

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)

den 17 februari 2000 *

I mål T-241/97,

Stork Amsterdam BV, Amsterdam (Nederländerna), företrätt av advokaten A. J. Braakman, Rotterdam (Nederländerna), delgivningsadress: advokatbyrå Loesch och Wolter, 11, rue Goethe, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av W. Wils, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten H. Gilliams, Bryssel, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med stöd av

Serac Group, Paris, företrätt av advokaten M.-C. Mitchell, Paris, delgivningsadress: advokatbyrån G. Harles, 8—10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut i skrivelsen av den 20 juni 1997 om att avslå sökandens klagomål avseende fastställelse av att ett samarbetsavtal mellan sökanden och Serac Group om försäljning av kompletta produktionslinjer av maskiner för tillverkning av plastflaskor och för aseptisk förpackning av flytande livsmedel i dessa flaskor strider mot artikel 85 i EG-fördraget (nu artikel 81 EG),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden R.M. Moura Ramos samt domarna V. Tiili och P. Mengozzi,

justitiesekreterare: byrådirektören A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 22 april 1999,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Stork Amsterdam BV (nedan kallat Stork) är ett bolag bildat enligt nederländsk rätt som tillverkar maskiner för tillverkning av plastflaskor med hjälp av metoden "blåsning" i form.

- 2 Den 14 augusti 1987 ingick Stork ett samarbetsavtal med Serac SA, sedermera Serac Group (nedan kallat Serac), ett aktiebolag bildat enligt fransk rätt som tillverkar maskiner för aseptisk förpackning i plastflaskor, om försäljning av en komplett produktionslinje av maskiner för tillverkning av plastflaskor och för aseptisk förpackning av flytande livsmedel i dessa flaskor (nedan kallat samarbetsavtalet eller avtalet). De två företagen förband sig att av varandra köpa de maskiner som de tillverkade och att sälja dessa maskiner som kompletta produktionslinjer under namnet "Stork-Serac" eller "Serac-Stork". Avtalet föreskrev även en skyldighet för vart och ett av företagen att förse varandra med de nödvändiga kunskaperna (knowledge) i fråga om försäljning, installation och underhåll av sådana maskiner (artikel 5 i avtalet).

3 Artikel 6 i detta avtal innehöll en ”konkurrensklausul” som bland annat föreskrev följande:

”6.1 Parterna förbinder sig sinsemellan att avstå från att utveckla, tillverka och sälja, direkt eller indirekt via agenter eller andra hjälporgan, oavsett vilken form det rör sig om, maskiner eller maskindelar som konkurrerar med de maskiner eller maskindelar som tillverkas av den andra parten och som är föremål för detta samarbete eller motsvarande maskiner.

6.2 Om en potentiell kund vänder sig till Stork eller Serac för att köpa maskiner för förpackning eller blåsning i form som är tillverkade av tredje man, är säljaren skyldig att inhämta samtycke från den andra parten. Den andra parten kan inte på ett oberättigat sätt vägra samtycke. Om en av parterna utan samtycke från den andra parten säljer en konkurrerande maskin som är tillverkad av tredje man har den andra parten rätt att kräva böter med ett schablonbelopp motsvarande 30% (trettio procent) av den maskin som har ersatts.

6.3 Om avtalet sägs upp i enlighet med artikel 14 [närmare bestämt efter att avtalet har varit i kraft i fem år och efter en skriftlig uppsägning med en uppsägningstid om tolv månader], och endast i detta fall, fortsätter skyldigheten att inte konkurrera att gälla för den hävande parten under fyra år från och med hävningen.”

4 År 1989 försökte Stork få Serac att gå med på att upphäva samarbetsavtalet. Detta skedde bland annat genom en skrivelse av den 13 juli 1989 i vilken Stork även hotade med att inge ett klagomål till kommissionen om överträdelse av artikel 85 i EG-fördraget (nu artikel 81 EG) om Serac skulle vägra att gå med på att upphäva avtalet.

- 5 Eftersom sökanden inte erhöll något positivt svar från Serac, ingav den ett klagomål till kommissionen den 20 september 1989 för att få fastställt att deras avtal var oförenligt med artikel 85 i fördraget. Stork hävdade att Serac hade gjort sig skyldigt till överträdelse av denna bestämmelse genom att vägra att upphäva avtalet.
- 6 Den 24 januari 1990 anmälde Serac samarbetsavtalet till kommissionen i syfte att erhålla ett icke-ingripandebesked eller ett undantag. Bolaget förklarade dock att det kunde nöja sig med ett administrativt besked om avskrivning (*lettre de confort*).
- 7 Kommissionen besvarade Storcks klagomål och Seracs anmälan genom en skrivelse av den 20 mars 1991, som undertecknades av J. Dubois, tillförordnad direktör vid generaldirektoratet för konkurrens (GD IV). I skrivelsen presenterades ett förslag till förlikning med anledning av parternas klagomål respektive anmälan, "samt de kompletterande upplysningar som ingetts av [de] båda bolagen". Efter att ha redogjort för sin bedömning av samarbetsavtalet angav J. Dubois att detta avtal, även om det inte uppfyllde villkoren för undantag, befann sig i närheten av undantagen i kommissionens förordning (EEG) nr 417/85 av den 19 december 1984 om tillämpning av fördragets artikel 85 tredje stycket på grupper av specialiseringsavtal (EGT L 53, 1985, s. 1, svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 64), och att det avvek från dessa framför allt genom artikel 6.2 och 6.3. Vidare uppgav J. Dubois att han, på grundval av samtliga uppgifter som han förfogade över, ansåg att dessa klausuler begränsade konkurrensen och att de inte var oumbärliga för att uppnå ändamålen med avtalet. Han föreslog därefter en ändring av dessa klausuler för att anpassa avtalet till andemeningen i förordning nr 417/85.
- 8 Den föreslagna anpassningen av artikel 6.2 (om ömsesidig ensamrätt till leverans) skulle göra denna artikel förenlig med artikel 2 b i förordning nr 417/85 genom att föreskriva en möjlighet för båda parter att köpa varorna från tredje man, såvida tredje man erbjöd fördelaktigare villkor, utan att detta skulle leda till böter. För att anpassa avtalet till förordning nr 417/85 föreslog J. Dubois även att artikel 6.3 (om skyldigheten att inte konkurrera under fyra år efter utgången av avtalet) "borde strykas".

9 Vidare angav J. Dubois att han, eftersom ärendet hade en begränsad ekonomisk betydelse på gemenskapsplanet, inte ansåg det vara ”läggligt att i detta skede föreslå kommissionen att inleda ett förfarande”. Om parterna inte skulle gå med på att ändra klausulerna på det föreslagna sättet, uppmanades de att föra ärendet vidare till de behöriga nationella domstolarna eller förvaltningsmyndigheterna och hänvisa till kommissionens skrivelse.

10 Skrivelsen till Stork innehöll ytterligare ett stycke med följande lydelse:

”Om ni inte yttrar er inom fyra veckor efter att ha mottagit detta brev, kommer jag att avsluta detta ärende. Ärendet kan emellertid återupptas när som helst om en ändring av de faktiska eller rättsliga omständigheterna kräver att situationen undersöks på nytt.”

11 Genom skrivelse av den 19 juli 1991 underrättade Serac kommissionen om att parterna hade för avsikt att lösa tvisten genom förlikning. Parternas diskussioner ledde emellertid inte till någon överenskommelse och avtalet löpte ut den 14 augusti 1992 utan att ha ändrats.

12 Den 21 december 1992 sände Serac ytterligare en skrivelse till J. Dubois och uppmanade kommissionen att ompröva sin bedömning av ärendet. Serac gjorde bland annat gällande att kommissionens förslag i skrivelsen av den 20 mars 1991, som innebar att ett visst antal klausuler i avtalet skulle strykas, visade på en okunnighet om den relevanta marknaden och innebar en oriktig bedömning av samarbetsavtalets följder för konkurrensen. Vidare försäkrade Serac i denna skrivelse att bolaget gick med på att inte åberopa artikel 6.3 i samarbetsavtalet, med det enda förbehållet att ”hemliga kunskaper som har överförts under avtalets giltighetstid” inte fick användas.

- 13 I en skrivelse av den 25 februari 1993 svarade enhetschefen F. Giuffrida, GD IV, att de argument som framförts av Serac inte föranledde någon ändring av kommissionens ställningstagande i skrivelsen av den 20 mars 1991, av vilken det framgick att artikel 6.2 och 6.3 i avtalet var alltför konkurrensbegränsande och inte outhärliga för att uppnå ändamålen med avtalet. Han avslutade skrivelsen på följande sätt: "Jag anser följaktligen att detta ärende skall betraktas som avslutat". Kommissionen sände en kopia av denna skrivelse till Stork.
- 14 Den 15 maj 1993 väckte Serac talan vid förstainstansrätten om ogiltigförklaring av kommissionens beslut i skrivelsen av den 25 februari 1993 (mål T-31/93).
- 15 Den 16 juli 1993 reste kommissionen en invändning om rättegångshinder och gjorde gällande att F. Giuffridas skrivelse inte utgjorde en rättsakt mot vilken talan kan väckas, utan endast ett preliminärt ställningstagande, eftersom den inte var avsedd att ha rättsverkningar och eftersom den inte innehöll något slutgiltigt beslut angående klagomålet eller anmälan. I inlagan som innehöll invändningen om rättegångshinder meddelade kommissionen även att den hade för avsikt att fortsätta sin undersökning av ärendet. I detta sammanhang återkallade Serac sin talan och målet avskrevs genom beslut av den 20 december 1993 av förstainstansrättens ordförande.
- 16 Den 5 oktober 1994 riktade kommissionen, i enlighet med artikel 11 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT 13, 1962, s. 204, svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8), en identisk begäran om upplysningar till båda parterna avseende "de senaste uppgifterna om uppdelningen av marknaden efter typer av presentationsformer (tetra, plast- eller glasflaska, kartong...) för varje del av marknaden för mjölk". Denna begäran hade till syfte att "göra det möjligt för kommissionen att bedöma [avtalets] förenlighet med gemenskapens konkurrensregler och i synnerhet med artikel 85 i fördraget... med kännedom om samtliga omständigheter i deras verkliga ekonomiska sammanhang".

- 17 Båda parterna lämnade de begärda upplysningarna och kommissionen undersökte därefter ärendet i samarbete med Storks rådgivare den 14 november 1994 och därefter med Seracs rådgivare den 13 december 1994.
- 18 Genom skrivelse av den 23 januari 1996 meddelade G. Rocca, på uppdrag av generaldirektören Alexander Schaugh, DG IV, i enlighet med artikel 6 i kommissionens förordning nr 99/63/EEG av den 25 juli 1963 om sådana förhör som avses i artikel 19.1 och 19.2 i rådets förordning nr 17 (EGT 127, 1963, s. 2268, svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 32), sökanden skälen för att avslå klagomålet. Efter att ha redogjort för sin bedömning av ärendet med avseende på artikel 85 i fördraget, avslutade G. Rocca skrivelsen med att det var orealistiskt att påstå att "avtalet gjorde det möjligt för de berörda företagen att undanröja konkurrensen avseende en betydande del av produkterna i fråga, i synnerhet eftersom Serac, genom sin skrivelse av den 21 december 1992, har avstått från sina rättigheter enligt artikel 6.3 i avtalet" (ensamrätt efter utgången av avtalet). Kommissionen avslutade skrivelsen med en upplysning om att institutionen inte skulle anta något slutgiltigt beslut förrän sökanden hade inkommit med nya uppgifter eller yttranden och att det ankom på sökanden att inkomma med dessa uppgifter eller yttranden skriftligen och inom en frist på fyra veckor.
- 19 Den 22 mars 1996 besvarade Stork kommissionens skrivelse med att tillbakavisa dess argument och ifrågasätta svarandens möjlighet att göra en ny bedömning av ärendet efter dennes skrivelser av den 20 mars 1991 respektive den 25 februari 1993.
- 20 Genom skrivelse av den 20 juni 1997 informerade kommissionen Stork om beslutet att avslå Storks klagomål av den 20 september 1989 (ärende IV/F — 1/33.302 Stork, nedan kallat det omtvistade beslutet). Kommissionen upprepade i huvudsak sin bedömning av ärendet i skrivelsen av den 23 januari 1996 och slog fast att, även om de konkurrensbegränsande klausulerna i avtalet omfattades av artikel 85 första stycket i fördraget, var villkoren i tredje stycket i denna artikel uppfyllda.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 21 Sökanden har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 augusti 1997, väckt förevarande talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut i skrivelsen av den 20 juni 1997.
- 22 Genom beslut av den 20 april 1998 av ordföranden på förstainstansrättens första avdelning gavs Serac tillstånd att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.
- 23 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Som en processledningsåtgärd anmodades parterna att skriftligen besvara vissa frågor före sammanträdet.
- 24 Parterna utvecklade sin talan och besvarade förstainstansrättens frågor vid sammanträdet den 22 april 1999.
- 25 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Intervenienten har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla Storks talan,

— förplikta Stork att ersätta rättegångskostnaderna för alla parter, inklusive de kostnader som uppstått på grund av dess intervention.

Prövning i sak

28 Till stöd för sina yrkanden har sökanden åberopat tre grunder. Som första grund har sökanden anfört att kommissionen inte var behörig att anta det omtvistade beslutet, eller att den gjorde sig skyldig till maktmissbruk genom att anta detta beslut, eftersom skrivelserna i mars 1991 respektive februari 1993 redan innehöll ett slutgiltigt beslut och ärendet därmed var att betrakta som avslutat. Som andra grund har sökanden anfört att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig bedömning av sakomständigheter och felaktig rättstillämpning genom att anta det omtvistade beslutet. Som tredje grund har sökanden anfört att det omtvistade beslutet saknade motivering eller att det innehöll en otillräcklig motivering.

29 Kommissionen har bestritt sökandens grunder och yrkat att talan skall ogillas.

Den första grunden: Huruvida kommissionen saknade behörighet eller gjorde sig skyldig till maktmissbruk när den antog det omtvistade beslutet

30 Genom sin första grund, som består av två delar, har sökanden i huvudsak bestritt kommissionens behörighet att återuppta förfarandet avseende klagomålet och anmälan och att anta det omtvistade beslutet. I grundens första del har sökanden hävdat att skrivelserna av den 20 mars 1991 respektive den 25 februari 1993 innehöll ett beslut mot vilket talan kunde väckas och att ärendet, åtminstone efter den sistnämnda skrivelsen, borde ha ansetts som avslutat, eftersom det inte hade framkommit nya uppgifter som kunde rättfärdiga en omprövning av ärendet. I grundens andra del har sökanden påstått att kommissionen har underlåtit att fullgöra sin skyldighet att inom en rimlig tidsfrist anta ett beslut med anledning av sökandens klagomål av den 20 september 1989, genom att återuppta det administrativa förfarandet den 5 oktober 1994 och anta det slutgiltiga beslutet den 20 juni 1997.

31 Sökanden har i sin replik med anledning av sin andra grund för ogiltigförklaring även anfört att beslutet att återuppta förfarandet har antagits i strid med artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG).

32 För att kunna bedöma huruvida talan kan bifallas på den första grunden, anser förstainstansrätten att det finns skäl att pröva den första delen av denna grund tillsammans med den grund som avser bristande motivering av beslutet att återuppta förfarandet.

Parternas argument

- 33 Sökanden har gjort gällande att kommissionen i skrivelserna av den 20 mars 1991 respektive den 25 februari 1993 — oavsett om de betraktas var för sig eller tillsammans — antog ett beslut mot vilket talan kan väckas, genom vilket kommissionen uttalade sig om tillämpningen av artikel 85 i fördraget på samarbetsavtalet i syfte att skapa rättsverkningar.
- 34 Sökanden anser att skrivelsen av den 25 februari 1993, med anledning av dess innehåll, utgjorde en rättsakt mot vilken talan kan väckas, eftersom den medförde rättsverkningar. Denna skrivelse innehöll en bedömning av avtalet i fråga och motsvarade ett ställningstagande från kommissionens sida, både i fråga om huruvida de två klausulerna i avtalet av den 14 augusti 1987 var oförenliga med den gemensamma marknaden, med avseende på artikel 85 första stycket i fördraget, och i fråga om det förhållandet att dessa klausuler inte omfattades av bestämmelserna i tredje stycket i denna artikel. Genom denna skrivelse avslutade kommissionen formellt sett förfarandet och den rättsliga bedömningen av avtalet blev därmed slutgiltig.
- 35 Sökanden har anfört att svaranden inte var behörig att återuppta det administrativa förfarandet efter att den hade antagit ett beslut och utan att det förelåg någon ny uppgift som kunde rättfärdiga ett sådant återupptagande. Enligt sökanden gjorde kommissionen sig skyldig till maktmissbruk när den återupptog det administrativa förfarandet.
- 36 I sin replik har sökanden även hävdatt att motiveringen av det omtvistade beslutet var bristfällig, eftersom det inte angavs några tydliga skäl till varför svaranden hade ändrat åsikt i fråga om avtalets ekonomiska betydelse eller varför svaranden hade valt att göra en ny och fördjupad undersökning av ärendet, i stället för att, såsom tidigare, föreslå att ärendet underställdes de nationella myndigheterna om parterna inte rättade sig efter de föreslagna ändringarna, trots att det inte hade framkommit någon ny uppgift som rättfärdigade en sådan ny undersökning.

- 37 Svaranden har bestritt sökandens påstående. Svaranden har angett att den, från och med september 1989, hade att göra med en tvist mellan Stork och Serac angående genomförandet och giltigheten av deras samarbetsavtal. Vidare har svaranden erinrat om vilka regler som är tillämpliga när den ingriper under sådana omständigheter. Svaranden har åberopat punkterna 45—47 i dom av den 10 juli 1990 i mål T-64/89, Automec mot kommissionen (REG 1990, s. II-367, nedan kallad domen i målet Automec I), i vilken förstainstansrätten slog fast att det förfarande som regleras av artikel 3.2 i förordning nr 17 och av artikel 6 i förordning nr 99/63 består av tre successiva skeden samt att de inledande anmärkningar som kommissionens tjänstemän avger inom ramen för de informella kontakterna under det första skedet inte kan anses utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas.
- 38 Enligt svaranden är det i detta sammanhang uppenbart att skrivelserna av den 20 mars 1991 respektive den 25 februari 1993 utgjorde sådana inledande anmärkningar som kommissionens tjänstemän framför på ett informellt sätt på grundval av en första undersökning av de båda parternas argument. I dessa skrivelser avgav inte kommissionen någon slutgiltig ståndpunkt angående tillämpningen av artikel 85 i fördraget som medförde rättsverkningar.
- 39 Skrivelsen från mars 1991 innehöll ett pragmatiskt förslag som syftade till att lösa tvisten mellan de två parterna och innebar således inte någon slutgiltig tolkning av artikel 85 i fördraget. Det viktigaste avsnittet i denna skrivelse var det avsnitt där J. Dubois angav att han, med beaktande av den ekonomiska betydelsen av detta ärende, inte ansåg det vara lägligt att i detta skede föreslå kommissionen att inleda ett förfarande. Detta konstaterande utgjorde en förklaring till förslaget att parterna skulle lösa tvisten på det föreslagna sättet och att parterna, om oenigheten bestod, skulle föra ärendet vidare till de nationella domstolarna.
- 40 Skrivelsen från februari 1993 innehöll endast en bekräftelse av att kommissionen, även efter att den hade fått kännedom om Seracs argument och kompletterande uppgifter, inte ansåg det vara lägligt att inleda ett förfarande och, följaktligen, att "detta ärende [skulle] betraktas som avslutat".

- 41 Kommissionen har tillagt att de två ovannämnda skrivelserna inte kan anses utgöra ett slutgiltigt beslut som medför rättsverkningar och som konstaterar att avtalet är oförenligt med artikel 85 i fördraget, eftersom ett sådant beslut endast kan antas med iakttagande av det förfarande som anges i förordning nr 17, som bland annat föreskriver ett meddelande om anmärkningar. Kommissionen anser att det i det föreliggande fallet inte har visats att ett sådant meddelande har avgivits och att det förhållandet att de två skrivelserna inte har undertecknats av kommissionsledamoten med ansvar för konkurrensfrågor, eller på uppdrag av honom, bekräftar att det i dessa skrivelser endast är fråga om en preliminär ståndpunkt.
- 42 Svaranden har dessutom medgett att den, efter att Serac återkallat sin talan i mål T-31/93, beslutade att, med beaktande av de argument och uppgifter som inlämnats av Serac, ompröva — på ett fördjupat sätt denna gång — samarbetsavtalets följder för konkurrensen. Genom att på detta sätt ”reaktivera förfarandet”, frångick svaranden sin ursprungliga ståndpunkt, enligt vilken ärendet inte var av tillräcklig ekonomisk betydelse för att rättfärdiga en fördjupad undersökning.
- 43 Kommissionen anser att det redan genom skrivelsen av den 20 mars 1991 gick att utläsa att det fanns en möjlighet att återuppta förfarandet vid ett senare tillfälle, eftersom skrivelsens författare angav att han inte ansåg det ”läggligt att i detta skede föreslå kommissionen att inleda ett förfarande”.
- 44 Kommissionen har, med stöd av punkt 77 i förstainstansrättens dom av den 18 september 1992 i mål T-24/90, Automec mot kommissionen (REG 1992, s. II-2223, svensk specialutgåva, volym 13, nedan kallad domen i målet Automec II), hävdat att ett beslut att göra en fördjupad undersökning av ett ärende, som vid en första undersökning ansetts vara av mindre betydelse, utgör en åtgärd som omfattas av den skönsmässiga bedömning som varje myndighet med ett övervaknings- och kontrolluppdrag har rätt att göra. Av den behörighet som krävs för att göra prioriteringar följer även behörigheten att ompröva dessa prioriteringar, vilket i synnerhet är fallet i det förevarande målet, där beslutet att återuppta ärendet inte var till nackdel för någon av parterna. Varken sökanden eller Serac protesterade mot den nya prioritet som kommissionen gav undersökningen av deras ärende.

- 45 Svaranden har bestritt att den grund som sökanden har åberopat i sin replik och som avser bristande motivering kan upptas till sakprövning (se ovan punkt 36). Svaranden har i andra hand hävdad att den inte var skyldig att i detta beslut ange skälen till varför den hade inlett en undersökning i oktober 1994, i synnerhet eftersom denna fråga inte hade åberopats av Stork eller Serac, vilka för övrigt utan förbehåll hade samarbetat vid denna undersökning.
- 46 Även intervenienten har bestritt det förhållandet att kommissionens skrivelser från år 1991 och 1993 skall anses utgöra ett slutgiltigt beslut som inte kan ändras.
- 47 Intervenienten har erinrat om att kommissionen vid flera tillfällen har angett att skrivelserna från år 1991 och 1993 inte utgjorde slutgiltiga beslut. Intervenienten har även gjort gällande att sökanden, genom att utan förbehåll acceptera att besvara kommissionens begäran om upplysningar i oktober 1994, har godtagit det förhållandet att det förfarande som inleddes år 1989 inte slutgiltigt hade avslutats.
- 48 Intervenienten har påstått att endast skrivelsen från år 1997 utgjorde ett slutgiltigt ställningstagande från kommissionens sida angående ärendet och att de två skrivelserna från år 1991 och 1993 inte innehöll något beslut och inte medförde några rättsverkningar.

Förstainstansrättens bedömning

Den rättsliga kvalificeringen av kommissionens skrivelser i mars 1991 respektive februari 1993

- 49 Enligt fast rättspraxis utgörs rättsakter eller beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) av åtgärder som har tvingande rättsverknningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning. När det rör sig om rättsakter eller beslut som utarbetas i flera skeden, i synnerhet efter ett internt förfarande, är det i princip endast de åtgärder som efter detta förfarande slutgiltigt fastslår kommissionens eller rådets ställningstagande som utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, med undantag för mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet. Däremot saknar den form i vilken rättsakter eller beslut vidtas i princip betydelse för möjligheten att angripa dem genom en talan om ogiltigförklaring (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, och domen i målet Automec I, punkt 42).
- 50 För att, mot bakgrund av de ovannämnda principer som följer av rättspraxis, kunna avgöra vilken rättslig status skrivelserna i fråga har, krävs en genomgång av förfarandet för att utreda ansökningar som inlämnats i enlighet med artikel 3.2 i förordning nr 17.
- 51 Förfarandet för handläggning av klagomål består av tre successiva skeden. Under det första skedet, sedan ett klagomål har inlämnats, samlar kommissionen in uppgifter som gör det möjligt att ta ställning till den fortsatta handläggningen av ärendet. I detta skede kan kommissionen och sökanden informellt utbyta åsikter för att närmare ange vilka faktiska och rättsliga förhållanden som är föremål för klagomålet och för att ge sökanden tillfälle att utveckla sina påståenden, i förekommande fall mot bakgrund av kommissionens första reaktion. I det andra skedet skickas ett meddelande till sökanden genom vilket kommissionen meddelar sökanden varför den inte anser att det finns skäl att bifalla klagomålet och ger denne tillfälle att inom en tidsfrist som kommissionen fastställer inkomma med sina eventuella synpunkter. I det tredje skedet av förfarandet tar kommissionen del av de synpunkter som sökanden har inkommit med. Även om denna möjlighet inte uttryckligen föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 99/63 kan detta skede avslutas med att ett slutligt beslut antas (förstainstansrättens dom i målet Automec I, punkterna 45—47, och dom av den 18 maj 1994 i mål T-37/92, BEUC och NCC mot kommissionen, REG 1994, s. II-285, punkt 29).

- 52 Varken de inledande anmärkningar som eventuellt görs under det första skedet i förfarandet för handläggning av klagomål eller meddelandena i enlighet med artikel 6 i förordning nr 99/63 kan således betecknas som rättsakter mot vilka talan kan väckas (domen i målet Automec I, punkterna 45 och 46).
- 53 Talan kan däremot väckas mot besked om avskrivning som slutgiltigt avslår klagomål och avslutar ärendet, eftersom dessa skrivelser har ett besluts innehåll och rättsverkningar, såtillvida som de avslutar utredningen och innebär att en bedömning görs av ifrågavarande avtal samt hindrar sökandena från att kräva att utredningen tas upp på nytt såvida de inte inkommer med nya uppgifter (domstolens dom av den 11 oktober 1983 i mål 210/81, Demo-Studio Schmidt mot kommissionen, REG 1983, s. 3045, punkterna 14 och 15, av den 28 mars 1985 i mål 298/83, CICCE mot kommissionen, REG 1985, s. 1105, punkt 18, och av den 17 november 1987 i de förenade målen 142/84 och 156/84, BAT och Reynolds mot kommissionen, REG 1987, s. 4487, punkt 12; svensk specialutgåva, volym 9, s. 247).
- 54 I det förevarande fallet skall förstainstansrätten avgöra huruvida skrivelserna från år 1991 och 1993, i enlighet med vad kommissionen har hävdad, är hänförliga till det första skedet i förfarandet för handläggning av klagomål eller huruvida dessa skrivelser, vilket sökanden har påstått, skall anses utgöra ett beslut om avskrivning som medför rättsverkningar och som därmed är hänförliga till det sista skedet i detta förfarande.
- 55 Med hänvisning till artikel 6.2 och 6.3 i avtalet angav författaren till kommissionens skrivelse av den 20 mars 1991 för det första följande:

”På grundval av all den information som jag för närvarande förfogar över anser jag att dessa klausuler är alltför konkurrensbegränsande och inte oumbärliga för att uppnå ändamålen med [avtalet].”

I denna skrivelse föreslogs även att artikel 6.3 i avtalet skulle strykas och att artikel 6.2 skulle anpassas till andemeningen i förordning nr 417/85, vilken inte var tillämplig på avtalet.

56 För det andra angav författaren till kommissionens skrivelse följande:

”Med beaktande av [ärendets] begränsade ekonomiska betydelse på gemenskapsplanet, anser jag inte att det är lägligt att i detta skede föreslå kommissionen att inleda ett förfarande. Om ni inte kommer överens om att ändra klausulerna på det sätt som anges ovan, föreslår jag att ni vänder er till de behöriga nationella domstolarna och förvaltningsmyndigheterna och hänvisar till förevarande skrivelse.”

57 Det exemplar av skrivelsen som sändes till Stork innehöll ytterligare ett stycke med följande lydelse:

”Om ni inte yttrar er inom fyra veckor efter att ha mottagit detta brev, kommer jag att avsluta detta ärende. Ärendet kan emellertid återupptas när som helst om en ändring av de faktiska eller rättsliga omständigheterna kräver att situationen undersöks på nytt.”

58 Som svar på skrivelsen från Serac av den 21 december 1992, i vilken Serac hade uppmanat kommissionen att ompröva sin bedömning, förklarade enhetschefen F. Giuffrida, GD IV, i sin skrivelse av den 25 februari 1993 (varav en kopia sändes till Stork) följande:

”Er skrivelse av den 21 december 1992 har tilldragit sig all min uppmärksamhet. Efter visst övervägande anser jag emellertid inte att de argument ni har framfört

kan ifrågasätta innehållet i skrivelsen... av den 20 mars 1991, av vilken det framgår att artikel 6.2 och 6.3 i ert avtal... med Stork är alltför konkurrensbegränsande och inte oumbärliga för att uppnå ändamålen med [avtalet]. Jag anser följaktligen att detta ärende skall betraktas som avslutat.”

- 59 Det framgår klart av skrivelserna av den 20 mars 1991 respektive den 25 februari 1993 att kommissionen, efter att ha gjort en bedömning av avtalet, beslutade att avskryva ärendet, med beaktande av dess begränsade ekonomiska betydelse på gemenskapsplanet. Kommissionen erbjöd dessutom parterna en förlikning, genom att föreslå vissa ändringar i avtalet. Vidare uppmanade kommissionen parterna att, om de inte skulle komma överens om att göra de föreslagna ändringarna och oenigheten således bestod, vända sig till de behöriga nationella myndigheterna och domstolarna.
- 60 I synnerhet skrivelsen av den 20 mars 1991 har alla de egenskaper som är utmärkande för ett meddelande i den mening som avses i artikel 6 i förordning nr 99/63, eftersom kommissionen förklarade varför den inte ansåg att det fanns skäl att bifalla klagomålet och uttryckligen hänvisade till ärendets avslutande samt fastställde en tidsfrist inom vilken sökanden fick inkomma med sina eventuella synpunkter (domen i det ovannämnda målet BEUC och NCC mot kommissionen, punkt 34).
- 61 I detta sammanhang utgör skrivelsen av den 25 februari 1993 en bekräftelse på att ärendet, till följd av att sökanden inte besvarade skrivelsen av den 20 mars 1991, hade avskrivits med beaktande av avtalets begränsade ekonomiska betydelse på gemenskapsplanet.
- 62 Under dessa omständigheter kan svarandens argument, enligt vilket skrivelserna av den 20 mars 1991 respektive den 25 februari 1993 skall anses utgöra ”sådana inledande anmärkningar som kommissionens tjänstemän framför på ett informellt sätt” under det första av de tre skedena i förfarandet, inte godtas. Med beaktande av skrivelsernas innehåll och det sammanhang i vilket de skrevs, skall dessa skrivelser tvärtom anses utgöra ett beslut om avskrivning av det klagomål som ingetts av Stork och således omfattas av det tredje skedet i förfarandet för handläggning av klagomål.

- 63 Man kan följaktligen inte påstå att dessa skrivelser endast innehåller inledande anmärkningar eller förberedande åtgärder. Dessa skrivelser innehåller tvärtom en tydlig bedömning av avtalet och i synnerhet av dess ekonomiska betydelse, vilket är en bedömning som kommissionen har gjort utifrån samtliga uppgifter som den ansåg sig behöva ta del av. Allt detta tyder på att beslutet om avskrivning, till vilket skrivelserna hänvisar, borde utgöra det sista skedet av det administrativa förfarandet under vilket institutionens inställning slutgiltigt anges. Beslutet skulle således inte följas av någon rättsakt som kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (domstolens dom av den 16 juni 1994 i mål C-39/93 P, SFEI m.fl. mot kommissionen, REG 1994, s. I-2681, punkt 28).
- 64 Beslutets slutgiltiga karaktär påverkas inte av J. Dubois förklaring i skrivelsen av den 20 mars 1991, enligt vilken han inte ansåg det vara "läggligt att i detta skede föreslå kommissionen att inleda ett förfarande". Av detta uttalande kan man utläsa en möjlighet att återuppta förfarandet vid ett senare tillfälle och att göra en fördjupad undersökning av ärendet. Denna förklaring skall nämligen betraktas som en hänvisning till två andra omständigheter som nämns i skrivelsen, närmare bestämt att den bedömning som gjordes och det beslut som antogs grundade sig på de tillgängliga uppgifterna och att ärendet kunde återupptas om nya faktiska och rättsliga omständigheter rättfärdigade detta.
- 65 Svarandens argument, enligt vilket det förhållandet att skrivelserna inte hade undertecknats av kommissionsledamoten med ansvar för konkurrensfrågor, eller på uppdrag av honom, bekräftar att skrivelserna endast gav uttryck för en preliminär ståndpunkt, kan inte heller godtas. Det kan erinras om att den form i vilken rättsakter eller beslut vidtas enligt fast rättspraxis i princip saknar betydelse för möjligheten att angripa dem genom en talan om ogiltigförklaring och att avgörande vikt skall fästas vid innehållet för att avgöra om de utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas i den mening som avses i artikel 173 i fördraget (domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 9).
- 66 Eftersom de två aktuella skrivelserna i det förevarande fallet innehåller en bedömning av det klagomål som ingetts till kommissionen, kan deras rättsliga beskaffenhet inte ifrågasättas enbart på grund av den omständigheten att denna

bedömning har gjorts av kommissionens tjänstemän, utan att beröva bestämmelserna i artikel 3 i förordning nr 17 deras ändamålsenliga verkan (domen i det ovannämnda målet BEUC och NCC mot kommissionen, punkt 38).

- 67 Vad beträffar argumentet enligt vilket sökanden skulle ha godtagit det förhållandet att skrivelserna i mars 1991 och februari 1993 utgjorde inledande anmärkningar genom att besvara den begäran om upplysningar som kommissionen riktade till sökanden i oktober 1994, skall det erinras om att rent förberedande rättsakter som sådana enligt fast rättspraxis inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, men att de eventuella rättsliga fel som de kan vara behäftade med kan åberopas till stöd för en talan mot den slutliga rättsakt i vars beredande de ingår (domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 12). För att kunna bestrida att beslutet att återuppta förfarandet var välgrundat, skulle sökanden, vilket den gjorde, ha inväntat att beslut fattades efter att den utredning som inleddes genom att kommissionen riktade en begäran om upplysningar till sökanden i oktober 1994 hade genomförts. Det var endast efter att detta förfarande hade genomförts som sökanden hade möjlighet att bedöma huruvida beslutet var välgrundat och närmare bestämt huruvida det var nödvändigt att göra en ny undersökning av ärendet, med beaktande av bland annat nya rättsliga eller faktiska uppgifter som kommissionen eventuellt hade samlat in och beaktat.
- 68 Förstainstansrätten anser följaktligen att kommissionens skrivelser av den 20 mars 1991 respektive den 25 februari 1993 innehåller ett beslut som har rättsverkningar, eftersom man av dessa skrivelser kan utläsa ett beslut om avskrivning av det klagomål som ingetts av Stork, vilket grundar sig på en bedömning av avtalet, som ansågs vara av begränsad ekonomisk betydelse på gemenskapsplanet.
- 69 Eftersom dessa skrivelser rättsliga beskaffenhet därmed har fastställts, skall de rättsliga konsekvenserna av skrivelserna undersökas för att avgöra om kommissionen i det föreliggande fallet hade rätt att återuppta det administrativa förfarandet och om den hade rätt att anta det omtvistade beslutet.

Beslutet att återuppta det administrativa förfarandet

- 70 Det skall inledningsvis påpekas att kommissionen, i egenskap av den institution som har ansvar för genomförandet av gemenskapens konkurrenspolitik, har ett visst utrymme för eget skön när det gäller att bestämma hur klagomål som inges i enlighet med artikel 3 i förordning nr 17 skall behandlas, vilket begränsas av de tillämpliga bestämmelserna. Kommissionen har bland annat rätt att ge olika prioritet till de klagomål som inges och att avskriva ett ärende utan att inleda ett förfarande för att fastställa en eventuell överträdelse av gemenskapsrätten, när den har gjort bedömningen att det inte finns ett tillräckligt gemenskapsintresse för att inleda en undersökning av klagomålet (domen i det ovannämnda målet Automec II, punkterna 73—77 och 83—85).
- 71 Bland de bestämmelser som begränsar kommissionens utrymme för eget skön i detta hänseende finns de processuella rättigheter som föreskrivs i förordning nr 17 och förordning nr 99/63 till förmån för personer som inger klagomål till kommissionen.
- 72 För det första är kommissionen, i enlighet med artikel 3 i förordning nr 17 och artikel 6 i förordning nr 99/63, skyldig att noggrant undersöka de faktiska och rättsliga omständigheter den fått kännedom om genom klagandeparten, i syfte att bedöma om dessa omständigheter tyder på ett uppträdande som kan snedvrída konkurrensen inom den gemensamma marknaden och påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det andra har de personer som har ingett ett klagomål till kommissionen rätt att bli informerade om motiven till att kommissionen avser att avslå deras klagomål (se domen i det ovannämnda målet Automec II, punkterna 72 och 79).
- 73 Enligt en fast rättspraxis är räckvidden av motiveringsskyldigheten beroende av den ifrågasatt rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den har antagits. Av motiveringen skall det på ett klart och otvetydigt sätt framgå hur

institutionen har resonerat, så att de som berörs därav ges tillräckliga uppgifter för att kunna ta ställning till om beslutet är välgrundat eller om det eventuellt är behäftat med ett fel som gör det möjligt att ifrågasätta dess giltighet och så att gemenskapsdomstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt (förstainstansrättens dom av den 22 oktober 1997 i de förenade målen T-213/95 och T-18/96, SCK och FNK mot kommissionen, REG 1997, s. II-1739, punkt 226).

- 74 Kravet på att det skall finnas en tillräckligt tydlig motivering, vilket framgår av artikel 190 i fördraget, utgör en av gemenskapsrättens grundläggande principer. Det ankommer på domstolarna att säkerställa att den iakttas genom att vid behov ex officio undersöka om motiveringskyldigheten har åsidosatts (förstainstansrättens dom av den 2 juli 1992 i mål T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening mot kommissionen, REG 1992, s. II-1931, punkt 129; svensk specialutgåva, volym 13).
- 75 I det föreliggande fallet finns det följaktligen skäl att underkänna svarandens invändning om rättegångshinder avseende sökandens anmärkning att motiveringen av det omtvistade beslutet var bristfällig, eftersom kommissionen skulle ha angivit skälen till varför den hade ändrat ståndpunkt i fråga om avtalets ekonomiska betydelse och varför den hade valt att göra en ny och fördjupad undersökning av ärendet.
- 76 Vad beträffar prövningen i sak skall det erinras om att kommissionen, genom skrivelserna av den 20 mars 1991 respektive den 25 februari 1993, meddelade sökanden sitt beslut om avskrivning av ärendet på grund av ärendets begränsade ekonomiska betydelse på gemenskapsplanet (se ovan punkterna 59—61). Genom att ”reaktivera förfarandet” genom beslutet som meddelades parterna i skrivelsen av den 5 oktober 1994, frångick kommissionen emellertid sin ursprungliga ståndpunkt angående avtalets ekonomiska betydelse på gemenskapsplanet (se ovan punkt 42).
- 77 Förstainstansrätten anser att kommissionen inte uttryckligen har motiverat denna ändrade inställning och att skälen inte heller framgår av beslutets sammanhang. I

sina inlagor och i sina muntliga svar på förstainstansrättens frågor angående skälen till beslutet att återuppta ärendet, förklarade kommissionen dessutom att den inledde undersökningen år 1994 till följd av att Serac väckt talan och för att undvika ett domstolsförfarande. Kommissionen hänvisade inte till det skäl som den angav i skrivelserna från år 1991 och 1993 för att avskrivna ärendet, nämligen avtalets begränsade ekonomiska betydelse.

78 Denna brist på motivering är särskilt framträdande, eftersom motiveringsskyldigheten, vilken skall bedömas i förhållande till omständigheterna i varje enskilt fall, är synnerligen omfattande i det förevarande fallet.

79 Kommissionen hade nämligen redan antagit ett beslut i fråga om samma avtal, vilket löpte ut i augusti 1992, det vill säga innan kommissionens andra skrivelse av den 25 februari 1993 bekräftade att ärendet hade avskrivits. Det framgår dessutom av handlingarna i ärendet att beslutet om avskrivning, som framgår av skrivelserna från år 1991 och 1993, hade antagits efter det att kommissionen vid flera tillfällen varit i kontakt med de två avtalsparterna och därigenom mycket väl hade kunnat få reda på varje parts ståndpunkt.

80 Det står således klart att beslutet att återuppta det administrativa förfarandet, vilket ledde till att det omtvistade beslutet antogs, inte grundar sig på att det förelåg, eller att kommissionen hade kännedom om, nya faktiska och rättsliga omständigheter som rättfärdigade en omprövning av ärendet (se i detta hänseende domstolens dom av den 1 oktober 1998 i mål C-279/95 P, Langnese-Iglo mot kommissionen, REG 1998, s. I-5609, punkt 30, och förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995 i mål T-7/93, Langnese-Iglo mot kommissionen, REG 1995, s. II-1533, punkt 40).

81 Sökanden hade således inte möjlighet att känna till skälen till det omtvistade beslutet, vilket innebar att kommissionen, genom att den ansåg att ärendet hade tillräckligt stor ekonomisk betydelse för att rättfärdiga en fördjupad undersökning av kommissionens tjänstemän, hade frångått sin ursprungliga ståndpunkt.

- 82 Av vad anförts följer att talan skall bifallas på sökandens första grund, genom vilken sökanden har bestritt kommissionens behörighet att anta ett nytt beslut med anledning av ett klagomål i ett ärende som tidigare hade avskrivits på grund av dess begränsade ekonomiska betydelse på gemenskapsplanet, utan att i vederbörlig ordning motivera återupptagandet av det administrativa förfarande som hade resulterat i detta beslut, till exempel genom att ange att nya uppgifter har framkommit.
- 83 Förstainstansrätten anser följaktligen att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva sökandens övriga grunder.
- 84 Det kan dessutom erinras om att sådana administrativa besked om avskrivning som kommissionens två skrivelser från år 1991 och 1993 utgör, vilka återger kommissionens bedömning samt avslutar ett granskningsförfarande, enligt fast rättspraxis inte hindrar de nationella domstolar inför vilka det har gjorts gällande att ett avtal är oförenligt med artikel 85 att mot bakgrund av de uppgifter som de förfogar över bedöma de ifrågavarande avtalen på ett annat sätt. Även om den inte är bindande för de nationella domstolarna, utgör den uppfattning som har tillkännagivits i ett sådant besked likväl en faktisk omständighet som de nationella domstolarna kan beakta vid sin prövning av huruvida avtalet eller förfarandet i fråga är förenliga med artikel 85 i fördraget (domstolens dom av den 11 december 1980 i mål 31/80, L'Oréal, REG 1980, s. 3775, punkterna 11 och 12).
- 85 I det förevarande fallet har de nationella domstolarna, om det inför dem görs gällande att avtalet är oförenligt med artikel 85 i fördraget, full frihet att inom

ramen för bedömningen av avtalet beakta, såsom en faktisk omständighet, hela förfarandet vid kommissionen.

Rättegångskostnader

- 86 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom svaranden har tappat målet, skall sökandens yrkande bifallas, med undantag av den kostnad som uppstått till följd av Seracs intervention. Eftersom sökanden inte har yrkat att Serac skall ersätta den del av sökandens rättegångskostnad som orsakats av interventionen, skall intervenienten endast bära sin rättegångskostnad. Sökanden skall bära de kostnader som uppstått till följd av Seracs intervention.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

- 1) Kommissionens beslut i skrivelsen av den 20 juni 1997 om att avslå sökandens klagomål avseende fastställelse av att ett samarbetsavtal mellan

Stork Amsterdam BV och Serac Group om försäljning av kompletta produktionslinjer av maskiner för tillverkning av plastflaskor och för aseptisk förpackning av flytande livsmedel i dessa flaskor strider mot artikel 85 i EG-fördraget (nu artikel 81 EG) ogiltigförklaras.

- 2) Kommissionen skall bära sin rättegångskostnad samt ersätta sökandens rättegångskostnad, med undantag av den kostnad som uppstått till följd av Seracs intervention. Intervenienten Serac skall bära sin rättegångskostnad. Sökanden skall bära den del av sin rättegångskostnad som orsakats av Seracs intervention.

Moura Ramos

Tiili

Mengozi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 februari 2000.

H. Jung

V. Tiili

Justitiesekreterare

Ordförande