

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)  
den 28 februari 2002 \*

I mål T-18/97,

Atlantic Container Line AB, Göteborg (Sverige),

Cho Yang Shipping Co. Ltd, Söul (Sydkorea),

DSR-Senator Lines GmbH, Bremen (Tyskland),

Hanjin Shipping Co. Ltd, Söul,

Neptune Orient Lines Ltd, Singapore (Singapore),

Nippon Yusen Kaisha (NYK Line), Tokyo (Japan),

Orient Overseas Container Line (UK) Ltd, Levington (Förenade kungariket),

P & O Nedlloyd BV, Rotterdam (Nederländerna),

P & O Containers Ltd, London (Förenade kungariket),

Hapag-Lloyd AG, Hamburg (Tyskland),

A.P. Møller-Mærsk Line, Köpenhamn (Danmark),

Mediterranean Shipping Company SA, Genève (Schweiz),

POL-Atlantic, Gdynia (Polen),

\* Rättegångspråk: engelska.

**Sea-Land Service Inc., Charlotte (Förenta staterna),**

**Tecomar SA de CV, Mexiko (Mexiko),**

**Transportación Marítima Mexicana SA de CV, Mexiko,**

**företrädta av advokaterna J. Pheasant och N. Bromfield, med delgivningsadress i Luxemburg,**

sökande,

mot

**Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av R. Lyal, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,**

svarande,

med stöd av

**Republiken Frankrike, företrädd av K. Rispal-Bellanger och R. Loosli-Surrans, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,**

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(96) 3414 slutligt av den 26 november 1996 om ett förfarande enligt artikel 85 i EG-fördraget (ärende nr IV/35.134 — Trans-Atlantic Conference Agreement),

meddelar

### FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts samt domarna J. Azizi och M. Jaeger,  
justitiesekreterare: Y. Mottard, rättssekreterare,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 8 juni 2000,

följande

### Dom

#### Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten

- <sup>1</sup> Rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, Första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8), var ursprungligen tillämplig på samtliga verksamheter

som omfattades av EEG-fördraget. Inom ramen för den gemensamma transportpolitiken visade det sig emellertid med hänsyn till transportområdets särskilda karaktär nödvändigt att införa konkurrensbestämmelser som skiljer sig från de regler som hade bestämts för andra delar av näringslivet. Rådet antog därför förordning nr 141 av den 26 november 1962 om undantag från tillämpning av rådets förordning nr 17 för transportområdet (EGT 124, s. 2751; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 36).

- 2 Föreskrifter för tillämpningen av artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget (nu artiklarna 81 EG och 82 EG) på landtransportområdet fastställdes genom rådets förordning (EEG) nr 1017/68 av den 19 juli 1968 om tillämpning av konkurrensregler på transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar (EGT L 175, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 54). Artiklarna 2, 5 och 8 i förordning nr 1017/68 innebär ett genomförande av artikel 85.1 och 85.3 respektive artikel 86 i fördraget.
  
- 3 Den 22 december 1986 antog rådet förordning (EEG) nr 4056/86 om detaljerade regler för tillämpning av artiklarna 85 och 86 i fördraget på sjöfart (EGT L 378, s. 4). I artikel 1.2 i förordning nr 4056/86 anges att denna förordning "endast avser internationella sjötransporter från eller till en eller flera hamnar i gemenskapen, dock inte trampfart [det vill säga bulkvarutransport med fartyg som befraktats på begäran]".
  
- 4 När det gäller lufttransport antog rådet förordning (EEG) nr 3975/87 av den 14 december 1987 om förfarandet för tillämpning av konkurrensreglerna på företag inom luftfartssektorn (EGT L 374, s. 1).

- 5 Enligt artikel 4.1 i förordning nr 17 skall sådana avtal som avses i fördragets artikel 85.1 och beträffande vilka parterna önskar åberopa bestämmelserna i artikel 85.3 i fördraget anmälas till kommissionen. Så länge en sådan anmälan inte har gjorts, kan beslut om tillämpning av artikel 85.3 i fördraget inte fattas. I artikel 6 i denna förordning anges att den dag då ett sådant beslut träder i kraft inte skall sättas tidigare än dagen för anmälan.
- 6 För tillämpningen av artikel 85.3 i fördraget fastställs i artikel 12 i förordningarna nr 1017/68 och nr 4056/86 samt i artikel 5 i förordning nr 3975/87 ett invändningsförfarande. Enligt dessa bestämmelser kan företag som önskar åberopa artikel 85.3 i fördraget beträffande sådana avtal, beslut eller samordnade förfaranden som avses i artikel 85.1 i fördraget och i vilka de deltar framställa ansökningar till kommissionen. Om kommissionen inte underrättar dessa företag inom nittio dagar från offentliggörandet av ansökan i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* om att det finns allvarliga tvivel beträffande tillämpligheten av artikel 85.3 i fördraget eller artikel 5 i förordning nr 1017/68, skall avtalet, beslutet eller det samordnade förfarandet, förutsatt att det överensstämmer med den beskrivning som har lämnats i ansökan, anses undantaget från förbudet under högst sex år enligt artikel 12.3 i förordning nr 4056/86 och artikel 5.3 i förordning nr 3975/87 och under högst tre år enligt artikel 12.3 i förordning nr 1017/68. Om kommissionen, efter utgången av nittiodagarsfristen men före utgången av sex- eller treårsfristen, konstaterar att villkoren för tillämpning av artikel 85.3 i fördraget eller artikel 5 i förordning nr 1017/68 inte är uppfyllda, skall den genom beslut meddela att förbudet i artikel 85.1 i fördraget eller artikel 2 i förordning nr 1017/68 gäller. Slutligen gäller att om kommissionen finner att villkoren i artikel 85.1 och 85.3 i fördraget eller artiklarna 2 och 5 i förordning nr 1017/68 är uppfyllda, skall den besluta om tillämpning av artikel 85.3 i fördraget eller artikel 5 i förordning nr 1017/68. I artikel 12.4 andra stycket i förordningarna nr 1017/68 och nr 4056/86 anges att tidpunkten då ett sådant beslut träder i kraft kan vara tidigare än tidpunkten för ansökan.
- 7 Enligt artikel 15.2 i förordning nr 17, artikel 19.2 i förordning nr 4056/86 och artikel 12.2 i förordning nr 3975/87 får kommissionen ålägga företag böter om

de uppsåtliga eller av oaktsamhet överträder artikel 85.1 eller artikel 86 i fördraget.

- 8 I artikel 15.5 i förordning nr 17, artikel 19.4 i förordning nr 4056/86 och artikel 12.5 i förordning nr 3975/87 föreskrivs att böter inte får åläggas för åtgärder som har vidtagits efter anmälan till kommissionen och före dess beslut om tillämpning av fördragets artikel 85.3, förutsatt att åtgärderna ligger inom ramen för den verksamhet som har beskrivits i anmälan. Detta gäller inte när kommissionen har meddelat de berörda företagen att den efter preliminär undersökning anser att fördragets artikel 85.1 är tillämplig och att det inte finns skäl att tillämpa fördragets artikel 85.3 (artikel 15.6 i förordning nr 17, artikel 19.4 tredje stycket i förordning nr 4056/86 och artikel 12.5 andra stycket i förordning nr 3975/87).
  
- 9 I artikel 22.2 i förordning nr 1017/68 föreskrivs endast att kommissionen kan ålägga företag böter om de uppsåtliga eller av oaktsamhet överträder bestämmelserna i artikel 2 eller 8 i denna förordning.
  
- 10 Sökandena är rederier som var parter i Trans-Atlantic Agreement (nedan kallat TAA). TAA var ett avtal avseende regelbundna transporter över Atlanten mellan Nordeuropa och USA som anmäldes till kommissionen den 28 augusti 1992 och som trädde i kraft den 31 augusti 1992. TAA innehöll bestämmelser i vilka bland annat fastställdes taxor för sjötransporter och kombinerade transporter. De senare innefattar, utöver sjötransporter och godshantering i hamnar, befordran

över land till eller från hamnar i Nordeuropa, som trafikeras av medlemmar i TAA, av containrar på väg från eller till en plats i Europa som inte ligger vid kusten. De taxor som gäller för kombinerade transporter täcker således bland annat sjöavsnitten och landavsnitten.

- 11 Den 19 oktober 1994 fattade kommissionen beslut 94/980/EG om ett förfarande enligt artikel 85 i EG-fördraget (IV/34.446 — Trans-Atlantic Agreement) (EGT L 376, s. 1, nedan kallat TAA-beslutet), i vilket kommissionen dels konstaterade att vissa bestämmelser i TAA, bland andra de som avsåg fastställande av priser för landtransporter i Europa vid kombinerade transporter, stred mot artikel 85.1 i fördraget, dels beslutade att inte tillämpa artikel 85.3 i fördraget och artikel 5 i förordning nr 1017/68 på dessa bestämmelser. I artikel 4 i TAA-beslutet ålade kommissionen de företag som beslutet riktade sig till att i framtiden avhålla sig från alla avtal eller samordnade förfaranden som kunde ha samma eller liknande syfte eller resultat som förbjudna avtal och förfaranden.
  
- 12 Den 5 juli 1994 anmälde parterna i TAA till kommissionen ett nytt avtal med titeln Trans-Atlantic Conference Agreement (nedan kallat TACA), som var avsett att ersätta TAA. Denna anmälan gjordes med stöd av artikel 12.1 i förordning nr 4056/86 i syfte att erhålla undantag enligt artikel 85.3 i fördraget och artikel 53.3 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.
  
- 13 Det är ostridigt mellan parterna att TACA inte har ändrats i förhållande till bestämmelserna i TAA i fråga om fastställande av priser för landtransporter vid kombinerade transporter. TACA trädde i kraft den 24 oktober 1994, och till följd av åtskilliga ändringar har flera versioner av detta avtal anmälts till kommissionen efter den 5 juli 1994.

- 14 I överensstämmelse med artikel 4.8 i kommissionens förordning nr 4260/88 av den 16 december 1988 om sådana underrättelser, klagomål, ansökningar och granskningar som avses i förordning nr 4056/86 (EGT L 376, s. 1) underrättade kommissionen i skrivelse av den 15 juli 1994 TACA-parterna om att den skulle behandla deras ansökan även med hänsyn till bestämmelserna i förordningarna nr 1017/68 och nr 17.
  
- 15 Den 23 december 1994 väckte TAA-parterna talan om ogiltigförklaring av TAA-beslutet, vilken talan registrerades under mål nr T-395/94. I en särskild ansökan som registrerades under mål nr T-395/94 R begärde de enligt artiklarna 185 och 186 i EG-fördraget (nu artiklarna 242 EG och 243 EG) uppskov med verkställigheten av TAA-beslutet till den del det innehöll ett förbud mot fastställandet av priser för landtransporter.
  
- 16 Genom beslut av den 10 mars 1995 i mål T-395/94 R, Atlantic Container Line m.fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-595), biföll förstainstansrättens ordförande begäran om uppskov med verkställigheten av artiklarna 1—4 i beslutet, i den mån som dessa artiklar förbjöd parterna i TAA att gemensamt fastställa de priser som tillämpades på de delar av de kombinerade transporttjänsterna som avsåg befordran över land inom gemenskapens territorium, till dess att förstainstansrätten meddelar dom i målet i huvudsaken. Kommissionens överklagande av detta beslut ogillades i beslut av domstolens ordförande av den 19 juli 1995 i mål C-149/95 P(R), kommissionen mot Atlantic Container Line m.fl. (REG 1995, s. I-2165).
  
- 17 Den 21 juni 1995 tillsände kommissionen parterna i TACA ett meddelande om anmärkningar, i vilket den uttryckte en första ståndpunkt att TACA stred mot artikel 85.1 i fördraget till den del det innefattade bestämmelser om fastställande av priser för landtransporter och att det inte kunde undantas enligt artikel 85.3 i



fördraget. Kommissionen underrättade därför parterna i TACA om sin avsikt att fatta ett beslut om att upphäva den immunitet mot böter som kunde följa av den anmälan som gjordes av TACA den 5 juli 1994.

- 18 Från mars till september 1995 förekom åtskillig skriftväxling och flera sammanträffanden mellan kommissionen och sökandena.
- 19 Genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 3 oktober 1995, framställde sökandena en andra begäran om interimistiska åtgärder i enlighet med artikel 186 i fördraget, varvid de yrkade att förstainstansrättens ordförande skulle besluta att "kommissionen i förekommande fall inte (kan) låta ett beslut träda i kraft genom vilket sökandena fråntas förmånen av immunitet mot böter vad gäller det förhållandet att dessa har fastställt avgifter för de kombinerade transporttjänsterna i Europa, innan förstainstansrätten slutgiltigt har avgjort den talan om ogiltigförklaring av detta beslut som sökandena snarast kommer att väcka i enlighet med artiklarna 173 och 174 i EG-fördraget". Genom beslut av den 22 november 1995 i mål T-395/94 R II, Atlantic Container Line m.fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-2893), avvisade förstainstansrättens ordförande denna ansökan.
- 20 Den 29 november 1995 anmälde TACA-parterna European Inland Equipment Interchange Arrangement (nedan kallat EIEIA) till kommissionen. Detta var ett samarbetsavtal avseende landdelen av kombinerade transporter, i vilket föreskrevs att ett system för utbyte av utrustning, närmare bestämt containrar, skulle upprättas.
- 21 Den 1 mars 1996 sände kommissionen till parterna i TACA ett tilläggsmeddelande om anmärkningar, i vilket den angav att EIEIA inte på något sätt ändrade dess bedömning i meddelandet om anmärkningar av den 21 juni 1995.

Sökandena översände sitt svar på detta tilläggsmeddelande om anmärkningar den 15 april 1996. Ett sammanträffande med parterna i TACA ägde rum den 6 maj 1996.

22 Den 26 november 1996 antog kommissionen beslut C(96) 3414 slutligt om ett förfarande enligt artikel 85 i EG-fördraget (IV/35.134 — Trans-Atlantic Conference Agreement) (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

23 I övervägande 122 i det ifrågasatta beslutet erinrade kommissionen om bestämmelserna i artikel 15.6 i förordning nr 17, enligt vilken den immunitet mot böter som föreskrivs i artikel 15.5 inte är tillämplig när kommissionen har meddelat de berörda företagen att den efter en preliminär undersökning anser att fördragets artikel 85.1 är tillämplig och att det inte finns skäl att tillämpa artikel 85.3. Övervägande 123 i det ifrågasatta beslutet har följande lydelse:

”När det gäller immunitet mot böter innehåller förordning (EEG) nr 1017/68 inga åtgärder motsvarande dem som föreskrivs i artikel 15.5 i förordning (EEG) nr 17/62. För det fall en sådan immunitet skulle kunna följa av förordning (EEG) nr 1017/68, skulle emellertid samma kriterium också vara underförstått för upphävande av denna.”

24 Efter en första undersökning ansåg kommissionen att villkoren för ett sådant upphävande av immunitet var uppfyllda i förevarande fall, eftersom bestämmelserna i TACA avseende fastställande av priser för landtransporter utgjorde en allvarlig och uppenbar överträdelse av artikel 85.1 i fördraget och inte kunde beviljas undantag enligt artikel 85.3 i fördraget.

- 25 Kommissionen antog därför det ifrågasatta beslutet i vars artikel 1 föreskrivs följande:

*”Article 1*

After preliminary examination the Commission is of the opinion that Article 85(1) of the EC Treaty, Article 2 of Regulation (EEC) No 1017/68 and Article 53(1) of the EEA Agreement apply to the price agreement between the parties to the Trans-Atlantic Conference Agreement relating to the supply to shippers of inland transport services undertaken within the territory of the Community in combination with other services as part of a multimodal transport operation for the carriage of containerized cargo between Northern Europe and the United States of America, and that application of Article 85(3) of the EC Treaty, Article 5 of Regulation (EEC) No 1017/68 and Article 53(3) of the EEA Agreement is not justified.”

**Förfarandet och parternas yrkanden**

- 26 Sökandena har, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 27 januari 1997, väckt förevarande talan om ogiltigförklaring.
- 27 Genom ansökningar som inkom den 19 respektive den 25 juni 1997 begärde The European Council of Transport Users och The European Community Shipowners' Association att få intervensera till stöd för svarandens respektive sökandenas yrkanden. Dessa interventionsansökningar avslogs den 23 mars 1998 genom beslut av ordföranden för förstainstansrättens femte avdelning i utökad sammansättning.

28 Republiken Frankrike begärde, genom ansökan som inkom den 25 juni 1997, att få intervensera till stöd för svarandens yrkanden. Genom beslut av ordföranden för förstainstansrättens femte avdelning i utökad sammansättning bifölls denna ansökan den 23 mars 1998.

29 Efter att, genom ansökan som inkom den 3 juli 1997, ha begärt att få intervensera till stöd för sökandenas yrkande återkallade Förenade kungariket denna interventionsansökan genom skrivelse av den 18 augusti 1997.

30 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan,

— i andra hand ogilla talan, och

— förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.

- 32 Den intervenerande parten har yrkat att förstainstansrätten skall avvisa talan.

### Upptagande till sakprövning

#### *Parternas argument*

- 33 Kommissionen har hävdad att talan skall avvisas, eftersom det ifrågasatta beslutet inte har några rättsverkningar utan endast antogs som en försiktighetsåtgärd. Kommissionen har i detta hänseende påpekat att bestämmelserna i TACA om fastställande av priser för landtransporter vid kombinerade transporter omfattas av förordning nr 1017/68 och att det i artikel 22 i denna förordning, till skillnad från artikel 15.5 i förordning nr 17, artikel 19.4 i förordning nr 4056/86 och artikel 12.5 i förordning nr 3975/87, inte föreskrivs att ett företags anmälan av ett avtal gör det möjligt för detta att åtnjuta immunitet mot böter.
- 34 Sökandena har hävdad att anmälan av TACA den 5 juli 1994 gav dem immunitet mot böter och att svarandens avvisningsyrkande saknar grund.

- 35 Sökandena har för det första erinrat om att frågan huruvida bestämmelserna i TACA om fastställande av priser för landtransporter skall prövas mot bakgrund av bestämmelserna i förordning nr 1017/68 eller förordning 4056/86 är omstridd och skall avgöras av förstainstansrätten i målen T-395/94 (Atlantic Container Line m.fl. mot kommissionen), och T-86/95 (Compagnie générale maritime m.fl. mot kommissionen). Om det är den senare förordningen som är tillämplig, skall kommissionens avvisningsyrkanden lämnas utan bifall och det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras.
- 36 Sökandena har för det andra understrukit att eftersom TACA anmäldes enligt förordning nr 4056/86 åtnjuter de sådan immunitet mot böter som föreskrivs i artikel 19.4 i denna förordning.
- 37 Det var på grund av att skrivelsen av den 15 juli 1994, genom vilken parterna i TACA underrättades om att kommissionen skulle undersöka avtalet även med hänsyn till bestämmelserna i förordning nr 1017/68, hade samma verkan som ett beslut om upphävande av immunitet som kommissionen har hävdat att det ifrågasatta beslutet inte har några rättsverkningar.
- 38 Sökandena har för det tredje gjort gällande att kommissionen inte skulle ha inlett förfarandet för att upphäva immuniteten mot böter om den faktiskt ansåg att sökandena inte åtnjöt någon sådan. Sökandena har anfört att både i det pressmeddelande som skickades ut efter det ifrågasatta beslutet och i *XXVI:e rapporten om konkurrenspolitiken* hänvisas till antagandet av ett beslut att upphäva den immunitet mot böter som följde av anmälan av TACA. Vidare bygger kommissionens ståndpunkt i det interimistiska förfarandet i mål T-395/94 R II på att sökandena åtnjuter immunitet mot böter efter anmälan av TACA. Under dessa förhållanden kan kommissionen inte nu bestrida vare sig den rättsliga grunden för det ifrågasatta beslutet eller det administrativa förfarande som följdes för att anta detta.

- 39 Sökandena har för det fjärde hävdad att det finns en allmän gemenskapsrättslig princip, enligt vilken företag som anmäler ett avtal för att erhålla undantag inte kan åläggas böter som en sanktion för att detta avtal är rättsstridigt. Denna princip, som uppmuntrar företag att anmäla konkurrensbegränsande samverkan som de deltar i, säkerställer en verkningsfull tillämpning av gemenskapens konkurrensrätt. Att en sådan princip finns framgår för övrigt av domstolens dom av den 7 juni 1983 i de förenade målen 100/80—103/80, *Musique diffusion française* m.fl. mot kommissionen (REG 1983, s. 1825, punkt 93; svensk specialutgåva, volym 7, s. 133), i vilken domstolen förklarade att immuniteten ”är en kompensation för den risk som företaget tar genom att själv anmäla avtalet eller det samordnade förfarandet”. Vidare ansåg domstolen och kommissionen i mål 27/76, *United Brands* mot kommissionen, i vilket dom meddelades den 14 februari 1978 (REG 1978, s. 207, punkterna 291 och 292; svensk specialutgåva, volym 4, s. 9), att anmälan av den konkurrensbegränsande samverkan uteslöt en av de nödvändiga förutsättningarna för att ålägga böter, nämligen oaksamhet, och att böter följaktligen inte kunde åläggas för anmälda åtgärder som utgjorde överträdelse av artikel 86 i fördraget. Denna allmänna princip har i lagstiftning kommit till uttryck i alla tillämpningsförfordningar för artiklarna 85 och 86 i fördraget, med undantag endast av förordning nr 1017/68. Avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse i detta avseende i förordning nr 1017/68 gör det emellertid inte möjligt att sluta sig till att den allmänna principen inte är tillämplig.
- 40 Sökandena har för det femte anfört att det inte framgår av någon bestämmelse i förordning nr 1017/68 att gemenskapslagstiftaren har haft för avsikt att beröva företag som har anmält avtal enligt denna förordning immunitet. Avsaknaden i denna förordning av uttryckliga bestämmelser om immunitet mot böter är inte en följd av att ett undantag kan beviljas enligt artikel 5 i förordning nr 1017/68 för ett avtal som inte har anmälts. Förordningarna nr 4056/86 och 3975/87 innehåller nämligen bestämmelser i vilka samtidigt föreskrivs den ovannämnda immuniteten och möjlighet till ett sådant undantag. Den risk som ett företag, som tillämpar ett icke anmält avtal som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1017/68, löper är densamma som den som föreligger i en likadan situation som däremot omfattas av förordning nr 17. Det allmänintresse som motiverar att ett företag som anmäler ett avtal åtnjuter immunitet mot böter, nämligen en verkningsfull tillämpning av konkurrensrätten, är detsamma inom ramen för samtliga ovannämnda förordningar, och det incitament att anmäla

avtal som följer av denna immunitet skall således beaktas i de situationer som omfattas av förordning nr 1017/68. Dessutom har kommissionen uttryckligen uppmuntrat företaget att anmäla samarbetsformer som är jämförbara med avtal om fastställande av priser för landtransporter. Slutligen har sektorerna för transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar inte några särdrag som kan motivera att "den allmänna principen om immunitet" utesluts. Eftersom förordning nr 1017/68 är identisk med de andra tillämpningsförordningarna för artiklarna 85 och 86 i fördraget när det gäller nivån på böter eller viten, kommissionens undersökningsbehörighet eller de principer enligt vilka domstolen kan pröva bötesnivån, finns det inget skäl att anta att de omständigheter under vilka böter kan åläggas skulle vara annorlunda.

#### *Förstainstansrättens bedömning*

- 41 Enligt fast rättspraxis utgörs sådana rättsakter 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 rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning (se särskilt 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).
  
- 42 Eftersom det ifrågasatta beslutet syftar till att för sökandena, när det gäller bestämmelserna i TACA om fastställande av priser för landtransporter, upphäva den immunitet mot böter som eventuellt följer av anmälan av TACA den 5 juli 1994, kan det ha tvingande rättsverkningar endast om denna anmälan faktiskt har medfört en sådan immunitet för sökandena.



- 43 För att pröva om anmälan av TACA medförde immunitet mot böter när det gäller bestämmelser i avtalet om fastställande av priser för landtransporter skall det först avgöras om dessa bestämmelser omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 4056/86 eller förordning nr 1017/68.
- 44 Det skall i detta hänseende erinras om att det är ostridigt mellan parterna att dessa särskilda bestämmelser i TACA är desamma som de i TAA. Sökandena har för övrigt inte vid förstainstansrätten anfört något argument avseende vilken förordning som är tillämplig utan har endast hänvisat till målen T-395/94 (REG 2002, s. II-875) och T-86/95. Det framgår emellertid av domen i mål T-86/95, *Compagnie maritime générale m.fl. mot kommissionen* (REG 2002, s. II-1011), punkterna 230—277, som förstainstansrätten har meddelat denna dag, att bestämmelser om fastställande av priser för landtransporter vid kombinerad transport, såsom de bestämmelser som finns i TAA och således även i TACA, omfattas av förordning nr 1017/68 och inte av förordning nr 4056/86.
- 45 Det skall således undersökas om anmälan av ett avtal som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1017/68 medför immunitet mot böter.
- 46 Det skall i detta avseende erinras om att i artikel 15.5 i förordning nr 17 föreskrivs att böter enligt punkt 2 i denna artikel för överträdelse av artiklarna 85 och 86 i fördraget inte får åläggas för åtgärder som har vidtagits efter anmälan till kommissionen och före dess beslut om huruvida artikel 85.3 i fördraget skall tillämpas eller inte. Enligt artikel 15.6 i förordning nr 17 är emellertid bestämmelserna i punkt 5 inte tillämpliga när kommissionen har meddelat de berörda företagen att den efter preliminär undersökning anser att fördragets artikel 85.1 är tillämplig och att det inte finns skäl att tillämpa

fördragets artikel 85.3. Immunitet mot böter enligt artikel 15.5 i förordning nr 17 utgör ett tillfälligt undantag till förmån för företag som har anmält sina avtal och tillämpas endast på åtgärder som har vidtagits efter anmälan och endast i den mån som dessa åtgärder "ligger inom ramen för den verksamhet som har beskrivits i anmälan".

- 47 Förordningarna nr 4056/86 och 3975/87 innehåller i artikel 19.4 respektive artikel 12.5 bestämmelser motsvarande dem i artikel 15.5 och 15.6 i förordning nr 17.
- 48 När det gäller förordning nr 1017/68 skall det konstateras att även om det i artikel 22.2, precis som i artikel 15.2 i förordning nr 17, artikel 19.2 i förordning nr 4056/86 och artikel 12.2 i förordning nr 3975/87, föreskrivs att kommissionen kan ålägga böter för överträdelser av konkurrensreglerna, innehåller däremot varken artikel 22 eller någon annan artikel i förordning nr 1017/68 några bestämmelser som motsvarar dem i artikel 15.5 och 15.6 i förordning nr 17, artikel 19.4 i förordning nr 4056/86 och artikel 12.5 i förordning nr 3975/87. Till skillnad från dessa tre förordningar innehåller förordning nr 1017/68 inte någon bestämmelse i vilken en anmälan av ett avtal tillerkänns en undantagsverkan i förhållande till artikel 22.2 i denna förordning, enligt vilken kommissionen kan ålägga företag böter för överträdelser av konkurrensreglerna. Av det förhållandet att förordning nr 1017/68 inte innehåller någon bestämmelse om immunitet mot böter vid anmälan följer att en anmälan av avtal som omfattas av dess tillämpningsområde inte medför sådan immunitet för företag som har anmält sådana avtal.
- 49 Det skall emellertid prövas om, såsom sökandena har hävdad, immunitet mot böter kan anses vara en allmän gemenskapsrättslig princip på konkurrensrättens område som grundas på hänsyn till allmänintresset att uppmuntra företag att

anmäla sina avtal, så att, trots att det inte i förordning nr 1017/68 finns någon bestämmelse i vilken sådan immunitet uttryckligen föreskrivs, ett företags anmälan av ett avtal som omfattas av denna förordning likväl medför immunitet mot böter för detta företag.

50 Det skall i detta hänseende erinras om att det i artikel 87 i EG-fördraget (nu artikel 83 EG i ändrad lydelse) föreskrivs att rådet har till uppgift att anta de förordningar och direktiv som behövs för att tillämpa de principer som anges i artiklarna 85 och 86 i fördraget, särskilt bestämmelser som syftar till att "genom införande av böter och viten säkerställa att de förbud som anges i artiklarna 85.1 och 86 iaktas". Själva principen att böter åläggs vid överträdelse av konkurrensreglerna följer således direkt av fördraget. Böter har särskild betydelse och enligt rättspraxis är deras syfte inte endast att straffa olagliga beteenden utan även att förebygga en upprepning (domstolens dom av den 15 juli 1970 i mål 41/69, *Chemiefarma mot kommissionen*, REG 1970, s. 661, punkt 173; svensk specialutgåva, volym 1, s. 457).

51 Den immunitet mot böter som i förekommande fall föreskrivs i sekundärrätten och som inom vissa gränser följer av en anmälan utgör således en undantagsåtgärd. Det kan inte anses att den enligt en påstådd allmän gemenskapsrättslig princip kan tillämpas när det inte finns en uttrycklig bestämmelse i vilken denna immunitet föreskrivs. Endast den omständigheten att var och en av förordningarna nr 17, nr 4056/86 och nr 3975/86 innehåller en bestämmelse om immunitet mot böter vid anmälan gör det inte möjligt att dra slutsatsen att det finns en sådan princip. För övrigt har sökandena inte alls visat att det finns en sådan princip utan endast hänvisat till de tre ovannämnda förordningarna. Avsaknaden i förordning nr 1017/68, till skillnad från dessa tre andra förordningar, av uttryckliga bestämmelser om immunitet mot böter skall tvärtom leda till slutsatsen att en anmälan av ett avtal som omfattas av förordning nr 1017/68 inte medför någon immunitet. Med hänsyn till den allmänna principen om förbud mot konkurrensbegränsande samverkan i artikel 85.1 i fördraget och till möjligheten i artikel 87.2 i fördraget att ålägga böter för att säkerställa att dessa förbud iaktas, kan

nämligen undantagsbestämmelser, såsom sådana om immunitet mot böter vid anmälan, inte tolkas extensivt och inte heller så, att deras verkan utsträcks till fall som inte uttryckligen föreskrivs (se analogt domstolens dom av den 30 april 1998 i mål C-230/96, Cabour, REG 1998, s. 2055, punkt 30).

- 52 Immuniteten mot böter som är knuten till anmälan av ett avtal utgör ett undantag från regeln att kommissionen har behörighet att ålägga företag böter vid överträdelse av konkurrensreglerna, vilken regel återfinns i artikel 15.2 i förordning nr 17 och i motsvarande bestämmelser i förordningarna nr 1017/68, nr 4056/86 och nr 3975/87 och endast är en överföring av artikel 87.2 i fördraget. Mot denna bakgrund skall immuniteten tolkas restriktivt, och den kan förekomma endast om och i den mån som den uttryckligen föreskrivs i en bestämmelse. Det kan i detta avseende anmärkas att domstolen har fastställt att det undantag från anmälan som föreskrivs i artikel 4.2 i förordning nr 17, enligt vilken ett avtal kan undantas utan att det anmäls i förväg, inte utgör något hinder för kommissionen att i förekommande fall ålägga ett företag böter för dess deltagande i ett avtal som omfattas av den ovannämnda artikeln, eftersom förbudet mot att ålägga böter endast föreskrivs för fall där avtal verkligen anmälts (domstolens dom av den 10 december 1985 i de förenade målen 240/82, 241/82, 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 och 269/82, Stichting Sigarettindustrie m.fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 3831, punkterna 70—78).
- 53 Tvärtemot vad sökandena har hävdats finns det således ingen allmän gemenskapsrättslig princip som innebär att anmälan av ett avtal medför immunitet mot böter för det företag som har lämnat anmälan även när det inte finns någon bestämmelse i vilken denna immunitet uttryckligen föreskrivs.
- 54 Det skall för övrigt tilläggas att eftersom förordning nr 1017/68 inte innehåller någon bestämmelse om immunitet mot böter vid anmälan föreskrivs uppenbar-

ligen inte heller i denna förordning någon möjlighet för kommissionen att upphäva denna immunitet. Sökandenas ståndpunkt skulle därför leda till det icke godtagbara resultatet att enbart en anmälan av ett avtal som omfattas av förordning nr 1017/68 automatiskt skulle medföra en total immunitet mot böter, och att denna immunitet inte skulle kunna upphävas ens vid en uppenbar överträdelse av konkurrensreglerna.

- 55 Tvärtemot vad sökanden har hävdad framgår det inte alls av domen i det ovannämnda målet *Musique diffusion française m.fl. mot kommissionen* att immunitet mot böter vid anmälan är en allmän gemenskapsrättslig princip. I punkt 93 i denna dom, som sökandena delvis har citerat, har domstolen inte fastslagit att en sådan princip finns, utan endast — som svar på ett argument från sökandena att inga böter kunde åläggas eftersom deras avtal uppfyllde villkoren för undantag och eftersom de endast åsidosatt förfarandebestämmelsen, det vill säga skyldigheten att anmäla avtalet — redogjort för målet och syftet med den immunitet mot böter som under vissa omständigheter och inom vissa gränser tillerkänns genom artikel 15.5 i förordning nr 17. Likaledes noterade domstolen i punkterna 291 och 292 i domen i det ovannämnda målet *United Brands mot kommissionen* endast att kommissionen inte hade ålagt böter för åtgärder som vidtagits efter *United Brands* anmälan av sina allmänna försäljningsvillkor, eftersom kommissionen hade ansett att detta företag inte hade varit oaktsamt efter anmälan. Tvärtemot vad sökandena har hävdad fastslog domstolen inte i det sistnämnda målet att den immunitet mot böter som föreskrivs i artikel 15.5 i förordning nr 17 även tillämpas på ett agerande som utgör en överträdelse av artikel 86 i fördraget, och än mindre fastställde den en allmänrättslig princip att anmälan alltid och automatiskt medför immunitet mot böter, även när det inte finns någon uttrycklig bestämmelse i vilken denna immunitet föreskrivs.

- 56 För övrigt förefaller avsaknaden av en bestämmelse i förordning nr 1017/68 om immunitet mot böter vid anmälan, tvärtemot vad sökandena har hävdad, inte vara resultatet av ett "förbiseende" från gemenskapslagstiftarens sida.

- 57 För det första återges i artikel 22 i förordning nr 1017/68 nästan ordagrant artikel 15 i förordning nr 17, med undantag just av bestämmelserna om immunitet mot böter.
- 58 För det andra fastställs i förordning nr 1017/68 ett annat system som medför fördelar för företag som väljer att anmäla sina avtal och i vilket de uppmuntras att göra detta. I artikel 12 i förordning nr 1017/68 föreskrivs nämligen ett invändningsförfarande enligt vilket, om kommissionen inte inom 90 dagar från offentliggörande i den officiella tidningen av ansökan i sammandrag meddelar de företag som har ansökt om undantag att det finns allvarliga tvivel beträffande möjligheten att undanta avtalet, detta avtal anses undantaget för en tid om tre år och företagen därigenom undgår böter under denna tid.
- 59 Även om det ansågs att avsaknaden i förordning nr 1017/68 av en bestämmelse om immunitet mot böter vid anmälan är "avvikande" med hänsyn till andra förordningar om bestämmelser för tillämpning av artiklarna 85 och 86 i fördraget på företag i en viss sektor, till och med om det var resultatet av ett eventuellt "förbiseende" från gemenskapslagstiftarens sida, skulle det under alla förhållanden inte ankomma på förstainstansrätten att överta dennes roll.
- 60 Av detta följer att sökandenas anmälan av TACA inte medförde immunitet mot böter för sökandena när det gäller bestämmelserna i detta avtal om fastställande av priser för landtransporter, eftersom dessa bestämmelser omfattas av förordning nr 1017/68, i vilken inte föreskrivs immunitet mot böter vid anmälan.

- 61 Denna slutsats kan inte påverkas av att sökandena har anmält sitt avtal enligt förordning nr 4056/86, i vars artikel 19.4 föreskrivs immunitet mot böter för anmälda avtal.
- 62 Bestämmelserna i de olika förordningarna med tillämpningsföreskrifter för artiklarna 85 och 86 i fördraget tillämpas nämligen endast på avtal som omfattas av respektive tillämpningsområde. Eftersom bestämmelserna i TACA om fastställande av priser för landtransporter omfattas av tillämpningsområdet för förordningen om landtransporter, nämligen förordning nr 1017/68, kan sökandena inte åberopa bestämmelserna i förordning nr 4056/86 om sjötransporter. Argumentet att TACA har anmälts enligt förordning nr 4056/86 är därför inte relevant. De följder som är knutna till anmälan av ett avtal följer nämligen av den förordning som avtalet omfattas av och inte av den förordning enligt vilken parterna i detta avtal felaktigt gör sin anmälan. Det kan nämligen inte godtas att parterna i ett avtal kan besluta om tillämpning till sin fördel av bestämmelser om immunitet mot böter enbart genom att välja den förordning på grundval av vilken de anmäler avtalet.
- 63 Sökandenas argument att kommissionens skrivelse av den 15 juli 1994, genom vilken kommissionen informerade dem om att deras ansökan om undantag också skulle undersökas med hänsyn till bestämmelserna i förordning nr 1017/68 i den mån som de avsåg landtransporter, skulle ha samma verkan som ett beslut om att upphäva immunitet mot böter saknar också relevans och grund. Eftersom bestämmelserna i TACA om fastställande av priser för landtransporter omfattas av förordning nr 1017/68, kan anmälan av detta avtal, även om den görs enligt förordning nr 4056/86, inte för sökandena medföra sådan immunitet mot böter som föreskrivs i förordning nr 4056/86. Skrivelsen av den 15 juli 1994 kan således inte ha haft som följd att för sökandena upphäva en immunitet som de inte hade. Det skall för övrigt framhållas att artikel 4.8 i förordning nr 4260/88, enligt vilken kommissionen, när ett företag enligt artikel 12 i förordning

nr 4056/86 har anmält ett avtal som inte omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning, skall upplysa den berörde om sin avsikt att pröva ansökan enligt bestämmelserna i den tillämpliga förordningen, finns för att underlätta för företag eftersom de inte behöver göra en ny anmälan och eftersom dagen för den "felaktiga" anmälan fortsätter att vara den faktiska dagen för anmälan. En skrivelse av den sort som den av den 15 juli 1994 har således inte en verkan motsvarande ett upphävande av immunitet, utan är tvärtom till fördel för de berörda. Om, såsom sökandena har hävdad, skrivelsen av den 15 juli 1994 hade haft till verkan att upphäva immunitet mot böter för dem — vilket inte är fallet — skulle för övrigt talan ha avvisats på den grunden att den väckts för sent, eftersom det ifrågasatta beslutet, av den 26 november 1996, i så fall endast var en bekräftelse av beslutet i skrivelsen av den 15 juli 1994.

- 64 Sökandenas argument att kommissionen, eftersom den genomförde hela förfarandet som om de åtnjöt immunitet mot böter, inte nu kan hävda motsatsen kan inte heller godtas.
- 65 För det första är det felaktigt att påstå att kommissionen har agerat som om den ansåg att sökandena åtnjöt nämnda immunitet avseende bestämmelserna i TACA om fastställande av priser för landtransporter. Kommissionen har förvisso slutfört hela det administrativa förfarandet för att upphäva en eventuell immunitet mot böter. Alltsedan meddelandet om anmärkningar av den 21 juni 1995 (punkterna 47 och 93) har kommissionen angett att mot bakgrund av att bestämmelserna i fråga var "ovanliga", nämligen den omständigheten att till skillnad från andra tillämpningsförfordningar för artiklarna 85 och 86 innehåller förordning nr 1017/68 inte någon bestämmelse om immunitet mot böter för anmälda avtal, och med hänsyn till att det inte fanns någon rättspraxis på området, var det av försiktighetsskäl, för det fall sökandena åtnjöt immunitet, som den ämnade anta det ifrågasatta beslutet. För det andra kan, eftersom frågan



huruvida talan kan prövas i sak är en fråga som hör till tvingande rätt, en eventuellt felaktig tolkning av en rättslig bestämmelse som kommissionen har gjort inte leda till att en rättsakt som saknar rättsverkan tillerkänns sådan.

- 66 Slutligen kan det inte i förevarande fall vara fråga om skydd för berättigade förväntningar eller iakttagande av en eventuell "estoppelprincip" (estoppel i engelsk rätt, hinder mot förnekande av visst sakförhållande som tidigare hävdats), eftersom kommissionen för det första inte avgav något löfte eller någon förklaring till sökandena som kunde ge dessa intrycket av att de åtnjöt immunitet mot böter och sökandena för det andra inte, till följd av några förklaringar eller löften från kommissionen, vidtog några åtgärder som orsakade någon skada för dem.
- 67 Av det ovan anförda följer att det ifrågasatta beslutet inte har förändrat sökandenas rättsliga ställning och att talan följaktligen inte kan tas upp till sakprövning.

### Rättegångskostnader

- 68 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.4 i dessa regler skall medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Eftersom sökandena har tappat målet skall de bära sina egna rättegångskostnader samt ersätta kommissionens i enlighet med den senares yrkande. Republiken Frankrike, som är intervenient, skall bära sina egna rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

**FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)**

följande dom:

- 1) **Talan avvisas.**
- 2) **Sökandena skall bära sina egna rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.**
- 3) **Republiken Frankrike skall bära sina egna rättegångskostnader.**

Lenaerts

Azizi

Jaeger

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 februari 2002.

H. Jung

Justitiesekreterare

M. Jaeger

Ordförande