ved at indrømme individuelle nedsættelsessatser, som ikke blot afspejler produktets forholdsmæssige andel af omsætningen, men også sammenligneligheden af de berørte virksomheders indblanding i kartellet, således som den fremgår af de ikke-tilpassede grundbeløb

– i Hamelins tilfælde fastsættelsen af den laveste nedsættelsessats på 85% ud fra produktets forholdsmæssige andel af omsætningen, som kun var på 17% vurderet på grundlag af en hensyntagen til dets tidligere datterselskabs salg i 2012, og fordi det ud fra en rimelighedsbetragtning var nødvendigt at genoprette ligevægten mellem dens tilpassede grundbeløb og de andre virksomheders tilpassede grundbeløb (hvis nedsættelserne kun havde været baseret på produktets forholdsmæssige andel af omsætningen, ville Hamelins grundbeløb have været ca. 1 275% højere end sagsøgernes grundbeløb, mens værdien af Hamelins afsætning kun var 30% højere end værdien af sagsøgernes afsætning).

2) Lovligheden af de principper og formål, der ligger til grund for tilpasningen af grundbeløbene

118 For så vidt angår den ikke-lineære nedsættelse af grundbeløbene for de bøder, der pålægges de berørte virksomheder, og som er baseret på produktets forskellige forholdsmæssige andel af omsætningen, har sagsøgerne i det væsentlige kritiseret Kommissionen for navnlig at have indrømmet Bong en nedsættelse på 88%, der var næsten lige så stor som den, der blev indrømmet sagsøgerne (90%), selv om produktets forholdsmæssige andel af omsætningen i Bongs tilfælde var på 80% og dermed 10% lavere end hos sagsøgerne (90%). Sagsøgerne har heraf udledt, at den nedsættelsessats, som de skulle nyde godt af, burde have været højere for at overholde ligebehandlingsprincippet. Det er ligeledes i strid med dette princip, at det tilpassede grundbeløb, navnlig for så vidt angår Bong, kun udgør 4,7% af denne virksomheds samlede omsætning, mens sagsøgernes tilpassede grundbeløb svarer til 9,7% af deres samlede omsætning.

119 Eftersom Kommissionen imidlertid ikke har fastsat nedsættelsessatserne udelukkende eller skematisk på grundlag af produktets forskellige forholdsmæssige andel af omsætningen, kan sagsøgerne ikke gøre gældende, at dette nødvendigvis følger af en fejlagtig, sammenlignende vurdering eller endog en ulige behandling af dem. Det forholder sig dog ikke desto mindre således, at det med henblik på sammenligningen af de omhandlede situationer er nødvendigt at tage udgangspunkt i de forskellige ikke-tilpassede grundbeløb, som er blevet fastsat under iagttagelse af ligebehandlingsprincippet, samtidig med at der et taget behørigt hensyn til grovheden af den begåede overtrædelse og til det afstraffende og afskrækkende formål (jf. præmis 107 og 108 ovenfor). Det skal i denne forbindelse undersøges, om resultaterne af hver enkelt tilpasning af de nævnte grundbeløb ved hjælp af produktets forholdsmæssige andel af omsætningen fortsat har en tilstrækkelig tilknytning til de relevante kriterier i artikel 23, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 og retningslinjerne, navnlig for så vidt angår overtrædelsens grovhed og formålet med sanktionen og den afskrækkende virkning, hvor vurderingen navnlig afhænger af de pågældende virksomheders størrelse og økonomiske styrke.

120 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at sagsøgerne ikke har bestridt, at der i forhold til alle de berørte virksomheder blev taget hensyn til produktets forholdsmæssige andel af omsætningen med henblik på at tilpasse deres grundbeløb til under loftet på 10% af deres samlede omsætning, men alene at fastsættelsen af nedsættelsessatserne, som var støttet på de nævnte forholdsmæssige andele og havde til formål at opretholde ligevægten mellem de forskellige bøder på grundlag af grovheden af hver enkelt berørt virksomheds deltagelse og samtidig at sikre, at de tilpassede grundbeløb lå under tærsklen på 10% af den samlede omsætning, ikke var lineær og angiveligt var til skade for sagsøgerne (jf. præmis 117, andet og tredje led, ovenfor). Det må imidlertid fastslås, at anvendelsen af denne metode har medført dels, at sagsøgerne er blevet tildelt en større procentmæssig nedsættelse af grundbeløbet (90%) end henholdsvis Bong (88%) og Hamelin (85%), som sagsøgerne sammenligner sig med, dels at den relative størrelse af den bøde, der i sidste ende blev pålagt sagsøgerne, faldt en smule, og at deres placering i rækkefølgen af de berørte virksomheder blev bedre efter nedsættelsen af bøderne, således at de ved med tilpasningen af grundbeløbene rykkede fra en anden- til en tredjeplads. Som Kommissionen i øvrigt med rette har anført, ville den bøde, der skulle pålægges sagsøgerne, hvis den var begrænset til at anvende det nævnte loft på 10%, således som det er fastsat i artikel 23, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1/2003, som en udligningstærskel ved afslutningen af processen for beregning af bøder, dvs. uden mellemliggende tilpasning af grundbeløbene, som navnlig var fastlagt på grundlag af produktets forholdsmæssige andel af omsætningen, have været højere, mere præcist den næsthøjeste, i stedet for den tredjehøjeste, blandt de bøder, der blev pålagt samtlige berørte virksomheder.

121 På samme måde kunne Kommissionen som led i udøvelsen af dens skønsbeføjelse i henhold til retningslinjernes punkt 37, som sagsøgerne selv havde anmodet om, i princippet gyldigt anvende en ikke-lineær metode for tilpasning af grundbeløbene på dette grundlag for at tage hensyn til behovet for, at disse beløb fortsat afspejlede de berørte virksomheders sammenlignelige deltagelse i kartellet og den forholdsmæssige betydning af de ikke-tilpassede grundbeløb, der var blevet tildelt dem. Således som det i det væsentlige er anført i 17.-19. betragtning til den anfægtede afgørelse, var det, henset til de væsentlige kriterier for fastsættelsen af bødernes størrelse, nemlig overtrædelsens grovhed og varighed, som omhandlet i artikel 23, stk. 3, i forordning nr. 1/2003, nødvendigt at opretholde en tilstrækkelig væsentlig forbindelse mellem på den ene side de tilpassede grundbeløb og på den anden side de ikke-tilpassede grundbeløb, hvor sidstnævnte blev fastlagt ud fra disse kriterier, og navnlig de berørte virksomheders størrelse og økonomiske styrke, for at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning af sanktionerne (jf. præmis 119 ovenfor). Derimod ville en lineær og skematisk nedsættelse af grundbeløbene, som alene var baseret på produktets forholdsmæssige andel af omsætningerne, ikke have sikret et sådant resultat, men ville navnlig for så vidt angår Bong og Mayer-Kuvert have haft til følge, at der blev fastsat tilpassede grundbeløb, som var væsentligt højere end sagsøgernes, selv om disse virksomheders ikke-tilpassede grundbeløb var lavere end sagsøgernes.

122 Det skal i denne forbindelse præciseres, at i modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, udgør produktets forholdsmæssige andel af omsætningen, som er en temmelig usædvanlig beregningskoefficient, der kombinerer værdien af afsætningen og den samlede omsætning, i

modsætning til kriteriet om værdien af afsætningen, ikke i sig selv et passende kriterium til at afspejle en virksomheds størrelse og økonomiske styrke og dermed den økonomiske betydning af virksomhedens deltagelse i overtrædelsen (jf. analogt den retspraksis, der er nævnt i præmis 93 ovenfor), eller et kriterium, der er afgørende for fastsættelsen af en bøde. Hvis dette var tilfældet, ville en højere forholdsmæssig produktandel af omsætningen endog kunne begrunde en tilsvarende forhøjelse af grundbeløbet for en bøde, for bedre at afspejle denne størrelse og økonomiske styrke og opfylde formålet med sanktionen og den afskrækkende virkning. I den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid begrænset sig til at anvende denne koefficient som en støtte til en korrektion i nedadgående retning, eller har endog anvendt den omvendte fremgangsmåde ved at give de virksomheder, hvor produktets forholdsmæssige andel af omsætningen var højere, en, ganske vist ikke lineær, større nedsættelse, idet den tog hensyn til behovet for at sikre en ligevægt mellem de tilpassede grundbeløb under hensyntagen til de berørte virksomheders relative betydning i forbindelse med overtrædelsen. Sagsøgerne har i den forbindelse også undladt at tage hensyn til, at den samlede omsætning er relevant som et kriterium, der afspejler en virksomheds størrelse og økonomiske styrke (jf. præmis 88 ovenfor), idet det fremgår klart af den retspraksis, der er nævnt i præmis 93 ovenfor, at værdien af afsætningen af det kartelomfattede produkt var et mere velegnet kriterium til dette formål, som desuden af de grunde, der er anført i præmis 119 og 121 ovenfor, skal afspejles i grundbeløbene for de bøder, der pålægges. Af disse grunde kan sagsøgernes argument om, at den af Kommissionen valgte metode til tilpasning har ført til resultater, der er uden forbindelse med størrelsen og den økonomiske styrke (jf. præmis 72 ovenfor) og diskriminerende, idet de frembød forskellige afvigelser i forhold til loftet på 10% af den samlede omsætning, ikke tages til følge.

123 Tværtimod har Kommissionen i den foreliggende sag søgt at opretholde ligevægten mellem på den ene side de tilpassede grundbeløb og på den anden side den relative betydning af de berørte virksomheders deltagelse i overtrædelsen og behovet for at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning af bøderne, ved på en ikke-lineær måde at fastsætte individuelle nedsættelsessatser for at sikre, at disse beløb ikke oversteg loftet på 10%, men altid afspejlede, at de nævnte virksomheders deltagelse i den nævnte overtrædelse var sammenlignelig, målt på grundlag af deres størrelse og økonomiske styrke.

124 Det følger heraf, at Kommissionens hensyntagen til dels de individuelle nedsættelsessatser, der ikke blot er baseret på produktets forholdsmæssige andel af omsætningen hos de berørte virksomheder, men også på behovet for at opretholde en tilstrækkelig forbindelse mellem de tilpassede grundbeløb, og dels den relative betydning af deres deltagelse i kartellet og nødvendigheden af at sikre en tilstrækkeligt afskrækkende virkning af bøderne, som udtrykt i de ikke-tilpassede grundbeløb, i lyset af de kriterier og formål, der er fastsat i artikel 23, stk. 3, i forordning nr. 1/2003, udgør en ensartet behandling af sammenlignelige situationer som omhandlet i ligebehandlingsprincippet. Ud over formålet med at bringe grundbeløbene under loftet på 10% havde denne tilgang således til formål, at de tilpassede grundbeløb både skulle afspejle overtrædelsens grovhed, målt i forhold til de berørte virksomheders størrelse og økonomiske styrke, og den afskrækkende karakter af sanktionen, som var afspejlet i de ikke-tilpasse grundbeløb, som var baseret på værdien af afsætningen af det kartelomfattede produkt. Derimod ville en lineær og skematisk nedsættelse af grundbeløbene udelukkende på grundlag af forholdet mellem produkt og omsætning, som netop ikke udgør et relevant kriterium i forhold til at afspejle de berørte virksomheders størrelse og økonomiske styrke, ikke sikre, at en sådan forbindelse blev opretholdt, men ville tværtimod have kunnet fordreje, eller ligefrem fuldstændigt bryde denne (jf. præmis 122 ovenfor).

125 I lyset af disse principper og formål, som har ligget til grund for tilpasningen af grundbeløbene for de bøder, der pålægges de berørte virksomheder, skal det undersøges mere præcist, om sagsøgerne befandt sig i sammenlignelige situationer med dels (det første, principalt fremførte led) Bong og Hamelin, dels (det andet, subsidiært fremførte led) GPV, og om disse situationer er blevet behandlet lige eller ulige, og, hvor det er relevant, om denne er objektivt begrundet eller ej.

c) Sammenligningen med Bongs situation

126 Henset til det ovenfor anførte må det fastslås, at Kommissionen med rette i det væsentlige har anført (jf. præmis 84 ovenfor), at selv om produktets forholdsmæssige andel af omsætningen i Bongs tilfælde var 10% lavere end i sagsøgernes tilfælde, skal der tages hensyn til den omstændighed, at Bongs ikke-tilpassede grundbeløb var en smule lavere end sagsøgernes. Kommissionen kunne således uanset denne forskel i forhold til produktets forholdsmæssige andel af omsætningen med rette fastslå, at det ikke var berettiget at fastsætte tilpassede grundbeløb, der afveg væsentligt fra hinanden. Efter tilpasningen var Bongs tilpassede grundbeløb (13 860 000 EUR) endda højere end sagsøgernes (11 823 500 EUR), hvilket viser, at nedsættelsessatsen på 90%, der blev anvendt på sagsøgerne – der var højere end den sats på 88%, der blev anvendt på Bong – endog gav dem en forholdsmæssig fordel. Kommissionen foretog derfor ikke et urigtigt skøn, da den fandt, at en yderligere nedsættelse af sagsøgernes grundbeløb, som de havde ansøgt om, ville have bevirket, at de fik en urimelig fordel, og at de blev pålagt en ikke tilstrækkeligt afskrækkende bøde i forhold til det sammenlignende udgangspunkt med de ikke-tilpassede grundbeløb, der var fastsat på grundlag af værdien af afsætningen af det kartelomfattede produkt.

127 Det følger også heraf, at den påståede væsentlige forskel mellem de grundbeløb, der er tilpasset i forhold til loftet på 10% af den samlede omsætning, nemlig 4,7% for Bongs vedkommende og 9,7% for sagsøgernes vedkommende, blot er resultatet af den ligelige tilpasning, der er vurderet og godkendt i præmis 120-125 ovenfor, således at det klagepunkt, der er rejst i denne henseende, må forkastes som ugrundet.

128 Selv om det i øvrigt antoges, at den ikke-lineære tilpasning af Bongs grundbeløb skulle kvalificeres som ulige behandling af sammenlignelige situationer, som var fastlagt alene på grundlag af produktets forholdsmæssige andel af omsætningen, hvilket ikke er tilfældet, er en sådan ulige behandling af de grunde, der er anført i præmis 121-124 ovenfor, under alle omstændigheder objektivt begrundet, henset til genoprettelsen af ligevægten mellem bøderne under hensyn til formålet med sanktionen og den afskrækkende virkning, og den kan derfor ikke udgøre en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet i forhold til sagsøgerne.

129 Følgelig må klagepunktet om en forskelsbehandling af sagsøgerne i forhold til Bong forkastes som ugrundet.

d) Sammenligningen med Hamelins situation

130 Hvad angår sammenligningen med Hamelins situation må det konstateres, at det fremgår af 16., 17., 19. og 20. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Hamelin i lyset af oplysningerne for referenceåret 2012, der havde til formål at fastlægge og tilpasse grundbeløbene, befandt sig i en særlig situation, der var forskellig fra de andre berørte virksomheders, herunder sagsøgernes. Dette skyldes dels, at selskabets økonomiske aktiviteter ikke havde »monoproduktkarakter«, dels at produktets forholdsmæssige andel af dets omsætning kun var på 17%, som desuden blev vurderet på grundlag af en hensyntagen til salget i dets tidligere datterselskab i 2012, som blev solgt til Bong i 2010.

131 Således som det i det væsentlige fremgår af 19. betragtning til den anfægtede afgørelse, kunne tilpasningen af Hamelins grundbeløb i henhold til retningslinjernes punkt 37, hvor der anvendtes en nedsættelsessats på 85%, dvs. den mindste i forhold til de satser, der blev indrømmet de andre virksomheder, til forskel fra de øvrige berørte virksomheders situation hverken begrundes med, at Hamilin havde »monoproduktkarakter« eller med produktets forholdsmæssige andel af deres omsætning, som var på 17%, men var i det væsentlige baseret på rimelighedshensyn vedrørende selskabets sammenlignelige deltagelse i kartellet og behovet for at genoprette ligevægten mellem de pålagte bøder. I samme retning anføres det i 20. betragtning til den anfægtede beslutning, at hvis der ikke var blevet anvendt en nedsættelsessats over for Hamelin på 85% af grundbeløbet, ville dette beløb

have været ca. 1 275% højere end sagsøgernes, selv om værdien af deres afsætning af det kartelomfattede produkt i 2007 kun var 30% højere end værdien af sagsøgernes afsætning. Som Kommissionen imidlertid har understreget, ville et sådant resultat have været uforholdsmæssigt og uforeneligt med behovet for at genoprette ligevægten mellem de bøder, der skulle afspejle den sammenlignelige betydning af de berørte virksomheders deltagelse i overtrædelsen og sikre en sammenlignelig, tilstrækkelig afskrækkende virkning, ligesom den, der fremgik af de ikke-tilpassede grundbeløb, der blev fastsat på grundlag af værdien af afsætningen af det kartelomfattede produkt i 2007, for at tage hensyn til de nævnte virksomheders respektive størrelse og økonomiske styrke.

132 Selv om Kommissionens fremgangsmåde i forhold til Hamelin således kan kvalificeres som en ens behandling af forskellige situationer – for så vidt som den bestod i at indrømme Hamelin en nedsættelsessats på 85%, som primært var baseret på produktets forholdsmæssige andel af omsætningen med henblik på at tage højde for de andre virksomheders »monoproduktkarakter«, selv om virksomheden ikke havde en sådan karakter og kun havde en meget begrænset andel på dette punkt – var tilpasningen af Hamelins grundbeløb objektivt begrundet, henset til de kriterier, der er fastsat i præmis 120-124 ovenfor og den omstændighed, at Hamelins deltagelse i den overtrædelse, der gav anledning til fastsættelsen af virksomhedens ikke-tilpassede grundbeløb, stort set var sammenlignelig med de andre virksomheders deltagelse (jf. præmis 107 og 108 ovenfor). Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Hamelins tilpassede grundbeløb for bøden fortsat er det højeste i forhold til de andre virksomheders tilpassede grundbeløb, som tager højde for, at værdien af Hamelins afsætning var den højeste i 2007, og at de havde det højeste ikke-tilpassede grundbeløb, samt at produktets forholdsmæssige andel af omsætningen var lavest i deres tilfælde. Disse forhold er samlet set afspejlet i tildelingen af en nedsættelsessats på 85%, som er lavere end alle de andre virksomheders nedsættelsessatser, med det resultat, at der fastsættes et tilpasset grundbeløb, som er næsten to gange højere end sagsøgernes (22 607 550 sammenholdt med 11 823 500 EUR), som Kommissionen med føje kunne kvalificere som forholdsmæssigt og tilstrækkeligt afskrækkende. I denne sammenhæng skal det ligeledes tages i betragtning, at selv om Hamelins ikke-tilpassede grundbeløb allerede var det højeste (150 717 000 EUR), oversteg det kun sagsøgernes (118 235 000 EUR) med ca. en fjerdedel. Under disse omstændigheder kunne Kommissionen med rette tage hensyn til den potentielt uforholdsmæssige karakter af Hamelins grundbeløb som en anden særlig omstændighed i henhold til retningslinjernes punkt 37, med henblik på at begrunde en væsentlig tilpasning af dette beløb og sikre, at det i lighed med de øvrige grundbeløb ikke blot ligger under loftet på 10%, men ligeledes er i balance med dem.

133 Det følger heraf, at det forhold, at der er en betydelig forskel på de tilpassede grundbeløb i forhold til loftet på 10% af den samlede omsætning, nemlig 4,5% for Hamelins vedkommende og 9,7% for sagsøgernes vedkommende, blot er et resultat af den tilpasning, der er objektivt begrundet og godkendt i præmis 130-132 ovenfor, således at det klagepunkt, der er rejst i denne henseende, skal forkastes som ugrundet.

134 På samme måde kan klagepunktet om, at Kommissionen ikke havde ret til at finde, at produktets forholdsmæssige andel af omsætningen i Hamelins tilfælde var på 17%, ikke tages til følge. Eftersom Kommissionen fastlagde de ikke-tilpassede grundbeløb for alle de berørte virksomheder, herunder Hamelin, på grundlag af værdien af afsætningen af det kartelomfattede produkt i 2007, dvs. på et tidspunkt, hvor Hamelin stadig var aktiv inden for produktion og markedsføring af det kartelomfattede produkt, var det tværtimod endog nødvendigt, at den foretog en vurdering af produktets forholdsmæssige andel af Hamelins omsætning i 2012, som var fiktiv, men ikke desto mindre tilstrækkelig pålidelig til at kunne foretage en ensartet tilpasning af grundbeløbene.

135 Følgelig skal klagepunktet om en forskelsbehandling af sagsøgerne i forhold til Hamelin og dermed dette anbringendes første led, som sagsøgerne har fremført som det principale, forkastes som ugrundet.

e) Sammenligningen med GPV's situation

136 I forbindelse med dette anbringendes andet led, som er påberåbt subsidiært, har sagsøgerne i det væsentlige foreholdt Kommissionen, at den har forskelsbehandlet dem i forhold til GPV ved at fastsætte et tilpasset grundbeløb for GPV, der er væsentligt lavere end deres.

137 Hvad angår sammenligningen med GPV's situation skal det bemærkes, at GPV til forskel fra sagsøgerne, som med henblik på tilpasningen af deres grundbeløb blev tildelt en nedsættelsessats på 90%, der svarede præcis til produktets forholdsmæssige andel af deres omsætning, drog fordel af en nedsættelsessats på 98%, dvs. en sats, som var 5 procentpoint højere end produktets forholdsmæssige andel af deres omsætning, som var på 93%. Heraf fulgte et væsentligt lavere grundbeløb end de øvrige berørte virksomheder, navnlig Bong og sagsøgerne (2 063 920 EUR mod 13 860 000 EUR og 11 823 500 EUR), selv om GPV's, Bongs og sagsøgernes ikke-tilpassede grundbeløb var ganske tæt på hinanden (103 196 000 EUR, 115 500 000 EUR og 118 235 000 EUR).

138 Som det fremgår af 17. betragtning til den anfægtede afgørelse, var denne fremgangsmåde ifølge Kommissionen navnlig nødvendig for at nedsætte det ikke-tilpassede grundbeløb til under loftet på 10% af GPV's samlede omsætning i 2013, og denne nedsættelsessats på 98% var den højeste og udgjorde et referencepunkt for fastsættelsen af de andre nedsættelsessatser. Som svar på Rettens skriftlige spørgsmål har Kommissionen således bekræftet, at GPV's samlede omsætning i 2012 beløb sig til 23 460 596 EUR (som blev anvendt til at fastsætte produktets forholdsmæssige andel af deres omsætning) og i 2013 til 23 356 449 EUR (som blev anvendt ved den midlertidige anvendelse af loftet på 10%). Under sagens behandling har Kommissionen ligeledes forklaret, at nedsættelsessatsen på 98%, der blev indrømmet GPV, først og fremmest skyldtes, at det var nødvendigt at bringe deres grundbeløb ned under loftet på 10%, samt at produktets forholdsmæssige andel af omsætning var højest hos GPV, og at deres samlede omsætning var faldet betydeligt i 2012 og 2013 (jf. præmis 86 ovenfor).

139 Henset til for det første den relativt store værdi af GPV's afsætning af det kartelomfattede produkt i 2007, som lå til grund for fastsættelsen af deres ikke-tilpassede grundbeløb, for det andet til deres særligt lave samlede omsætning i 2012 og 2013 i forhold til de øvrige berørte virksomheders samlede omsætning og for det tredje til den omstændighed, at en hensyntagen til produktets forholdsmæssige andel af omsætningen og loftet på 10% i forhold til tilpasningen af grundbeløbet i GSV's tilfælde nødvendigvis måtte føre til en væsentlig eller endog uforholdsmæssig nedsættelse af beløbet, må det fastslås, at GPV befandt sig i en anderledens situation end de andre berørte virksomheder, herunder sagsøgerne. Anvendelsen af den samme metode til tilpasning af grundbeløbet i forhold til GPV, bl.a. ved at anvende produktets forholdsmæssige andel af omsætningen til at nedsætte dette beløb til under loftet på 10%, udgjorde derfor en ulige behandling til fordel for GPV.

140 Selv om Kommissionen herved havde til hensigt at inkorporere ånden i dom af 16. juni 2011, Putters International mod Kommissionen (T-211/08, EU:T:2011:289, præmis 80), forholder det sig ikke desto mindre således, at resultatet af dette projekt gav anledning til fastsættelsen af et tilpasset grundbeløb for GPV, som var klart lavere end alle de øvrige virksomheders. Navnlig frembød størrelsen af dette beløb ikke længere, i modsætning til i Bongs, Hamelins og sagsøgernes tilfælde, og i strid med de krav, der er anført i præmis 123 ovenfor, en tilstrækkelig betydelig forbindelse med GPV's ikke-tilpassede grundbeløb, selv om dette beløb navnlig skulle afspejle denne virksomheds reelle størrelse og økonomiske betydning, som kendetegnede den relative betydning af virksomhedens deltagelse i overtrædelsen. Det følger heraf, at Kommissionen for så vidt angår GPV foretog en for skematisk og for streng tilpasning af grundbeløbet i forhold til loftet på 10% ved ikke at tage hensyn til virksomhedens særlige situation, som bestod i, at der var en betydelig forskel mellem værdien af virksomhedens afsætning i 2007, som var et grundlæggende kriterium, der afspejlede dens størrelse og økonomiske styrke, og dens samlede omsætning i 2012 og 2013. Denne fremgangsmåde bevirkede således, at GPV's tilpassede grundbeløb blev adskilt fra kriterierne og formålet med sanktionen og den afskrækkende virkning som omhandlet i artikel 23, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 ved at generere et

resultat på dette mellemliggende trin i beregningsprocessen for bøden, som normalt kun ville opstå ved afslutningen af denne proces, eller under anvendelsen af udjævningstærskelen på 10% i henhold til samme forordnings artikel 23, stk. 2, andet afsnit.

141 I henhold til denne metode ville den omstændighed, at der blev taget hensyn til produktets forholdsmæssige andel af GPV's omsætning og til loftet på 10%, til trods for den væsentlige forskel mellem værdien af virksomhedens afsætning og dens samlede omsætning, således have den virkning, at den krævede forbindelse mellem de ikke-tilpassede og de tilpassede grundbeløb blev brudt. I modsætning til det formål, som Kommissionen selv har fremhævet i forbindelse med sammenligningen af Bongs, Hamelins og sagsøgernes situation, følger det heraf, at det tilpassede grundbeløb ikke længere kunne afspejle GPV's størrelse og økonomiske styrke og sikre en tilstrækkeligt afskrækkende virkning i forhold til virksomheden eller sætte det nævnte beløb i balance med de andre virksomheders bøder, således at denne ulige behandling ikke var objektivt begrundet. I denne henseende kan Kommissionen ikke påberåbe sig den retspraksis, der er nævnt i præmis 96 og 97 ovenfor, og hvis anvendelse netop er afhængig af, at loftet på 10% overholdes som udjævningstærskel ved afslutningen af beregningsprocessen for bøden, og ikke på det mellemliggende stadium, hvor bødernes grundbeløb blev tilpasset (jf. præmis 104 ovenfor). Hvis der ikke var sket en tilpasning af GPV's grundbeløb, ville den bøde, der til sidst var blevet pålagt dem efter anvendelsen af dette loft, have været betydeligt højere, nemlig ca. 2,34 mio. EUR i stedet for 1,651 mio. EUR, således som det blev pålagt i den oprindelige afgørelse.

142 Anvendelsen af metoden for tilpasning af grundbeløbene i forhold til GPV udgør følgelig en forskelsbehandling i forhold til de øvrige berørte virksomheder, navnlig for så vidt angår Bong og sagsøgerne, som ikke er objektivt begrundet.

143 Det følger imidlertid ikke heraf, at dette anbringendes andet led, der er påberåbt subsidiært, skal tages til følge.

144 I denne henseende skal det for det første fastslås, at sagsøgerne i retsmødet gentagne gange har bekræftet, at de ikke anfægter lovligheden af de bøder, som er blevet pålagt de øvrige berørte virksomheder, og som er blevet endelige, herunder den bøde, som GPV blev pålagt. For det andet bemærkes, at selv om den mere gunstige og ikke objektivt begrundede behandling af GPV er ulovlig, skal overholdelsen af ligebehandlingsprincippet være forenelig med overholdelsen af legalitetsprincippet, hvorefter ingen til egen fordel kan påberåbe sig en ulovlighed, der er begået til fordel for andre (dom af 5.12.2013, Solvay mod Kommissionen, C-455/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:796, præmis 109, af 16.6.2016, Evonik Degussa og AlzChem mod Kommissionen, C-155/14 P, EU:C:2016:446, præmis 58, og af 14.9.2017, LG Electronics og Koninklijke Philips Electronics mod Kommissionen, C-588/15 P og C-622/15 P, EU:C:2017:679, præmis 91).

145 Det følger heraf, at sagsøgerne ikke til egen fordel kan påberåbe sig den ulovlighed, der er begået til fordel for GPV. I det foreliggende tilfælde er dette så meget desto mindre muligt, dels fordi den oprindelige beslutning er blevet endelig i forhold til GPV, og størrelsen af den bøde, som denne er blevet pålagt, ikke er genstand for den foreliggende tvist, dels fordi alle de øvrige berørte virksomheder, bortset fra GPV, er blevet behandlet ens på grundlag af den samme metode til tilpasning af bødernes grundbeløb. Hvis sagsøgernes anmodning om at indrømme dem en større nedsættelsessats skulle tages til følge, ville dette således kunne rejse tvivl om bedømmelsen af, hvorvidt ligebehandlingsprincippet var blevet overholdt i forhold til dem i forbindelse med tilpasningen af grundbeløbene for Bong, Mayer-Kuvert og Hamelin, hvis bøder ligeledes er blevet endelige, og i forhold til hvilke sagsøgerne allerede er blevet begunstiget (jf. præmis 118-135 ovenfor). Under alle omstændigheder har sagsøgerne ikke godtgjort, at den ulovlighed, der blev begået i forhold til GPV, henhørte under anvendelsesområdet for et andet retligt kriterium ved fastsættelsen af bødens størrelse, eller havde til følge, at GPV's relative betydning i overtrædelsen blev nedsat til skade for dem (jf. i denne retning dom af 14.9.2017, LG Electronics og Koninklijke Philips Electronics mod Kommissionen, C-588/15 P og C-622/15 P, EU:C:2017:679, præmis 95 og 96).

146 Følgelig skal dette anbringendes andet led og dermed dette anbringende i sin helhed forkastes som ugrundet.

C. Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, af princippet om forbud mod forskelsbehandling eller af billighedsprincippet

147 Sagsøgerne har bestridt lovligheden af Kommissionens manglende hensyntagen til den bøde, der allerede var blevet pålagt af CNC i afgørelsen af 25. marts 2013 (46. og 56. betragtning til den anfægtede afgørelse). De har ikke påberåbt sig en tilsidesættelse af princippet ne bis in idem, men af proportionalitetsprincippet som fortolket i dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4, præmis 11), der er relevant, selv om princippet ne bis in idem ikke finder anvendelse, og er kendt i den tyske retsteori under betegnelsen fradragsprincippet (Anrechnungsprinzip), eller som det generelle billighedskrav, som Kommissionen allerede selv har overholdt i sin hidtidige beslutningspraksis.

148 I 50. betragtning til den anfægtede afgørelse har Kommissionen med urette afvist sammenligneligheden mellem sin tidligere beslutningspraksis og den foreliggende sag ved at anføre, at det ikke er godtgjort, at sagsøgerne befandt sig i en vanskelig økonomisk situation, eller at den samlede virkning af de to sanktioner var så stor, at det måtte konkluderes, at den havde en uforholdsmæssig afskrækkende virkning. Som det allerede er blevet oplyst over for Kommissionen under den administrative procedure, er sagsøgernes økonomiske situation blevet væsentligt forringet som følge af den økonomiske og finansielle krise og den generelle nedgang i efterspørgslen på konvolutter af papir i et stadigt mere digitaliseret miljø, hvilket er årsagerne til, at de har lidt tab på 2 900 000 EUR i 2013, ud over de tab før skat på 18 855 000 EUR, der blev lidt i 2012, heraf 12 002 000 EUR for de bøder, der er pålagt af CNC. I februar 2014 blev de således tvunget til at afskedige 132 ansatte i det vigtigste produktionscenter i Henares (Spanien), dvs. 28% af de ansatte, og nettoindkomsten i 2013 faldt med 8,5% i forhold til 2012. Hvad angår den uforholdsmæssigt afskrækkende karakter har sagsøgerne anført, at den bøde, som CNC havde pålagt, svarede til 10% af deres samlede omsætning, mens den bøde, der blev pålagt i den anfægtede afgørelse, svarede til 9,7% af den samme samlede omsætning. Deres samlede indvirkning var således næsten dobbelt så stor som loftet på 10%.

149 Sagsøgerne har præciseret, at de har fremlagt detaljerede oplysninger, der viser sammenhængen, det »delvise overlap« eller den tydelige komplementaritet og samspil, der er mellem de faktiske omstændigheder, der blev pålagt sanktioner for ved CNC, og dem, der blev sanktioneret i den anfægtede afgørelse. Det kartel, som blev pålagt sanktioner ved sidstnævnte, kan nemlig kun forklares på grundlag af og inden for de generelle, organisatoriske rammer for de aftaler, der blev indgået mellem de virksomheder, der var genstand for undersøgelsen efter Spaniens tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber i 1986. Indtil denne dato var de konkurrencebegrænsende aftaler på det spanske marked i 1978 blevet indgået på nationalt plan, eftersom dette marked var beskyttet mod import ved en told på 36% på kuverterne. Efter tiltrædelsen og afskaffelsen af tolden er de spanske producenter blevet bevidst om, at den fortsatte bestående af deres aftaler afhang af beskyttelsen af det spanske marked mod udenlandske producenters adgang. Disse aftaler blev derfor udvidet til at omfatte Frankrig og Portugal ved en aftale indgået i Paris (Frankrig) den 16. juli 1986 mellem de største spanske og franske producenter og en tilsvarende aftale, som allerede var indgået med de største portugisiske producenter. Disse aftaler blev meddelt alle de spanske producenter, der var samlet i l'Asociación Española de Fabricantes de Sobres y Manipulados de Papel y Cartón para la Enseñanza y la Oficina (ASSOMA), på et møde, der blev afholdt den 16. oktober 1986. Aftalerne blev derefter udvidet i 1995 til at omfatte Hamelin og i 1999 til at omfatte den svenske producent Bong og til også at omfatte de nordiske lande, Det Forenede Kongerige og Frankrig. Følgelig var det en forudsætning for, at aftalerne i Spanien kunne fungere, at der fandtes europæiske aftaler til beskyttelse af det spanske marked mod udenlandske producenters adgang.

150 Ifølge sagsøgerne er den omstændighed, at der ikke er blevet taget hensyn til den bøde, som CNC har pålagt, ligeledes diskriminerende i forhold til dem. De er den eneste virksomhed blandt de virksomheder, der er erklæret ansvarlige for den overtrædelse, der er omhandlet i den oprindelige afgørelse, der er blevet pålagt sanktioner af en national konkurrencemyndighed for forhold, der er forbundet med dem, som Kommissionen har sanktioneret. I modsætning til, hvad der er anført i 55. betragtning til den anfægtede afgørelse, giver anmodningen om nedsættelse baseret på dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4), dem ikke en de facto-fordel, men har til formål at anerkende en faktisk omstændighed, som ikke foreligger i forhold til de andre virksomheder, der er blevet pålagt bøder ved den oprindelige afgørelse. Sagsøgerne har derfor, subsidiært i forhold til det første anbringende og supplerende i forhold til det andet anbringende, nedlagt påstand om, at Retten ændrer den anfægtede afgørelse og nedsætter den bøde, som de er blevet pålagt, med et yderligere beløb på 33% for at tage hensyn til den bøde, som CNC har pålagt i sin afgørelse af 25. marts 2013, hvis rigtighed blev bekræftet af Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, afdeling for forvaltningssager, Spanien), i dennes dom af 29. marts 2017. Sagsøgerne har i det væsentlige tilføjet, at denne dom anerkender, at »perioden [vedrørende de faktiske omstændigheder, der er sanktioneret af Kommissionen] overlapper med« den, som CNC sanktionerede, og at der er et overlap med hensyn til produktet (konvolutter af papir). Dette bekræfter, at der foreligger et delvis overlap, eller den identiske natur af de organisatoriske rammer med hensyn til den praksis, der er sanktioneret af CNC, og den, der er sanktioneret ved den anfægtede afgørelse.

151 Kommissionen har nedlagt påstand om, at dette anbringende forkastes.

152 Sagsøgerne har med dette anbringende påberåbt sig en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og af princippet om forbud mod forskelsbehandling, nærmere bestemt af billighedsprincippet, med den begrundelse, at Kommissionen i modsætning til sin tidligere afgørelsespraksis i forbindelse med beregningen af den bøde, der blev pålagt i den oprindelige og anfægtede afgørelse, ikke tog hensyn til den bøde, som CNC havde pålagt dem i sin afgørelse af 25. marts 2013, som den eneste virksomhed blandt adressaterne for den oprindelige afgørelse, selv om denne bødes størrelse allerede var højere end 10% af deres samlede omsætning (jf. 46.-55. betragtning til den anfægtede afgørelse).

153 Kommissionen har derimod bestridt, at billighedsprincippet som anerkendt i dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4, præmis 11), finder anvendelse i den foreliggende sag.

154 Det skal for det første bemærkes, at da dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4), blev afsagt, fandtes systemet med parallelle kompetencer for Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder på grundlag af forordning nr. 1/2003 med henblik på gennemførelsen af artikel 101 TEUF og 102 TEUF endnu ikke. For det andet var de nationale myndigheders beføjelser til at anvende navnlig artikel 101 TEUF – og alene dennes stk. 1 – mere begrænsede, og for det tredje var den måde, hvorpå den blev anvendt parallelt med den nationale konkurrencelovgivning, endnu ikke blevet afklaret ved en regulering som defineret i artikel 103 TEUF (jf. i denne retning dom af 13.2.1969, Wilhelm m.fl., 14/68, EU:C:1969:4, præmis 2-9, og af 21.3.1974, BRT og Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, EU:C:1974:25, præmis 7 ff.). Desuden vedrørte dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4), alene Bundeskartellamts (den tyske konkurrencemyndighed) anvendelse af tysk konkurrenceret på et kartel, hvor Kommissionen havde indledt en parallel procedure med henblik på at anvende EØF-traktatens artikel 85. Domstolen tog således højde for muligheden for, at de nationale konkurrencemyndigheder og Kommissionen hver for sig og kumulativt pålægger bøder for at sanktionere det »samme kartel« inden for rammerne af deres respektive kompetencer, hvilket indebar, at det i medfør af det almindelige billighedsprincip var nødvendigt at undgå en »kumulation af sanktioner«.

155 I den foreliggende sag anvendte CNC imidlertid både artikel 101 TEUF og den spanske konkurrenceret, jf. artikel 3, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1/2003, som netop er den regulering, der er defineret i artikel 103, stk. 1, TEUF og artikel 103, stk. 2, litra e), TEUF [tidligere

EØF-traktatens artikel 87, stk. 2, litra e)] om anvendelsen af principperne i artikel 101 TEUF og 102 TEUF og definitionen af forholdet mellem på den ene side de nationale lovgivninger og på den anden side EU-lovgivningen, som omhandlet i dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4, præmis 4). Denne forordning fastsætter nemlig ikke alene, at gennemførelsen af artikel 101 TEUF og 102 TEUF i meget vidt omfang tillægges de nationale konkurrencemyndigheder på grund af den direkte virkning af bestemmelserne heri, herunder artikel 101, stk. 3, TEUF (jf. fjerde betragtning til den nævnte forordning, hvori der henvises til ordningen med en direkte anvendelig undtagelse), men har i medfør af konvergensreglen i forordningens artikel 3 og forrangsprincippet (dom af 13.2.1969, Wilhelm m.fl., 14/68, EU:C:1969:4, præmis 6) også til formål at bevare sammenhæng og endog ensartethed i anvendelsen af EU-konkurrenceretten, navnlig artikel 101 TEUF, og den tilsvarende nationale konkurrenceret for så vidt angår det resultat, der skal opnås, når kriteriet om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne er opfyldt.

156 Det følger heraf, at når man er inden for anvendelsesområdet for artikel 101 TEUF, som det er tilfældet i den foreliggende sag, er det ikke længere muligt at antage, at de procedurer, der er indledt af de nationale myndigheder og af Kommissionen, forfølger forskellige formål som omhandlet i dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4, præmis 11). Dette skyldes dels, at for så vidt som disse procedurer har til formål at gennemføre artikel 101 TEUF, forfølger de samme formål – at beskytte konkurrencen på det indre marked – uanset hvilken konkurrencemyndighed der fører dem (jf. i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2011:552, punkt 81), og dels, at for så vidt som national konkurrenceret fortsat finder anvendelse, skal dens gennemførelse i henhold til artikel 3, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 1/2003 føre til samme resultat som anvendelsen af EU-konkurrenceretten. Det følger heraf, at inden for systemet med parallelle kompetencer i henhold til samme forordning er en »kumulation af sanktioner« som omhandlet i dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4), kun mulig i tilfælde af en parallel anvendelse af artikel 102 TEUF og den tilsvarende nationale ret, som dog er strengere og forbyder og sanktionerer en virksomheds ensidige adfærd, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

157 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, kan en sådan »kumulation af sanktioner« heller ikke støttes på det påståede overlap mellem de pågældende overtrædelser, og dette endnu mindre under hensyntagen til deres respektive territoriale virkninger. I denne henseende har Domstolen allerede i en tilsvarende situation, der bestod i en parallel gennemførelse af national ret og EU-konkurrenceretten, hvor den nationale konkurrencemyndigheds anvendelse af national ret kun vedrørte den konkurrencebegrænsende adfærd på det nationale område, mens proceduren vedrørende anvendelsen af artikel 101 TEUF, som Kommissionen indledte, tog sigte på den konkurrencebegrænsende karakter af den samme adfærd i det indre marked med undtagelse af det pågældende nationale område, fastslået, at princippet ne bis in idem – der ganske vist ikke var blevet påberåbt af sagsøgerne til støtte for dette anbringende – ikke fandt anvendelse med den begrundelse, at kriteriet om, at de faktiske omstændigheder var identiske, ikke var opfyldt (jf. i denne retning dom af 14.2.2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 96-103). Desuden var spørgsmålet om, hvorvidt billighedsprincippet kunne anvendes, ikke blevet rejst i den sag, der gav anledning til denne dom, og stillede sig ikke på samme måde som spørgsmålet i den sag, der var genstand for dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4, præmis 11), hvori der forelå en egentlig kumulation af sanktioner udspringende af det samme kartel i områder, der overlappede hinanden, på den ene side Tyskland og på den anden side det fælles marked med Tyskland. I lighed med situationen i den sag, der gav anledning til dom af 14. februar 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72), er en sådan kumulation af sanktioner derimod udelukket i den foreliggende sag.

158 Uden at det er nødvendigt at tage endelig stilling til spørgsmålet om, hvorvidt billighedsprincippet kan finde anvendelse på situationer, hvor artikel 101 TEUF og den tilsvarende nationale konkurrenceret anvendes parallelt, må det i den foreliggende sag konstateres, at de faktiske omstændigheder, der lå til grund for den oprindelige og for den anfægtede afgørelse, og dem, der lå til grund for CNC's afgørelse

af 25. marts 2013, hverken vedrørte det »samme kartel« eller en »kumulation af sanktioner« som omhandlet i dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4, præmis 3 og 11), og endnu mindre identiske omstændigheder, på grund af de forskellige områder, der var omfattet af overtrædelserne og disses forskellige varighed. Som Kommissionen med rette har anført, strakte den overtrædelse, der blev undersøgt og sanktioneret af Kommissionen i forbindelse med den oprindelige og den anfægtede afgørelse, sig fra den 8. oktober 2003 til den 22. april 2008, mens CNC undersøgte konkurrencebegrænsende adfærd i perioden fra 1977 til 2010 (for så vidt angår valgkonvolutter), fra 1990 til 2010 (for så vidt angår fortrykte konvolutter) og fra 1994 til 2010 (for så vidt angår standard-katalogkonvolutter og begrænsningen af den teknologiske udvikling). Det fremgår endvidere af det ovenstående, at de varer, der var omfattet af denne konkurrencebegrænsende adfærd, ikke var nøjagtig de samme som dem, der var genstand for det af Kommissionen straffede kartel. Det er således forgæves, at sagsøgerne har påberåbt sig fælles elementer ved den konkurrencebegrænsende adfærd, der er sanktioneret i de nævnte afgørelser. Eftersom CNC dels alene har sanktioneret sagsøgernes adfærd med hensyn til dennes virkninger på spansk territorium og angående en anden periode, og Kommissionen dels har holdt dette område uden for sin sagsbehandling og for anvendelsesområdet for den oprindelige og den anfægtede afgørelse, kan sagsøgerne ikke påstå, at der foreligger en »kumulation af sanktioner« som omhandlet i dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (14/68, EU:C:1969:4, præmis 11). Tværtimod kræver en fuldstændig og tilstrækkeligt afskrækkende sanktion af sagsøgernes konkurrencebegrænsende adfærd under disse omstændigheder netop, at der tages hensyn til alle dens virkninger på disse forskellige områder, herunder tidsmæssigt, hvorfor Kommissionen ikke kan kritiseres for, at den ikke af de samme grunde har nedsat den bøde, som sagsøgerne blev pålagt i den oprindelige og i den anfægtede afgørelse.

159 Denne vurdering ændres ikke af Kommissionens tidligere afgørelsespraksis vedrørende andre situationer, uanset om de er sammenlignelige eller ej med den foreliggende sag. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af fast retspraksis, at en sådan tidligere afgørelsespraksis ikke udgør den retlige ramme for de bøder, der pålægges på konkurrenceområdet, og at afgørelser vedrørende andre sager er rent vejledende for så vidt angår navnlig spørgsmålet, om der foreligger forskelsbehandling eller en bøde af uforholdsmæssig karakter (jf. i denne retning dom af 11.7.2013, Team Relocations m.fl. mod Kommissionen, C-444/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:464, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis, af 10.7.2014, Telefónica og Telefónica de España mod Kommissionen, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, præmis 189, og af 7.9.2016, Pilkington Group m.fl. mod Kommissionen, C-101/15 P, EU:C:2016:631, præmis 68). Som anført i bl.a. præmis 158 ovenfor kan de af sagsøgerne fremførte klagepunkter i den foreliggende sag imidlertid ikke underbygge, at den pålagte bøde var uforholdsmæssig i forhold til dem.

160 Som Kommissionen har anført, kan sagsøgerne endelig ikke med rette hævde, at de blev udsat for forskelsbehandling med den begrundelse, at de var den eneste virksomhed, der blev pålagt en bøde af CNC for at have deltaget i det tilsvarende kartel i Spanien, idet et datterselskab til Hamelin, Envel Europa, blev pålagt en bøde på 637 464 EUR af CNC i den samme afgørelse af 25. marts 2013, hvilket sagsøgerne ikke har bestridt. I denne sammenhæng kan sagsøgerne heller ikke påberåbe sig den påståede forværring af deres økonomiske situation, som kunne være genstand for en anmodning om nedsættelse af bøden i henhold til retningslinjernes punkt 35 på grund af manglende betalingsevne. Således har de dels ikke bestridt, at de til forskel fra Bong og Hamelin under den administrative procedure, herunder efter genoptagelsen af sagen, har undladt at indgive en sådan anmodning til Kommissionen, dels har de ikke fremsat en tilsvarende anmodning for Retten, navnlig til støtte for deres anden og subsidiære påstand om nedsættelse af den pålagte bøde.

161 Følgelig skal det foreliggende anbringende forkastes som ugrundet.

D. Konklusion

162 Under hensyn til samtlige de anførte betragtninger bør den principale annullationspåstand afvises.

163 Hvad angår den subsidiære påstand om nedsættelse af bøden bemærkes, at Unionens retsinstanser i overensstemmelse med artikel 261 TEU, sammenholdt med artikel 31 i forordning nr. 1/2003, har en fuld prøvelsesret, som bemyndiger dem til, ud over en simpel legalitetskontrol af sanktionen, at sætte deres eget skøn med hensyn til fastsættelsen af denne sanktions størrelse i stedet for den bedømmelse, som Kommissionen, der udstedte den retsakt, hvori dette beløb oprindeligt blev fastsat, foretog. Følgelig kan Unionens retsinstanser ændre den anfægtede retsakt, også selv om den ikke annulleres, med henblik på at ophæve, nedsætte eller forhøje den pålagte bøde, idet denne kompetence udøves under hensyntagen til alle faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Orange Polska mod Kommissionen, C-123/16 P, EU:C:2018:590, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).

164 Udøvelsen af denne ret forudsætter i henhold til artikel 23, stk. 3, i forordning nr. 1/2003, at der for hver sanktioneret virksomhed tages hensyn til den pågældende overtrædelses grovhed og til varigheden heraf, under overholdelse af principperne om bl.a. begrundelse, proportionalitet, individualisering af sanktioner og ligebehandling, og uden at Unionens retsinstanser er bundet af de vejledende regler, som Kommissionen har fastsat i retningslinjerne (jf. i denne retning dom af 21.1.2016, Galp Energía España m.fl. mod Kommissionen, C-603/13 P, EU:C:2016:38, præmis 90).

165 I denne henseende skal der tages hensyn til overtrædelsernes varighed og til alle de elementer, der kan indgå i bedømmelsen af overtrædelsernes grovhed, såsom de enkelte virksomheders adfærd og rolle ved gennemførelsen af den samordnede praksis, den fortjeneste, virksomhederne har kunnet opnå ved denne praksis, deres størrelse og værdien af de omhandlede varer samt den risiko, som overtrædelser af denne art indebærer for gennemførelsen af Unionen. Desuden skal objektive faktorer såsom den konkurrencebegrænsende adfærds indhold og varighed, dens hyppighed og dens intensitet, hvor stort det påvirkede marked er, og hvilken skade der er påført de samfundsøkonomiske interesser, tages i betragtning. Endelig skal der ved bedømmelsen tages hensyn til de ansvarlige virksomheders relative størrelse og markedsandel såvel som til en eventuel gentagelsessituation (jf. i denne retning dom af 8.12.2011, Chalkor mod Kommissionen (C-386/10 P, EU:C:2011:815, præmis 56 og 57).

166 I den foreliggende sag tilkommer det Retten under udøvelsen af sin fulde prøvelsesret og under hensyntagen til den argumentation, som sagsøgerne har fremført til støtte for deres påstand om omgørelse, at fastsætte størrelsen af den bøde, som den finder mest hensigtsmæssig, henset til de konstateringer, der navnlig er gjort i forbindelse med undersøgelsen af det andet anbringende (jf. navnlig præmis 136-146 ovenfor) og under hensyntagen til samtlige faktiske omstændigheder.

167 Det skal indledningsvis påpeges dels, at værdien af sagsøgernes afsætning i 2007 var 143 316 000 EUR, dels at deres omsætning i 2013 var på 121 728 000 EUR, hvilket sagsøgerne ikke har bestridt.

168 Det skal endvidere bemærkes, at overtrædelsen har en vis grovhed, idet sagsøgerne har deltaget fuldt ud i et kartel med henblik på samordning af salgspriser, kundedeling og udveksling af følsomme forretningsoplysninger på det europæiske marked for standard-katalogkonvolutter og specialtrykte konvolutter, herunder i Danmark, Tyskland, Frankrig, Sverige, Det Forenede Kongerige og Norge.

169 Det er i øvrigt bevist, at sagsøgeren deltog i overtrædelsen fra den 8. oktober 2003 til den 22. april 2008.

170 Hvad angår de fejl, som Kommissionen begik ved fastsættelsen af bødernes størrelse, bemærkes, at Retten i det væsentlige fandt, at den af Kommissionen anvendte metode ganske vist overholdt ligebehandlingsprincippet i forhold til sagsøgerne, Bong, Hamelin og Mayer-Kuvert, men at den havde tilsidesat dette princip til fordel for GPV (jf. præmis 139-142 ovenfor).

171 GPV befandt sig nemlig i en særlig situation som følge af dels den relativt betydelige værdi af virksomhedens afsætning af det kartelomfattede produkt i 2007, som lå til grund for fastsættelsen af dens ikke-tilpassede grundbeløb, dels dens særligt lave samlede omsætning i 2012 og 2013 i forhold til de øvrige berørte virksomheders samlede omsætninger, således at en hensyntagen til produktets

forholdsmæssige andel af omsætningen og loftet på 10% med henblik på at tilpasse grundbeløbet i GPV's tilfælde nødvendigvis måtte medføre en væsentlig nedsættelse af dette beløb. Det må derfor fastslås, at henset til GPV's særlige og anderledens situation og til det forhold, at den af Kommissionen fulgte metode for tilpasning af grundbeløbene var uhensigtsmæssig i forhold til GPV, kan de øvrige berørte virksomheder, herunder sagsøgerne, hvis situation ikke var sammenlignelig med GPV's, for så vidt som deres samlede omsætning var væsentligt højere, ikke indrømmes en tilsvarende nedsættelse som GPV.

172 På baggrund af ovenstående betragtninger, herunder dem, der er anført i præmis 158-160 ovenfor, og nødvendigheden af at afveje de forskellige forhold, der skal tages i betragtning med henblik på fastsættelsen af bødens størrelse (jf. præmis 164 og 165 ovenfor), finder Retten, at den bøde, som sagsøgerne er blevet pålagt, navnlig i betragtning af overtrædelsens grovhed og varigheden af deres deltagelse i denne, er passende, og at der derfor ikke er grundlag for at nedsætte bøden.

173 Sagsøgernes subsidiære påstand om ændring af den anfægtede beslutning må derfor forkastes, for så vidt som den vedrører en nedsættelse af den bøde på 4 729 000 EUR, som sagsøgerne er blevet pålagt.

174 På denne baggrund må Kommissionen frifindes i det hele.

IV. Sagsomkostninger

175 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Dog kan Retten, når det er påkrævet af rimelighedshensyn, ifølge procesreglementets artikel 135, stk. 1, undtagelsesvis beslutte, at en part, der taber sagen, ud over sine egne omkostninger alene skal betale en brøkdel af modpartens omkostninger. I medfør af procesreglementets artikel 135, stk. 2, kan Retten endvidere pålægge endog en vindende part helt eller delvist at betale sagsomkostningerne, såfremt det synes berettiget, henset til denne parts forhold, også forud for sagsanlægget. Retten kan bl.a. pålægge en institution, hvis afgørelse ikke er blevet annulleret, at betale sagsomkostningerne, på grund af denne afgørelses utilstrækkelighed, der har kunnet føre en sagsøger til at anlægge et søgsmål (jf. dom af 22.4.2016, Italien og Eurallumina mod Kommissionen, T-60/06 RENV II og T-62/06 RENV II, EU:T:2016:233, præmis 245 og den deri nævnte retspraksis).

176 Ganske vist har sagsøgerne i den foreliggende sag ikke fået medhold i deres første og anden påstand. Der skal imidlertid tages hensyn til den omstændighed, at behandlingen af søgsmålet i den foreliggende sag har vist, at Kommissionen har udvist mangel på stringens såvel i definitionen af metoden for tilpasning af bødernes grundbeløb som i den måde, hvorpå den har anvendt denne og har begrundet sin afgørelse (jf. præmis 139-142 ovenfor), uden at disse grunde er tilstrækkelige til at tage de nævnte påstande til følge. Denne mangel på stringens er så meget desto mere beklagelig, som den anfægtede afgørelse er den anden afgørelse om at pålægge sagsøgerne en bøde for at have begået den pågældende overtrædelse, efter at disse allerede havde opnået annullation af den oprindelige afgørelse på grund af utilstrækkelig begrundelse i dom af 13. december 2016, Printeos m.fl. mod Kommissionen (T-95/15, EU:T:2016:722). Retten finder, at disse grunde kan have ført til sagsøgernes sagsanlæg.

177 Under disse omstændigheder finder Retten, at det er rimeligt og passende at pålægge Kommissionen at bære sine egne omkostninger og at betale sagsøgernes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Kommissionen betaler sagsomkostningerne.

Van der Woude Frimodt Nielsen Kreuschitz

Półtorak Perillo

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. september 2019.

Underskrifter

Indhold

I. Tvistens baggrund 2

A. Den administrative procedure, som førte til vedtagelsen af den oprindelige afgørelse 2

B. Dommen i sag T-95/15 5

C. Dommen i sag T-201/17 6

D. Genoptagelse af den administrative procedure og vedtagelse af den anfægtede afgørelse 6

II. Retsforhandlinger og parternes påstande 10

III. Retlige bemærkninger 10

A. Første anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af princippet ne bis in idem 10

B. Det andet anbringende om, at ligebehandlingsprincippet er tilsidesat ved fastsættelsen af bødens størrelse 15

1. Parternes væsentligste argumenter 15

2. Indledende bemærkninger 20

3. Gennemgang af retspraksis 21

4. Berettigelsen af de retlige forudsætninger for de fremførte klagepunkter 23

5. Om de omhandlede situationers sammenlignelighed, om behandlingen af dem var ensartet eller ulig, og om denne behandling var objektivt begrundet 25

a) Indledende bemærkninger 25

b) Ligelig tilpasning af bødernes grundbeløb 26

1) Om den metode til tilpasning, der er indeholdt i den anfægtede afgørelse 26

2) Lovligheden af de principper og formål, der ligger til grund for tilpasningen af grundbeløbene 27

c) Sammenligningen med Bongs situation 30

d) Sammenligningen med Hamelins situation 30

e) Sammenligningen med GPV's situation 32

C. Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, af princippet om forbud mod forskelsbehandling eller af billighedsprincippet 34

D. Konklusion 37

IV. Sagsomkostninger 39