RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

14. maj 1998 *

I sag T-319/94,

Fiskeby Board AB, Norrköping (Sverige), ved advokat Carl Wetter, Stockholm, og barrister Christopher Vajda, Bar of England and Wales, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokatfirmaet Elvinger, Hoss & Prussen, 15, Côte d'Eich,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Julian Curall og Richard Lyal, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om nedsættelse af den bøde, som sagsøgeren blev pålagt ved Kommissionens beslutning 94/601/EF af 13. juli 1994 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/C/33.833 — Karton, EFT L 243, s. 1),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki og J. D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling, der fandt sted fra den 25. juni 1997 til den 8. juli 1997,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Den foreliggende sag vedrører Kommissionens beslutning 94/601/EF af 13. juli 1994 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/C/33.833 —

Karton, EFT L 243, s. 1), som berigtiget inden offentliggørelsen ved Kommissionens beslutning af 26. juli 1994 (K(94) 2135 endelig udg.) (herefter »beslutningen«). Ved beslutningen blev 19 producenter, der leverer karton inden for Fællesskabet, pålagt bøder for overtrædelser af traktatens artikel 85, stk. 1.

2 Ved skrivelse af 22. november 1990 indgav British Printing Industries Federation, der er brancheorganisation for de fleste kartonemballagetrykkerier i Det Forenede Kongerige (herefter »BPIF«), en uformel klage til Kommissionen. BPIF hævdede, at de kartonproducenter, der leverede til Det Forenede Kongerige, havde foretaget en række samtidige og ensartede prisforhøjelser, og anmodede Kommissionen om at undersøge, hvorvidt der forelå en overtrædelse af EF's konkurrenceregler. BPIF udsendte en pressemeddelelse for at sikre, at dens initiativ blev omtalt i pressen. Pressemeddelelsen blev omtalt af fagpressen i december 1990.

3 Den 12. december 1990 indgav Fédération française du cartonnage ligeledes en uformel klage til Kommissionen, hvori den fremsatte påstande vedrørende det franske kartonmarked svarende til dem, der var indeholdt i BPIF's klage.

4 Den 23. og 24. april 1991 foretog Kommissionens repræsentanter i henhold til artikel 14, stk. 3, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), samtidige, uanmeldte kontrolundersøgelser hos et antal virksomheder og brancheorganisationer inden for kartonsektoren.

5 Efter disse undersøgelser fremsatte Kommissionen i henhold til artikel 11 i forordning nr. 17 begæring til alle de virksomheder, denne beslutning er rettet til, om oplysninger og skriftligt materiale.

6 På grundlag af de ved kontrolundersøgelserne og begæringerne om oplysninger og skriftligt materiale fremkomne oplysninger konkluderede Kommissionen, at de berørte virksomheder fra midten af 1986 og mindst til april 1991 (i de fleste tilfælde) havde deltaget i en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1.

7 Den besluttede som følge heraf at indlede en procedure i henhold til denne bestemmelse. Ved skrivelse af 21. december 1992 fremsendte Kommissionen en meddelelse af klagepunkter til hver enkelt virksomhed. Samtlige virksomheder svarede skriftligt. Ni virksomheder begærede mundtlig høring. Høringen fandt sted fra den 7. til den 9. juni 1993.

8 Som afslutning på proceduren vedtog Kommissionen en beslutning, der bl.a. indeholder følger bestemmelser:

»*Artikel 1*

Buchmann GmbH, Cascades SA, Enso-Gutzeit Oy, Europa Carton AG, Finnboard — the Finnish Board Mills Association, Fiskeby Board AB, Gruber & Weber GmbH & Co. KG, Kartonfabriek 'De Eendracht' NV (der handler under navnet BPB de Eendracht), NV Koninklijke KNP BT NV (tidligere Koninklijke Nederlandse Papierfabrieken NV), Laakmann Karton GmbH & Co. KG, Mo och Domsjö AB (MoDo), Mayr-Melnhof Kartongesellschaft mbH, Papeteries de Lancey SA, Rena Kartonfabrik A/S, Sarrió SpA, SCA Holding Ltd [tidligere Reed Paper & Board (UK) Ltd], Stora Kopparbergs Bergslags AB, Enso Española (tidligere Tampella Española SA) og Moritz J. Weig GmbH & Co. KG har overtrådt artikel 85, stk. 1, i EF-traktaten ved deltagelse

— i Buchmann's og Rena's tilfælde fra omkring marts 1988 og i hvert fald til slutningen af 1990

— hvad angår Enso Española i hvert fald fra marts 1988 til i hvert fald udgangen af april 1991

— i Gruber & Weber's tilfælde i hvert fald fra 1988 og indtil slutningen af 1990

— i de andre tilfælde fra midten af 1986 og i hvert fald til april 1991

i en aftale og samordnet praksis, der startede medio 1986, og som indebar, at leverandører af karton i EF

— samledes regelmæssigt ved en række hemmelige og institutionaliserede møder for at diskutere og nå til enighed om en fælles brancheplan med henblik på at begrænse konkurrencen

— nåede til enighed om regelmæssige prisstigninger for hver produktkvalitet i den enkelte nationale valuta

— planlagde og iværksatte samtidige og ensartede prisstigninger i hele EF

— nåede til forståelse om at fastholde markedsandelene for de store producenter på konstante niveauer, dog med mulighed for ændring fra tid til anden

— traf i stigende grad siden begyndelsen af 1990 samordnede foranstaltninger til styring af leverancer af produktet i EF for derved at sikre gennemførelsen af de nævnte samordnede prisstigninger

— udvekslede forretningsmæssige oplysninger om leverancer, priser, midlertidige produktionsstandsninger, ordrebeholdninger, kapacitetsudnyttelsesgrader osv. til støtte for nævnte forholdsregler.

...

Artikel 3

Følgende bøder pålægges nedennævnte virksomheder for den overtrædelse, der er omhandlet i artikel 1:

...

vi) Fiskeby Board AB, en bøde på 1 000 000 ECU

...«

9 Det fremgår af beslutningen, at overtrædelsen fandt sted gennem organet »Product Group Paperboard« (herefter »PG Paperboard«), der omfattede en række grupper eller udvalg.

10 Under dette organ oprettedes i midten af 1986 et udvalg, »Presidents Working Group« (herefter »PWG«), der bestod af repræsentanter for den øverste ledelse for de største kartonproducenter i Fællesskabet (ca. otte).

11 PWG's formål var navnlig drøftelse og opnåelse af enighed vedrørende markeder, markedsandele, priser og kapacitet. Gruppen traf navnlig generelle beslutninger om tidspunkterne for og størrelsen af de prisforhøjelser, som producenterne skulle gennemføre.

12 PWG refererede til »Direktørkonferencen« (herefter »Direktørkonferencen« eller »PC«), i hvis møder næsten samtlige administrerende direktører for virksomhederne deltog (mere eller mindre regelmæssigt). I den relevante periode holdt Direktørkonferencen møde to gange om året.

13 I slutningen af 1987 oprettedes »Joint Marketing Committee« (herefter »JMC«). Dette udvalgs hovedopgave var at bestemme, hvorvidt og i bekræftende fald hvorledes der kunne gennemføres prisforhøjelser, samt at fastlægge enkelthederne i forbindelse med de prisinitiativer, der besluttedes af PWG, for hvert af de berørte lande og for de store kunder med henblik på at gennemføre et ensartet prissystem i Europa.

14 Det Økonomiske Udvalg (herefter »DØU«) drøftede bl.a. prisbevægelser på de nationale markeder og ordrebeholdninger og meddelte resultaterne af sine undersøgelser til JMC, eller indtil udgangen af 1987 til dens forgænger, Marketing Committee. DØU, der bestod af flertallet af de berørte virksomheders marketingdirektører, holdt møder flere gange om året.

15 Det fremgår endvidere af beslutningen, at Kommissionen antog, at PG Paperboard's aktiviteter befordredes ved hjælp af udveksling af oplysninger gennem Fides, der er et forvaltningsinstitut med hjemsted i Zürich (Schweiz). Det fremgår af beslutningen, at de fleste af PG Paperboard's medlemmer sendte regelmæssige rapporter om ordrer, produktion, omsætning og kapacitetsudnyttelse til Fides. Rapporterne blev behandlet i Fides-systemet, og de samlede data blev udsendt til medlemmerne.

16 Det anføres i beslutningen, at sagsøgeren, Fiskeby Board AB, den 1. juni 1990 blev erhvervet af det nordamerikanske selskab Manville Forest Products. Efter instrukser fra det nye moderselskab ophørte sagsøgeren med at deltage i JMC's møder i juni 1990. Selskabet trak sig imidlertid hverken ud af Direktørkonferencen eller ud af Nordic Paperboard Institute (herefter »NPI«), der er de skandinaviske producenters brancheorganisation.

17 Det fremgår endvidere af beslutningen, at sagsøgeren efter juni 1990 fortsat modtog og disponerede på grundlag af oplysninger fra andre producenter med hensyn til de prisstigninger, der skulle gennemføres (beslutningens betragtning 163, første afsnit).

18 Ifølge beslutningens artikel 1 har sagsøgeren af disse grunde deltaget i kartellet i hele den periode, som beslutningen omfatter, dvs. fra midten af 1986 til april 1991.

Retsforhandlinger

19 Sagsøgeren anlagde nærværende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 10. oktober 1994.

20 16 af de øvrige 18 selskaber, der blev anset for ansvarlige for overtrædelsen, har ligeledes anlagt sag til prøvelse af beslutningen (sag T-295/94, T-301/94, T-304/94, T-308/94, T-309/94, T-310/94, T-311/94, T-317/94, T-327/94, T-334/94, T-337/94, T-338/94, T-347/94, T-348/94, T-352/94 og T-354/94).

21 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 10. juni 1996 hævede sagsøgeren i sag T-301/94, Laakmann Karton GmbH, sagen, der blev slettet af Rettens register ved kendelse af 18. juli 1996 (sag T-301/94, Laakmann Karton mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser).

22 Fire finske virksomheder, der er medlemmer af sammenslutningen Finnboard, og som i denne egenskab er anset for solidarisk ansvarlige for den bøde, der er pålagt Finnboard, har ligeledes anlagt sag til prøvelse af beslutningen (forenede sager T-339/94, T-340/94, T-341/94 og T-342/94).

23 Endelig er der anlagt sag af sammenslutningen CEPI-Cartonboard, som ikke er adressat for beslutningen. CEPI har imidlertid ved skrivelse, indleveret til Rettens Justitskontor den 8. januar 1997, hævet sagen, der blev slettet af Rettens register ved kendelse af 6. marts 1997 (sag T-312/94, CEPI-Cartonboard mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser).

24 Ved skrivelse af 5. februar 1997 indkaldte Retten parterne til et uformelt møde, bl.a. for at høre deres bemærkninger til en eventuel forening af sagerne T-295/94, T-304/94, T-308/94, T-309/94, T-310/94, T-311/94, T-317/94, T-319/94, T-327/94, T-334/94, T-337/94, T-338/94, T-347/94, T-348/94, T-352/94 og T-354/94 med henblik på den mundtlige forhandling. Under mødet, der fandt sted den 29. april 1997, tiltrådte parterne, at sagerne forenedes.

25 Ved kendelse af 4. juni 1997 har formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling besluttet at forene sagerne med henblik på den mundtlige forhandling, idet de har forbindelse med hinanden, jf. procesreglementets artikel 50, og at tage en begæring om fortrolighed, som sagsøgeren i sag T-334/94 har fremsat, til følge.

26 Ved kendelse af 20. juni 1997 har afdelingsformanden taget en begæring om fortrolighed fra sagsøgeren i sag T-337/94 til følge for så vidt angår et dokument, der er blevet fremlagt som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten.

27 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og truffet foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, idet parterne er blevet opfordret til at besvare en række skriftlige spørgsmål samt til at fremlægge visse dokumenter. Parterne har efterkommet opfordringerne.

28 Parterne i de i præmis 24 anførte sager afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten i retsmøder, der blev afholdt i tidsrummet den 25. juni — 8. juli 1997.

Parternes påstande

29 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den bøde, der er pålagt sagsøgeren, nedsættes væsentligt.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Realiteten

Anbringendet om, at Kommissionen ved bødeudmålingen burde have taget hensyn til, at sagsøgerens omsætning på Fællesskabets kartonmarked varierede i løbet af overtrædelsesperioden

Parternes argumenter

31 Sagsøgeren har gjort gældende, at såfremt omsætningen af de produkter, som overtrædelsen vedrører, varierer i løbet af den periode, overtrædelsen vedrører, forudsætter en adækvat bedømmelse af overtrædelsens omfang, at Kommissionen tager hensyn til den faktiske omsætning i den pågældende periode. Ved bødeudmålingen tog Kommissionen imidlertid alene hensyn til omsætningen i 1990 på Fællesskabets kartonmarked.

32 I sagsøgerens tilfælde var det urimeligt alene at lægge dette års omsætning til grund, idet den ikke var repræsentativ for omsætningen i den periode, overtrædelsen vedrørte, dvs. fra midten af 1986 til april 1991. Omsætningen i 1990 på Fællesskabets kartonmarked var fire gange højere end den gennemsnitlige omsætning i 1987 og 1988 og mere end 80% større end den gennemsnitlige omsætning i perioden 1987-1990. Den lave omsætning i 1987 og 1988 var en følge af, at sagsøgerens eneste maskine til fremstilling af karton blev ombygget.

33 Den omstændighed, at 1990 var det sidste hele år, hvor overtrædelsen fandt sted, berettiger ikke i sig selv Kommissionen til at undlade at tage hensyn til begivenheder, der er indtrådt inden dette år. Kommissionen burde have taget hensyn til sagsøgerens individuelle situation som følge af virksomhedens stilling som adressat for den beslutning, hvorved den blev pålagt en bøde (Domstolens dom af 15.7.1970, sag 45/69, Boehringer Mannheim mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 153, org. ref.: Rec. s. 769, præmis 55). På tilsvarende måde burde den have taget hensyn til den omstændighed, at sagsøgeren i 1987 og 1988 var ude af markedet, fordi

virksomhedens eneste maskine blev ombygget. Kommissionen har således selv indrømmet, at der under særlige omstændigheder kan gøres undtagelse fra at anvende omsætningen i det sidste hele år for overtrædelsen, f.eks. såfremt en virksomhed forlader markedet.

34 Der burde så meget desto mere have været taget hensyn til sagsøgerens særlige situation, dvs. det usædvanlige og betragtelige fald i omsætningen, idet det følger af Rettens praksis, at omsætningen inden for den pågældende sektor formodes at give et indtryk af overtrædelsens grovhed (jf. Rettens dom af 14.7.1994, sag T-77/92, Parker Pen mod Kommissionen, Sml. II, s. 549, præmis 94) samt af virksomhedens økonomiske styrke og betydning på markedet.

35 Ved dom af 6. april 1995 (sag T-142/89, Boël mod Kommissionen, Sml. II, s. 867) tiltrådte Retten et tilsvarende anbringende under henvisning til, at sagsøgeren havde godtgjort, at virksomheden havde haft en større omsætning i det referenceår, som Kommissionen havde valgt, end i overtrædelsesperioden generelt.

36 Kommissionen har anført, at den ved at lægge regnskabsåret 1990 til grund bevidst søgte at vurdere virksomhedernes økonomiske styrke i det sidste hele år, hvor overtrædelsen fandt sted, for at tage hensyn til den fordel, som de virksomheder, der deltog i overtrædelsen, havde kunnet drage i form af en forøgelse af deres omsætning. Under henvisning til Rettens dom af 23. februar 1994 (forenede sager T-39/92 og T-40/92, CB og Europay mod Kommissionen, Sml. II, s. 49) har Kommissionen gjort gældende, at denne betragtning er relevant ved enhver form for præventiv politik.

37 Fiskeby's produktion i 1987 og 1988 var ikke udtryk for virksomhedens reelle økonomiske styrke, idet dens produktionsapparat var under ombygning.

38 Bøderne bør under alle omstændigheder beregnes på samme grundlag for at undgå enhver risiko for forskelsbehandling, undtagen i det særlige tilfælde hvor en virksomhed har forladt markedet forinden.

Rettens bemærkninger

39 Det er ubestridt, at de individuelle bøder blev udmålt under hensyn til omsætningen på Fællesskabets kartonmarked i 1990 i de enkelte virksomheder, som beslutningen var rettet til.

40 Kommissionen kunne med føje tage hensyn til omsætningen som et af de kriterier, der konsekvent er blevet inddraget ved bødeudmålingen.

41 Da 1990 var det sidste hele år, hvor den i beslutningens artikel 1 konstaterede overtrædelse fandt sted, har Kommissionens hensyntagen til de enkelte virksomheders omsætning i dette år givet den mulighed for at bedømme såvel de enkelte virksomheders størrelse og økonomiske betydning inden for kartonsektoren som omfanget af overtrædelsen for hver enkelts vedkommende, hvilket er relevante omstændigheder ved vurderingen af grovheden af den overtrædelse, den enkelte virksomhed har begået (Domstolens dom af 7.6.1983, forenede sager 100/80, 101/80, 102/80 og 103/80, Musique Diffusion française m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1825, præmis 120 og 121).

42 Det bemærkes særligt, at i det omfang der med henblik på fastlæggelsen af forholdet mellem de bøder, som skal pålægges virksomheder, som har medvirket i samme overtrædelse, skal tages udgangspunkt i omsætningen, er det nødvendigt at afgrænse den periode, som skal lægges til grund, således at de fremkomne tal er så sammenlignelige som muligt (samme dom, præmis 122). Det følger heraf, at en bestemt virksomhed ikke kan kræve, at Kommissionen i forhold til den baserer sig

på en anden periode end den, der generelt anvendes, medmindre virksomheden godtgør, at dens omsætning i sidstnævnte periode som følge af dens særlige forhold hverken er udtryk for dens faktiske størrelse, dens økonomiske betydning eller omfanget af den overtrædelse, den har begået.

43 I den foreliggende sag er der ikke grundlag for at antage, at Kommissionen, specielt for så vidt angår sagsøgeren, burde have baseret sig på omsætningen i en anden periode end den, der faktisk blev lagt til grund, og som også for sagsøgeren var det sidste hele år inden for den konstaterede overtrædelsesperiode.

44 Selv om det fremgår af oplysninger fra sagsøgeren, at virksomheden foretog en ombygning af sit produktionsapparat i løbet af 1987 og 1988, hvilket medførte et betydeligt fald i omsætningen i disse to år, er det imidlertid klart, at det var forudseeligt og endog sikkert, at der var tale om et midlertidigt fald, og at omsætningen på ny ville nå et sædvanligt og sammenligneligt — om ikke højere — niveau end i året forud for påbegyndelsen af ombygningen, når denne først var tilendebragt.

45 Kommissionen havde derfor grund til at antage, at sagsøgerens omsætning i referenceåret (1990) var udtryk for såvel virksomhedens reelle størrelse og økonomiske styrke inden for kartonsektoren som for overtrædelsens omfang. Den ville derimod ikke have vurderet virksomhedens forhold og omfanget af overtrædelsen korrekt, såfremt den havde efterkommet sagsøgerens begæring og havde taget hensyn til omsætningen i regnskabsårene 1987-1990, i det omfang denne var usædvanligt lav.

46 Det fremgår heraf, at den foreliggende sag adskiller sig fra Boël-sagen, som sagsøgeren har henvist til. I Boël-sagen gjorde sagsøgeren gældende, at virksomheden

havde haft en usædvanlig stor omsætning i referenceåret, navnlig i forhold til den omsætning, de øvrige adressater for beslutningen havde opnået, hvilket Kommissionen ikke bestred. Under disse omstændigheder antog Retten, at den omsætning, Kommissionen havde anvendt ved bødeudmålingen, hverken var udtryk for sagsøgerens reelle størrelse eller økonomiske betydning eller for omfanget af den begåede overtrædelse (dommens præmis 133).

47 Henset hertil bør dette anbringende forkastes.

Anbringendet om, at der forelå formildende omstændigheder

48 Sagsøgeren har påberåbt sig en række omstændigheder, som burde have været tillagt betydning som formildende omstændigheder ved udmålingen af den bøde, der blev pålagt virksomheden. I det følgende skal de enkelte omstændigheder gennemgås særskilt.

Anbringendet om, at Kommissionen burde have taget hensyn til sagsøgerens underordnede og passive rolle

— Parternes argumenter

49 Sagsøgeren har gjort gældende, at bødens størrelse viser, at Kommissionen har undladt at tage hensyn til sagsøgerens underordnede og passive rolle i det ulovlige samarbejde.

50 Sagsøgeren har understreget, at virksomheden aldrig deltog i møderne i PWG, initiativtageren til og den senere drivkraft bag kartellet, hvis formål var at »bidrage til at skabe disciplin på markedet«, hvilket omfattede »drøftelser og opnåelse af enighed vedrørende markeder, markedsandele, priser, prisforhøjelser og kapacitet« (beslutningens betragtning 37). Sidste gang, virksomheden deltog i et møde i JMC, var i april 1990, og det samme gælder Paper Agents Association's møder (jf. beslutningens betragtning 94 ff.), ligesom virksomheden på eget initiativ trådte ud af JMC i juni 1990, dvs. ca. fem måneder inden BPIF indgav sin klage til Kommissionen (november 1990).

51 Da virksomheden i 1987 og 1988 reelt var uden for markedet, havde den ringe interesse i at deltage aktivt i JMC. Det bestrides hverken, at virksomheden i efteråret 1990 — efter at være trådt ud af JMC — modtog prisoplysninger fra andre producenter, eller at den anvendte disse (beslutningens betragtning 163). Dette aspekt vedrører imidlertid snarere overtrædelsens varighed end sagsøgerens rolle i kartellet.

52 Virksomhedens deltagelse i såvel JMC, prisforhøjelser som annoncerede prisforhøjelser var underordnet og passiv, eftersom den aldrig havde stillet forslag om prisforhøjelser.

53 Blandt kartellets vigtigste opgaver var ifølge beslutningens betragtning 51 at føre en mængdekontrol for at opretholde en omtrentlig balance mellem produktion og forbrug. Sagsøgeren begrænsede imidlertid aldrig sin produktion som følge af sin deltagelse i kartellet.

54 I relation til Kommissionens påstand om, at der var konstateret en enkelt overtrædelse, der bestod i »en fælles brancheplan med henblik på at begrænse konkurrencen«, og som bl.a. omfattede en aftale om opdeling af markeder og samordnede foranstaltninger til styring af leverancer af produktet, erkender sagsøgeren at have spillet en underordnet rolle heri, idet virksomheden leverede oplysninger til JMC, der kunne anvendes af PWG's medlemmer med henblik på en begrænsning af pro-

duktionen. Spørgsmålet om mængdekontrol fik imidlertid først praktisk betydning i begyndelsen af 1990, efter at der ikke længere arbejdedes under fuld kapacitetsudnyttelse inden for branchen.

55 Sagsøgeren har konkluderet, at virksomhedens deltagelse i en overtrædelse vedrørende kontrol med udbuddet højst kunne have varet fire år (fra midten af 1986 til april 1990), mens oplysninger af denne art først fik praktisk betydning i begyndelsen af 1990.

56 Kommissionen har præciseret, at den overtrædelse, den havde konstateret, bestod i »en fælles brancheplan med henblik på at begrænse konkurrencen«, hvilket omfattede aftalte prisstigninger, en aftale om opdeling af markeder, samordnede foranstaltninger til styring af leverancer af produktet og udveksling af forretningsmæssige oplysninger til støtte for disse politikker. Samtlige beslutningens adressater deltog i overtrædelsen som sådan, selv om de ikke nødvendigvis havde udøvet samtlige handlinger, som ordningen forudsatte. Sagsøgeren kan derfor ikke kræve bøden nedsat med den begrundelse, at virksomheden ikke havde deltaget i foranstaltninger med henblik på at begrænse virksomhedens egen produktion.

57 De producenter, der havde sæde i PWG, anvendte i realiteten produktionsbegrænsende foranstaltninger i fælles interesse. Disse skulle styrke foranstaltningerne på prisområdet, som umiddelbart vedrørte de små producenter.

58 Sagsøgerens kendskab til og godkendelse af PWG's markedsopdelingspolitik, dens meddelelse af oplysninger til Fides om produktion, afsætning og kapacitetsudnyttelse samt dens deltagelse i drøftelser inden for JMC vedrørende ordrebeholdninger bekræfter, at sagsøgeren bidrog til mængdekontrollen.

59 Kommissionen har erkendt, at sagsøgeren ikke var en af »hovedmændene« i kartellet. Dette betyder imidlertid ikke automatisk, at virksomhedens rolle var underordnet eller passiv. Sagsøgeren havde haft sæde i PC, JMC og DØU, havde samarbejdet med PWG som medlem af JMC og havde deltaget i lighed med de øvrige for så vidt angik prisinitiativer.

— Rettens bemærkninger

60 Kommissionen har oplyst, at den ved udmålingen af bøder til de virksomheder, som beslutningen var rettet til, bl.a. tog hensyn til den rolle, de hver især har spillet i det ulovlige samarbejde (beslutningens betragtning 169, første afsnit, første led). I betragtning 170 anføres det endvidere, at de virksomheder, der deltog i PWG's møder, som udgangspunkt måtte anses for »hovedmænd« i kartellet, mens de øvrige virksomheder blev anset for »almindelige medlemmer«. Det er endelig ubestridt, at der ved bødeberegningen blev anvendt en grundsats på 9% af den enkelte adressats omsætning på Fællesskabets kartonmarked i 1990 i forhold til kartellets »hovedmænd« og på 7,5% i forhold til de »almindelige medlemmer«.

61 Sagsøgeren har under retsmødet nærmere oplyst, at virksomheden ikke bestrider at have deltaget i den overtrædelse, der er fastslået i beslutningens artikel 1. Virksomhedens indsigelse vedrører alene Kommissionens bedømmelse af den rolle, som virksomheden hævdes at have spillet i forbindelse med den konstaterede overtrædelse.

62 Sagsøgeren har endvidere ikke bestridt den rolle, de enkelte organer i PG Paperboard havde. I denne forbindelse fremgår det af beslutningen, at de væsentligste konkurrencebegrænsende beslutninger blev truffet i PWG. Selv om det ifølge Kommissionen må lægges til grund, at samtlige de virksomheder, der er nævnt i beslutningens artikel 1, har deltaget i samtlige led af overtrædelsen, som anført i beslutningens artikel 1, fremgår det af beslutningen, at det ulovlige samarbejde, der havde til formål at fastholde de store producenternes markedsandele på konstante

niveauer, dog med adgang til ændring fra tid til anden, kun vedrørte markedsandele for de virksomheder, der deltog i PWG's møder (beslutningens betragtning 51-60). For så vidt angår det ulovlige samarbejde om produktionsstandsninger har Kommissionen endelig erkendt, at »også her så det ud, som om det var de førende producenter, der påtog sig byrden med at indskrænke produktionen for at fastholde priserne« (beslutningens betragtning 71, stk. 2).

63 Henset hertil kan Retten ikke tiltræde sagsøgernes klagepunkt om, at Kommissionen ikke skulle have bedømt virksomhedens rolle i kartellet korrekt.

64 For det første blev sagsøgeren ikke anset for en af »hovedmændene« i kartellet. Kommissionen tog herved hensyn til, at sagsøgeren ikke deltog i PWG's møder.

65 For det andet fremgår det af beslutningen, at de virksomheder, der ikke deltog i PWG's møder, på JMC's møder blev informeret om beslutninger, der blev truffet af PWG, samt at JMC hovedsagelig var ansvarlig for forberedelsen af PWG's beslutninger, ligesom de nærmere drøftelser om beslutningernes gennemførelse fandt sted her (jf. navnlig beslutningens betragtning 44-48).

66 Sagsøgeren har erkendt, at virksomheden i perioden fra 1983 til april 1990 deltog i såvel JMC's møder som i møder i Marketing Committee, der var JMC's forgænger, men har ikke været i stand til at give mere nøjagtige oplysninger om de møder, virksomheden havde deltaget i før begyndelsen af 1989 (jf. tabel 4 bilagt beslutningen). For så vidt angår de møder i JMC, der fandt sted i perioden fra begyndelsen af 1989 til april 1990, for hvilke der foreligger præcise oplysninger, har sagsøgeren erkendt at have deltaget i fem af de ni møder i JMC (samme tabel). Sagsøgeren har endelig erkendt, at en repræsentant for NPI ved nogle få lejligheder telefonisk gav

virksomheden oplysninger om emner, der var blevet drøftet på JMC-møder, hvor virksomheden ikke var til stede (beslutningens betragtning 46, første afsnit).

67 Det følger heraf, at når sagsøgeren hverken bestrider beslutningens beskrivelse af JMC's funktion eller virksomhedens deltagelse i den overtrædelse, der er konstateret i beslutningens artikel 1, kan virksomheden ikke med rimelighed hævde, at Kommissionen burde have bedømt virksomhedens betydning for kartellet som mindre væsentlig i forhold til de øvrige virksomheder, der blev anset for »almindelige medlemmer«.

68 Det er i denne forbindelse uden betydning, at sagsøgeren ikke deltog i JMC's møder efter april 1990.

69 Sagsøgeren har således ikke bestridt påstanden i beslutningens betragtning 163, første afsnit, om, at selv om virksomheden ophørte med at deltage i møderne i JMC, modtog og disponerede den fortsat på grundlag af oplysninger fra andre producenter for så vidt angik de prisstigninger, der skulle gennemføres. Selv om det utvivlsomt er korrekt, at det, som sagsøgeren har påpeget, fremgår af beslutningen, at det først var i løbet af 1990, at markedsvilkårene medførte, at producenterne så sig nødsaget til at gennemføre midlertidige produktionsstandsninger for at opretholde prisniveauet (beslutningens betragtning 70), fremgår det ligeledes, at spørgsmålet om kapacitetsudnyttelse og midlertidige produktionsstandsninger blev drøftet i JMC som led i forberedelsen af samordnede prisforhøjelser også inden, der faktisk blev gennemført produktionsstandsninger (beslutningens betragtning 69).

70 I det omfang sagsøgeren havde deltaget i JMC's møder inden april 1990, kunne virksomheden ikke være uvidende om de generelle former for ulovligt samarbejde, som de oplysninger, virksomheden havde modtaget og anvendt ved fastlæggelsen af sin egen prispolitik efter april 1990, indgik i. At der eventuelt først blev gennemført produktionsstandsninger, efter at sagsøgeren for sidste gang havde

deltaget i et JMC-møde, er derfor i sig selv helt uden betydning ved vurderingen af den rolle, som virksomheden har spillet i forbindelse med overtrædelsen.

71 Når henses til disse betragtninger, kan sagsøgerens anbringende ikke tiltrædes.

Anbringendet om, at Kommissionen burde have tillagt sagsøgerens tab betydning som formildende omstændighed

— Parternes argumenter

72 Ifølge sagsøgeren burde Kommissionen have taget hensyn til virksomhedens tab i overtrædelsesperioden som formildende omstændighed. Dette resultat bekræftes af Kommissionen beslutning 86/398/EØF af 23. april 1986 vedrørende en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/31.149 — Polypropylen, EFT L 230, s. 1, herefter »polypropylen-beslutningen«). Kommissionen antog ligeledes med urette, at sagsøgeren havde haft fordel af overtrædelsen.

73 Kommissionen har anført, at sagsøgeren ikke har gjort gældende, at sektoren ikke var rentabel i den pågældende periode. Den omstændighed, at sektoren ikke var udsat for større vanskeligheder i denne periode, adskiller denne situation i forhold til den, der var genstand for polypropylen-beslutningen.

74 Under alle omstændigheder er Kommissionen ikke forpligtet til konsekvent at anse tab for en formildende omstændighed, idet et sådant standpunkt kunne modvirke forbuddet mod ulovligt samarbejde, særligt inden for sektorer, der er ramt af vanskeligheder.

— Rettens bemærkninger

75 Sagsøgeren har ikke gjort gældende, at der var krise inden for kartonsektoren i den periode, som beslutningen vedrører, men blot, at Kommissionen burde havde taget hensyn til virksomhedens underskud som en formildende omstændighed.

76 Som Domstolen allerede tidligere har fastslået, ville anerkendelsen af en sådan forpligtelse imidlertid medføre en uberettiget konkurrencemæssig fordel for virksomheder, der er mindre tilpassede til markedsforholdene (dom af 8.11.1983, forenede sager 96/82-102/82, 104/82, 105/82, 108/82 og 110/82, IAZ m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3369, præmis 55).

77 Dette anbringende kan følgelig ikke tiltrædes.

Anbringendet om, at Kommissionen burde have tillagt sagsøgerens program for overholdelse af konkurrencereglerne betydning som formildende omstændighed

— Parternes argumenter

78 Sagsøgeren har gjort gældende, at det ligeledes skal anses for en formildende omstændighed, at virksomheden traf foranstaltninger for at undgå nye overtrædelser, nærmere bestemt, at den indførte et program for overholdelse af konkurrencereglerne og har indstillet leveringen af oplysninger til sammenslutningen CEPI-Cartonboard, der var efterfølgeren for forvaltningsinstituttet Fides i relation til behandling af oplysninger, indtil spørgsmålet om udveksling af oplysninger er afklaret.

79 Sagsøgeren har afvist Kommissionens argument om, at konkurrenceprogrammet blot indgik som led i virksomhedens politik om ikke at bestride de faktiske omstændigheder ifølge meddelelsen af klagepunkter, som allerede var blevet belønnet. Dens holdning over for Kommissionen i relation til den begåede overtrædelse og indførelsen af et konkurrenceprogram med henblik på at undgå en fremtidig overtrædelse er to særskilte omstændigheder.

80 Kommissionen har erkendt, at et konkurrenceprogram alt efter sagens omstændigheder kan være en formildende omstændighed (dommen i Parker Pen-sagen, a.st., præmis 93). I den foreliggende sag indgik sagsøgerens konkurrenceprogram som led i virksomhedens politik om ikke at bestride de faktiske omstændigheder, der blev gjort gældende i meddelelsen af klagepunkter, hvilket allerede var blevet belønnet. Programmet havde endvidere hverken haft indflydelse på selve overtrædelsen eller sagsøgerens deltagelse i denne.

— Rettens bemærkninger

81 Overtrædelsernes grovhed skal fastslås på grundlag af en lang række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder, dens sammenhæng og bødernes afskrækkende virkning, uden at der er opstillet en bindende eller udtømmende liste over de kriterier, som obligatorisk skal tages i betragtning (Domstolens kendelse af 25.3.1996, sag C-137/95 P, SPO m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 54).

82 Det følger heraf, at selv om iværksættelse af et konkurrenceprogram godtgør, at den pågældende virksomhed er sindet at hindre fremtidige overtrædelser, og således bidrager til, at Kommissionen bedre kan varetage sine opgaver, der bl.a. består i at anvende traktatens principper på det konkurrenceretlige område, og at bistå virksomhederne heri, medfører den blotte omstændighed, at indførelsen af et konkurrenceprogram i enkelte tilfælde i Kommissionens hidtidige beslutningspraksis er blevet tillagt betydning som formildende omstændighed, ikke en tilsvarende forpligtelse for institutionen i den foreliggende sag.

83 Kommissionen har derfor med føje kunnet antage, at det i den foreliggende sag var rimeligt alene at belønne virksomhedernes bistand til, at dens arbejde med at fastslå overtrædelsen lettedes. Da sagsøgeren har opnået en nedsættelse af bøden med en tredjedel som følge af sit samarbejde med Kommissionen under den administrative procedure, kan det ikke bebrejdes Kommissionen, at den ikke har nedsat sagsøgerens bøde yderligere.

84 Endelig bemærkes, at det ganske vist er vigtigt, at sagsøgeren traf foranstaltninger for at undgå, at dets medarbejdere i fremtiden begår nye overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler, men dette ændrer ikke ved, at sagsøgeren i denne sag har begået en overtrædelse (Rettens dom af 17.12.1991, sag T-7/89, Hercules Chemicals mod Kommissionen, Sml. II, s. 1711, præmis 357).

85 Dette anbringende kan derfor heller ikke tiltrædes.

Anbringendet om, at ligebehandlingsprincippet er tilsidesat, idet den bøde, der blev pålagt Fiskeby, var for høj i forhold til de bøder, der blev pålagt »hovedmændene«

Parternes argumenter

86 Sagsøgeren har konstateret, at den bøde på en million ECU, som blev pålagt virksomheden, svarer til 5% af dens omsætning på Fællesskabets kartonmarked i 1990.

87 Ifølge sagsøgeren er denne bøde alt for høj i forhold til de bøder, der blev pålagt de »hovedmænd«, der ikke samarbejdede, dvs. Finnboard, Mayr-Melnhof og MoDo (hvis bøder svarer til 9% af deres omsætning inden for Fællesskabet). Disse virksomheder bør, som Kommissionen har understreget, bære et særligt ansvar for overtrædelsen. Bødesatserne burde være en korrekt afspejling af den grad af medvirken i kartellet for henholdsvis »hovedmændene« og de virksomheder, der spillede en underordnet rolle, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag, for så vidt som de »hovedmænd«, der havde samarbejdet i samme omfang som Fiskeby, kun er blevet pålagt en bøde svarende til 6% af deres omsætning.

88 Den bøde, der er blevet pålagt Stora, svarer således kun til 3% af virksomhedens omsætning på Fællesskabets kartonmarked i 1990. Sagsøgeren finder, at det er uretfærdigt, at sagsøgerens bøde er beregnet efter en højere sats end bøden til Stora.

89 Sagsøgerens bøde er ligeledes uforholdsmæssig i forhold til de bøder, der er blevet pålagt de to »hovedmænd«, KNP og Weig.

90 Kommissionen finder, at sagsøgerens begæring om en bødenedsættelse savner grundlag. Forhøjelsen af bøden til »hovedmændene« (9% som grundsats i stedet for 7,5%) er i det store og hele i overensstemmelse med, hvad Domstolen og Retten har accepteret i andre sager.

91 Sagsøgerens bøde, der blev fastsat til 5% af omsætningen under henvisning til, at virksomheden ikke havde bestridt de væsentligste faktiske omstændigheder, som gjordes gældende i meddelelsen af klagepunkter, svarer relativt betragtet til lidt over halvdelen af den sats, der blev anvendt i forhold til de »hovedmænd«, der ikke havde samarbejdet med Kommissionen.

92 Som følge af de særlige omstændigheder ved KNP og Weig's deltagelse i PWG blev der indledningsvis anvendt en sats på knap 9% til disse »hovedmænd«. Bødesatsen til KNP blev efterfølgende nedsat til mellem 5 og 6% af virksomhedens omsætning af karton i Fællesskabet i 1990 som følge af virksomhedens samarbejde.

93 Stora's adfærd, der var en langt større hjælp for Kommissionen end sagsøgerens, kunne begrunde den meget væsentlige bødenedsættelse. Denne nedsættelse var i øvrigt uafhængig af den omstændighed, at Stora var en af hovedmændene, hvilket ligeledes fremgår af Rena-sagen, der vedrører et almindeligt medlem, hvis bøde ligeledes blev nedsat med to tredjedele.

Rettens bemærkninger

94 Det fremgår af det ovenfor anførte, at bøderne blev udmålt under hensyn til omsætningen på Fællesskabets kartonmarked i 1990 i hver af de virksomheder, der var adressat for beslutningen, og at de grundsatser, der blev anvendt ved beregningen af bøderne, androg henholdsvis 9% af omsætningen til kartellets »hovedmænd« og 7,5% til de »almindelige medlemmer«. Det står endvidere fast, at Rena og Stora har fået nedsat deres bøder med to tredjedele som følge af deres aktive samarbejde med Kommissionen lige fra begyndelsen, mens visse andre virksomheder, herunder sagsøgeren, har fået deres bøder nedsat med en tredjedel som følge af, at de ikke i deres svar på meddelelsen af klagepunkter bestred de væsentligste af de faktiske forhold, som Kommissionen lagde vægt på over for dem (jf. beslutningens betragtning 171 og 172).

95 I overensstemmelse med de kriterier, der er beskrevet oven for, svarer sagsøgerens bøde således til 7,5% af virksomhedens omsætning på Fællesskabets kartonmarked i 1990, hvilken sats efterfølgende er nedsat med en tredjedel med den begrundelse,

at virksomheden ikke sit svar på meddelelsen af klagepunkter har bestridt de væsentligste af de faktiske forhold, som Kommissionen lagde vægt på over for den.

96 Inden Rettens gennemgang af spørgsmålet om, hvorvidt bødeniveauet er for højt i forhold til de bøder, der er blevet pålagt de virksomheder, der blev anset for »hovedmænd« i kartellet, bemærkes, som det allerede er fastslået, at Kommissionen har haft føje til konsekvent at tage hensyn til omsætningen på Fællesskabets kartonmarked i 1990 i hver af de virksomheder, der var adressat for beslutningen.

97 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den bøde, der blev pålagt sagsøgeren, er for høj i forhold til de bøder, der blev pålagt de af »hovedmændene«, hvis bøder er blevet nedsat som følge af virksomhedernes samarbejde med Kommissionen, bemærkes for det første, at Kommissionen med rette antog, at de virksomheder, der deltog i PWG's møder, må bære et særligt ansvar for overtrædelsen (beslutningens betragtning 170). Den har dernæst foretaget en korrekt vurdering af overtrædelsens grovhed, dels i henseende til kartellets »hovedmænd«, dels i henseende til dets »almindelige medlemmer«, idet den udmålte bøderne til de to kategorier af virksomheder, på grundlag af en grundsats på henholdsvis 9% og 7,5% af den relevante omsætning.

98 Det understreges i denne forbindelse, at sagsøgeren hverken har bestridt beskrivelsen af overtrædelsen i beslutningen eller har påberåbt sig nærmere bestemte omstændigheder til støtte for sin påstand om, at bødesatserne ikke var en korrekt afspejling af det særlige ansvar, der påhviler de virksomheder, der deltog i PWG's møder.

99 For det andet er der ikke grundlag for at kritisere de af Kommissionen indrømmede nedsættelser af de oprindeligt udmålte bøder. Da sagsøgeren fandtes beret-

tiget til at få sin bøde nedsat med en tredjedel som følge af sit samarbejde med Kommissionen, har sagsøgeren ikke været genstand for forskelsbehandling i forhold til »hovedmændene«, som ifølge beslutningens betragtning 172 opnåede en tilsvarende nedsættelse. Sagsøgeren har endvidere ikke gjort gældende, at virksomhedens samarbejde med Kommissionen skulle have været mere omfattende end de øvrige virksomheders, hvis bøder blev nedsat med en tredjedel.

100 I relation til sagsøgerens sammenligning med den behandling, som KNP og Weig fik, bemærkes for det tredje, at det fremgår af en oversigt, som Kommissionen har fremlagt som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten, at bøderne til disse to virksomheder var højere end den bøde, der blev pålagt sagsøgeren, men at de blev beregnet efter en grundsats, der var lavere end de 9%, som fandt anvendelse i forhold til de øvrige virksomheder, der havde deltaget i PWG's møder.

101 Beslutningen indeholder imidlertid tilstrækkelige forklaringer på, hvorfor grundsatsen på 9% til kartellets »hovedmænd« ikke fandt anvendelse i forhold til KNP og Weig. Ifølge betragtning 170, andet afsnit, blev KNP kun anset for en af »hovedmændene« i kartellet i det tidsrum, hvori virksomheden deltog i PWG's møder, dvs. i et kortere tidsrum end det, hvori virksomheden deltog i kartellet. Kommissionen har endvidere oplyst, at den tog hensyn til den omstændighed, at skønt Weig var medlem af PWG, syntes virksomheden ikke at have spillet nogen betydningsfuld rolle i forbindelse med fastlæggelsen af kartellets politik (betragtning 170, tredje afsnit). Sagsøgerens påstand om, at dens bøde var uforholdsmæssig i forhold til de bøder, der blev pålagt KNP og Weig, savner således grundlag.

102 For det fjerde har Stora afgivet redegørelser til Kommissionen, der indeholder en meget nøje beskrivelse af overtrædelsens art og genstand, de forskellige organers opgaver i PG Paperboard og de enkelte producenters medvirken i overtrædelsen. Med disse redegørelser har Stora givet oplysninger, der går langt ud over, hvad Kommissionen kunne have krævet i henhold til artikel 11 i forordning nr. 17. Selv

om Kommissionen i beslutningen har erklæret at have beviser, der bekræfter oplysningerne i Stora's redegørelser (beslutningens betragtning 112 og 113), fremgår det klart, at Stora's redegørelser er det vigtigste bevis for overtrædelsen. Uden disse redegørelser havde Kommissionen i hvert fald haft langt større vanskeligheder ved at konstatere den overtrædelse, som er genstand for beslutningen, og at bringe den til ophør.

103 Under hensyn hertil overskred Kommissionen ikke grænserne for det skøn, der tilkommer den i forbindelse med bødeudmålingen, da den nedsatte bøden til Stora med to tredjedele. Sagsøgeren har derfor ikke grundlag for sin påstand om, at den pålagte bøde var for høj i forhold til Stora's bøde.

104 Henset til det således anførte kan anbringendet ikke tiltrædes.

Det subsidiære anbringende om overtrædelse af traktatens artikel 190

Parternes argumenter

105 Ifølge sagsøgeren er beslutningen behæftet med en begrundelsesmangel, idet den ikke gav sagsøgeren mulighed for på adækvat måde at efterprøve de omstændigheder, som foranledigede Kommissionen til at pålægge virksomheden en bøde på en million ECU. Beslutningen opfylder derfor ikke de krav, som Domstolen har opstillet (dom af 4.7.1963, sag 24/62, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 407, org. ref.: Rec. s. 129, på s. 143, og af 7.4.1992, sag C-358/90, Compagnia italiana alcool mod Kommissionen, Sml. I, s. 2457, præmis 40).

106 Skønt de betragtninger, der første gang blev fremført af et medlem af Kommissionen under en pressekonference den 13. juli 1994, åbenbart var af stor betydning for Kommissionens begrundelse for bødeniveauet, fremgår de ikke af beslutningen.

107 Kommissionen angav hverken, som det kræves efter den anførte retspraksis, de væsentligste faktiske omstændigheder, hvorpå retsakten hviler, eller institutionens argumentation, således at interesserede parter bliver i stand til forstå grundene til den pågældende foranstaltning og til herigennem at gøre deres rettigheder gældende, og Retten i stand til at udøve sin kontrol. Beslutningen angiver således hverken, hvilket referenceår den omsætning, der er lagt til grund ved bødeberegningen, vedrørte, med hvilken procent bøden til »hovedmændene« og til de øvrige virksomheder blev beregnet, eller de nedsættelser, som Stora og sagsøgeren blev indrømmet.

108 Sagsøgeren bestrider således nærmere at have fået oplysning om, som hævdet af Kommissionen, at den havde valgt at lægge regnskabsåret 1990 til grund ved bødeberegningen. I det første dokument, som Kommissionen har henvist til, nemlig en skrivelse med anmodning om oplysninger i henhold til artikel 11 i forordning nr. 17 af 16. juli 1991, har Kommissionen opfordret sagsøgeren til at give oplysning om omsætningen »i de seneste fem år«. Den omsætning, der er anført i de individuelle oplysninger, der var bilagt meddelelsen af klagepunkter, vedrører fire år (1987-1990). Det fremgår på ingen måde af den passus i beslutningen, som Kommissionen har henvist til (betragtning 168, tredje led), at det valgte referenceår var 1990.

109 Selv om det antages, at Kommissionen ville begrunde sagsøgerens bøde under henvisning til de generelle kriterier, der fremgår af beslutningens betragtning 169, er den heri anførte begrundelse imidlertid utilstrækkelig. De adressater, der har påberåbt sig formildende omstændigheder (et begreb, Kommissionen i øvrigt ikke har defineret), har ikke mulighed for at blive bekendt med, hvilke omstændigheder der faktisk blev taget hensyn til. Kommissionen kan ikke begrunde sin manglende

gennemgang af de påberåbte formildende omstændigheder med, at de ikke kunne anses for »reelle formildende omstændigheder«.

110 Kommissionen burde endvidere have oplyst, hvorledes de generelle kriterier for bødeudmålingen, der gjaldt for samtlige virksomheder, konkret blev anvendt i forhold til hver enkelt virksomhed (jf. i samme retning Rettens dom af 24.10.1991, sag T-2/89, Petrofina mod Kommissionen, Sml. II, s. 1087). Dette krav følger af, at Kommissionen allerede har en forpligtelse til at redegøre for de formildende omstændigheder, den har lagt til grund, når den udsteder en beslutning, hvorved blot en enkelt virksomhed pålægges en bøde.

111 Endelig var det så meget mere påkrævet, at Kommissionen begrundede sin beslutning, idet den pålagte bøde var stor, og idet den konkurrenceretlige procedure, der kan medføre en sanktion, har pønal karakter, som anført af Den Europæiske Menneskerettighedskommission (udtalelse i sagen Société Stenuit mod Frankrig, sag nr. 11598/85, Rapport af 30.5.1991, serie A, nr. 232-A).

112 Kommissionen har gjort gældende, at beslutningen er tilstrækkeligt begrundet.

113 At Kommissionen havde valgt at lægge omsætningen for 1990 til grund, fremgik af en række dokumenter, nemlig af en skrivelse, som i 1991 blev fremsendt til sagsøgeren i henhold til artikel 11 i forordning nr. 17, og af de individuelle oplysninger, der var bilagt meddelelsen af klagepunkter. Det valgte referenceår kunne ligeledes udledes af beslutningens betragtning 168, tredje led, hvori værdien af Fællesskabets kartonmarked er oplyst. Beslutningen har således stor lighed med polypropylenbeslutningen, som Retten i det væsentlige opretholdt.

114 Kommissionen er endelig ikke forpligtet til at oplyse, hvilket regnskabsår der lægges til grund i beslutninger, hvorved der pålægges bøder. Denne beslutningspraksis er i øvrigt ikke blevet kritiseret af Fællesskabets retsinstanser.

115 For så vidt angår de øvrige grunde, der er nævnt i beslutningen, har Kommissionen henvist til begrundelsen i beslutningen vedrørende begrebet en enkelt overtrædelse, den deraf følgende samlede bøde (bl.a. betragtning 61 ff. og 129 ff.), overtrædelsens grovhed (betragtning 167 og 168 samt Rettens dom af 24.10.1991, sag T-3/89, Atochem mod Kommissionen, Sml. II, s. 1177, præmis 227) samt dens hensyntagen til virksomhedernes rolle i overtrædelsen (betragtning 171 og 172).

116 Den blotte omstændighed, at det medlem af Kommissionen, der er ansvarlig for konkurrencepolitikken, havde tilføjet visse yderligere detaljer under en pressekonference den 13. juli 1994, er på ingen måde udtryk for, at beslutningen er utilstrækkeligt begrundet. Retten skal ikke tage disse oplysninger i betragtning under sin efterprøvelse af beslutningen.

117 Kommissionen er endelig ikke forpligtet til at tage stilling til samtlige argumenter, der er blevet gjort gældende af de enkelte virksomheder, men kun til de væsentligste af disse (Domstolens dom af 9.11.1983, sag 322/81, Michelin mod Kommissionen, Sml. s. 3461, præmis 14, og af 11.7.1989, sag 246/86, Belasco m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2117, præmis 55). I den foreliggende sag har den taget hensyn til reelle formildende omstændigheder, den har i beslutningen anført, hvem der nød fordel heraf, specielt sagsøgeren (beslutningens betragtning 171 og 172), ligesom den fandt, at der ikke gjorde sig andre formildende omstændigheder gældende, hverken i individuel eller generel henseende.

Rettens bemærkninger

118 Ifølge fast retspraksis har pligten til at begrunde en individuel beslutning til formål at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at efterprøve beslutningens

lovlighed og at give den berørte de oplysninger, ved hjælp af hvilke det kan fastslås, om der er grundlag for beslutningen, eller om der foreligger en sådan fejl, at den kan anfægtes. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (jf. f.eks. Rettens dom af 11.12.1996, sag T-49/95, Van Megen Sports mod Kommissionen, Sml. II, s. 1799, præmis 51).

119 Omfanget af begrundelsespligten skal, for så vidt angår en beslutning som den foreliggende, hvorved flere virksomheder pålægges bøder for en overtrædelse af de fællesskabsretlige konkurrenceregler, afgøres under hensyn til, at overtrædelsernes grovhed skal fastslås på grundlag af en lang række forhold, herunder bl.a. sagens særlige omstændigheder, dens sammenhæng og bødernes afskrækkende virkning, uden at der er opstillet en bindende eller udtømmende liste over de kriterier, som obligatorisk skal tages i betragtning (kendelsen i SPO-sagen, a.st., præmis 54).

120 Ved udmålingen af de enkelte bøder har Kommissionen et vist skøn, og det kan derfor ikke antages, at den er forpligtet til at anvende en bestemt matematisk formel (jf. i samme retning Rettens dom af 6.4.1995, sag T-150/89, Martinelli mod Kommissionen, Sml. II, s. 1165, præmis 59).

121 De kriterier, der er lagt til grund ved fastsættelsen af det generelle og det individuelle bødeniveau, fremgår henholdsvis af beslutningens betragtning 168 og 169. I relation til de individuelle bøder har Kommissionen endvidere i beslutningens betragtning 170 anført, at de virksomheder, der havde deltaget i PWG's møder, som udgangspunkt er blevet anset for kartellets »hovedmænd«, mens de øvrige virksomheder er blevet anset for »almindelige medlemmer«. I beslutningens betragtning 171 og 172 hedder der endelig, at Rena og Stora bør pålægges betydeligt mindre bøder som følge af deres aktive samarbejde med Kommissionen, samt

at otte andre virksomheder, herunder sagsøgeren, ligeledes er berettiget til en relativt mindre nedsættelse, fordi de i deres svar på meddelelsen af klagepunkter ikke bestred de væsentligste af de faktiske forhold, som Kommissionens klagepunkter støttedes på.

122 Det fremgår af Kommissionens skriftlige indlæg for Retten samt af dens svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten, at bøderne blev beregnet på grundlag af den enkelte virksomheds omsætning på Fællesskabets kartonmarked i 1990. Der blev således pålagt bøder, der for »hovedmændene« i kartellet som udgangspunkt var på 9% af virksomhedens individuelle omsætning og på 7,5% for de øvrige virksomheders vedkommende. Kommissionen har endelig taget hensyn til den samarbejdsvilje, som bestemte virksomheder havde udvist under proceduren for Kommissionen. To virksomheder var af denne grund berettiget til en nedsættelse med to tredjedele af bødernes pålydende, mens de øvrige virksomheder var berettigede til en nedsættelse med en tredjedel.

123 Det fremgår endvidere af en tabel, som Kommissionen har fremlagt, og som indeholder oplysninger vedrørende fastsættelsen af de enkelte bøder, at selv om bøderne ikke er blevet fastsat på grundlag af en strengt matematisk anvendelse af de ovenfor anførte kriterier, er der konsekvent taget hensyn hertil ved bødeberegningen.

124 Det fremgår imidlertid ikke af beslutningen, at bøderne er blevet beregnet på grundlag af de enkelte virksomheders omsætning på Fællesskabets kartonmarked i 1990. I denne forbindelse understreges, at i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, er det referenceår, der er lagt til grund, hverken nævnt i beslutningens betragtning 168, tredje led, i de individuelle oplysninger til meddelelsen af klagepunkter eller i begæringen om oplysninger, som Kommissionen har henvist til.

125 Det bemærkes endvidere, at de anvendte grundsatser for bødernes beregning på henholdsvis 9% for de virksomheder, der anses for kartellets »hovedmænd«, og 7,5% for »almindelige« medlemmer, heller ikke fremgår af beslutningen. Endvidere er de nedsættelser, som Rena og Stora blev indrømmet tillige med otte andre virksomheder, herunder sagsøgeren, heller ikke nævnt.

126 Det bemærkes herefter for det første, at beslutningens betragtning 169-172 indeholder relevante og tilstrækkelige oplysninger om de hensyn, der er lagt til grund ved bedømmelsen af grovheden og varigheden af den overtrædelse, der er begået af den enkelte virksomhed, når henses til beslutningens detaljerede fremstilling af de faktiske omstændigheder, der gøres gældende mod hver enkelt af beslutningens adressater (jf. i samme retning dommen i Petrofina-sagen, a.st., præmis 264).

127 Det kan i denne henseende ikke kritiseres, at Kommissionen ikke i beslutningen udtrykkeligt har redegjort for, hvorfor den ikke fandt grundlag for at tage de af sagsøgeren påberåbte formildende omstændigheder i betragtning. Selv om Kommissionen i medfør af traktatens artikel 190 skal anføre de faktiske forhold, som beslutningens retmæssighed afhænger af, såvel som de overvejelser, der har foranlediget den til at vedtage beslutningen, er det ifølge nævnte bestemmelse ikke påkrævet, at Kommissionen går ind i en drøftelse af alle de faktiske og retlige omstændigheder, der har været fremme under den administrative procedure (jf. dommen i Michelin-sagen, a.st., præmis 14 og 15).

128 For det andet ville en angivelse af de enkelte kriterier i beslutningen, når bøderne som i den foreliggende sag udmåles under konsekvent hensyntagen til visse nærmere kriterier, give virksomhederne bedre mulighed for at vurdere, dels om Kommissionen har begået fejl ved fastsættelsen af de individuelle bøder, dels om den individuelle bøde er begrundet ud fra de generelt anvendte kriterier. I den foreliggende sag ville den omstændighed, at beslutningen havde indeholdt oplysninger om de relevante kriterier, dvs. den omsætning, der er lagt til grund, referenceåret, den anvendte grundsats og bødereduktionssatserne, ikke have medført en indirekte offentliggørelse af den nøjagtige omsætning i de virksomheder, som beslutningen

var rettet til, hvorved traktatens artikel 214 kunne være overtrådt. Som Kommissionen selv har anført, er størrelsen af de endelige, individuelle bøder ikke fremkommet på grundlag af en strengt matematisk anvendelse af de anførte kriterier.

129 Kommissionen har i øvrigt under retsmødet vedgået, at der ikke var noget til hinder for, at den i beslutningen kunne have anført de kriterier, som den konsekvent havde lagt til grund, og som var blevet offentliggjort under en pressekonference, der fandt sted samme dag, som beslutningen blev vedtaget. I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at begrundelsen for en beslutning skal findes i selve beslutningens tekst, samt at efterfølgende forklaringer fra Kommissionen ikke kan tillægges betydning, medmindre der foreligger særlige omstændigheder (jf. Rettens dom af 2.7.1992, sag T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening mod Kommissionen, Sml. II, s. 1931, præmis 131, og i samme retning Rettens dom af 12.12.1991, sag T-30/89, Hilti mod Kommissionen, Sml. II, s. 1439, præmis 136).

130 Uanset disse betragtninger bemærkes, at begrundelsen for bødeudmålingen i beslutningens betragtning 167-172 er mindst lige så detaljeret som begrundelsen i tidligere kommissionsbeslutninger vedrørende lignende overtrædelser. Selv om anbringendet om manglende begrundelse vedrører en ufravigelig retsgrundsætning, havde Fællesskabets retsinstanser ikke, da beslutningen blev vedtaget, kritiseret Kommissionens begrundelsespraksis med hensyn til de bøder, der pålægges. Først ved dom af 6. april 1995 (sag T-148/89, Tréfilunion mod Kommissionen, Sml. II, s. 1063, præmis 142) samt i to andre domme af samme dato (sag T-147/89, Société metallurgique de Normandie mod Kommissionen, Sml. II, s. 1057 — offentliggjort i sammendrag — og sag T-151/89, Société des treillis et panneaux soudés mod Kommissionen, Sml. II, s. 1191 — offentliggjort i sammendrag) understregede Retten for første gang, at det ville være ønskeligt, at virksomhederne kunne få et detaljeret indblik i, hvorledes den bøde, der pålægges dem, er beregnet, således at de kan tage stilling med fuldt kendskab til sagen uden at være forpligtet til at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser til prøvelse af Kommissionens beslutning.

131 Det følger heraf, at når Kommissionen i en beslutning konstaterer, at konkurrencereglerne er blevet overtrådt, og pålægger de virksomheder, der har medvirket, bøder, skal den, hvis den ved bødefastsættelsen konsekvent har taget hensyn til visse grundlæggende omstændigheder, anføre disse i selve beslutningens tekst, således at beslutningens adressater har mulighed for at efterprøve, om bødeniveauet er korrekt og vurdere, om der eventuelt skulle foreligge forskelsbehandling.

132 Under de særlige omstændigheder, der er nævnt i præmis 129, og i betragtning af, at Kommissionen under sagens behandling har vist vilje til at fremlægge alle relevante oplysninger vedrørende bødeberegningen, kan den omstændighed, at bødeberegningen ikke specielt er begrundet i beslutningen i nærværende tilfælde, ikke anses for en sådan tilsidesættelse af begrundelsespligten, at det kan begrunde, at de pålagte bøder annulleres helt eller delvist.

133 Dette anbringende kan derfor ikke tiltrædes.

134 Når henses til de anførte betragtninger, vil Kommissionen være at frifinde.

Sagens omkostninger

135 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionen påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Vesterdorf Briet Lindh

Potocki Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. maj 1998.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Afdelingsformand