

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

28. februar 2002 \*

I sag T-18/97,

Atlantic Container Line AB, Göteborg (Sverige),

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

DSR-Senator Lines GmbH, Bremen (Tyskland),

Hanjin Shipping Co. Ltd, Seoul (Sydkorea),

Neptune Orient Lines Ltd, Singapore (Singapore),

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

Orient Overseas Container Line (UK) Ltd, Levington (Det Forenede Kongerige),

P & O Nedlloyd BV, Rotterdam (Nederlandene),

P & O Containers Ltd, London (Det Forenede Kongerige),

Hapag-Lloyd AG, Hamburg (Tyskland),

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

Mediterranean Shipping Company SA, Genève (Schweiz),

POL-Atlantic, Gdynia (Polen),

\* Processprog: engelsk.

Sea-Land Service Inc., Charlotte (USA),

Tecomar SA de CV, Mexico (Mexico),

Transportación Marítima Mexicana SA de CV, Mexico (Mexico),

ved solicitors J. Pheasant og N. Bromfield, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Lyal, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af:

Den Franske Republik ved K. Rispal-Bellanger og R. Loosli-Surrans, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

II - 1129

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(96) 3414 endelig udg. af 26. november 1996 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (sag IV/35.134 — Trans-Atlantic Conference Agreement)

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS  
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne J. Azizi og M. Jaeger,  
justitssekretær: referendar Y. Mottard,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 8. juni 2000,

afsagt følgende

**Dom**

**De relevante retsregler og sagens faktiske omstændigheder**

- <sup>1</sup> 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), fandt oprindelig anvendelse på samtlige de former for virksomhed, der er omfattet af

EØF-traktaten. Rådet fandt imidlertid, at det som led i den fælles politik inden for transportsektoren og henset til de særlige aspekter inden for denne sektor var nødvendigt at vedtage andre konkurrenceregler end dem, der gjaldt for de øvrige økonomiske sektorer. Rådet udstedte derfor forordning nr. 141 af 26. november 1962 om ikke-anvendelse af Rådets forordning nr. 17 på transportsektoren (EFT 1959-1962, s. 258).

2 Gennemførelsesbestemmelserne til EF-traktatens artikel 85 og 86 (nu artikel 81 EF og 82 EF) med hensyn til landtransportsektoren er nærmere fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 1017/68 af 19. juli 1968 om anvendelse af konkurrenceregler for transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1968 I, s. 295). Artikel 2, 5 og 8 i forordning nr. 1017/68 gennemfører henholdsvis traktatens artikel 85, stk. 1 og 3, og artikel 86.

3 Den 22. december 1986 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 4056/86 om fastsættelse af de nærmere retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 85 og 86 på søtransport (EFT L 378, s. 4). I artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 4056/86 præciseres det, at forordningen »[kun] finder [...] anvendelse på international søtransport til og fra en eller flere havne i Fællesskabet bortset fra trampfart [dvs. transport af varer som massegoods med skibe, som er chartret til lejligheden]«.

4 For så vidt angår luftfart udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 3975/87 af 14. december 1987 om fastsættelse af fremgangsmåden ved anvendelse af konkurrencereglerne på virksomheder i luftfartssektoren (EFT L 374, s. 1).

- 5 Ifølge artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 17 skal aftaler af den i traktatens artikel 85, stk. 1, omhandlede art, med hensyn til hvilke deltagerne agter at påberåbe sig traktatens artikel 85, stk. 3, anmeldes til Kommissionen. Så længe de ikke er anmeldt, kan der ikke afgives nogen erklæring i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3. I forordningens artikel 6 er det præciseret, at det tidspunkt, fra hvilket en beslutning i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3, skal have virkning, ikke kan ligge forud for anmeldelsesdagen.
- 6 Med henblik på anvendelsen af traktatens artikel 85, stk. 3, indeholder artikel 12 i forordning nr. 1017/68 og nr. 4056/86 samt artikel 5 i forordning nr. 3975/87 nærmere regler for en indsigelsesprocedure. Ifølge disse bestemmelser skal virksomheder, som vil påberåbe sig traktatens artikel 85, stk. 3, med hensyn til aftaler, vedtagelser og samordnet praksis af den i traktatens artikel 85, stk. 1, angivne art, som de er deltagere i, indgive en ansøgning til Kommissionen. Såfremt Kommissionen ikke inden for en frist på 90 dage fra dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* meddeler ansøgerne, at der består betydelig tvivl med hensyn til anvendeligheden af artikel 85, stk. 3, anses aftalen, vedtagelsen eller den samordnede praksis som beskrevet i ansøgningen for at være fritaget fra forbuddet i højst seks år i medfør af artikel 12, stk. 3, i forordning nr. 4056/86 og artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 3975/87 og i højst tre år i medfør af artikel 12, stk. 3, i forordning nr. 1017/68. Konstaterer Kommissionen efter udløbet af fristen på 90 dage, men før udløbet af seksårsfristen eller treårsfristen, at betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, eller artikel 5 i forordning nr. 1017/68 ikke er til stede, erklærer den ved en beslutning, at det i traktatens artikel 85, stk. 1, eller i artikel 2 i forordning nr. 1017/68 indeholdte forbud er gældende. Endelig er forholdet det, at såfremt Kommissionen konstaterer, at betingelserne i artikel 85, stk. 1 og 3, eller i artikel 2 og 5 i forordning nr. 1017/68 er opfyldt, vedtager den en beslutning om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, eller af artikel 5 i forordning nr. 1017/68. I artikel 12, stk. 4, andet afsnit, i forordning nr. 1017/68 og nr. 4056/86 er det præciseret, at den dato, fra hvilken beslutningen får virkning, kan ligge forud for datoen for ansøgningen.
- 7 I medfør af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, af artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 4056/86 og af artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 3975/87 kan Kommissionen

ved beslutning pålægge virksomheder bøder, såfremt de forsætligt eller uagtsomt overtræder bestemmelserne i traktatens artikel 85, stk. 1, eller artikel 86.

8 I artikel 15, stk. 5, i forordning nr. 17 og i artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 4056/86 samt i artikel 12, stk. 5, i forordning nr. 3975/87 er det fastsat, at bøderne ikke kan pålægges for handlinger, som foretages efter, at anmeldelse er sket til Kommissionen, og inden denne træffer beslutning i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3, for så vidt de ligger inden for den i anmeldelsen beskrevne erhvervsudøvelse. Dette er ikke tilfældet, såfremt Kommissionen har meddelt de pågældende virksomheder, at den efter en foreløbig undersøgelse er af den opfattelse, at betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1, er til stede, og at der ikke findes grundlag for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3 (jf. artikel 15, stk. 6, i forordning nr. 17, artikel 19, stk. 4, tredje afsnit, i forordning nr. 4056/86 og artikel 12, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 3975/87).

9 I artikel 22, stk. 2, i forordning nr. 1017/68 er det blot fastsat, at Kommissionen ved beslutning kan pålægge virksomheder bøder, såfremt de forsætligt eller uagtsomt overtræder bestemmelserne i forordningens artikel 2 eller artikel 8.

10 Sagsøgerne er rederier, der deltog i Trans-Atlantic Agreement (herefter »TAA«). TAA var en aftale, som vedrørte containerlinjefart over Atlanterhavet, nærmere bestemt mellem Nordeuropa og USA, og som blev anmeldt til Kommissionen den 28. august 1992 og trådte i kraft den 31. august 1992. TAA omfattede bl.a. bestemmelser om fastsættelse af de tariffer, der var gældende for søtransport og

for kombineret transport. Kombineret transport omfatter ud over søtransporten og håndtering af lasten i havnene den indledende og afsluttende transport af containerne over land til og fra de havne i Nordeuropa, som besejles af de rederier, der er deltagere i TAA, i trafik til og fra steder inde i land i Europa. De tariffer, der er fastsat for kombineret transport, omfatter således bl.a. søtransportdelen og landtransportdelen.

- 11 Den 19. oktober 1994 vedtog Kommissionen beslutning 94/980/EF om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/34.446 — Trans-Atlantic Agreement) (EFT L 376, s. 1, herefter »TAA-beslutningen«). I beslutningen fastslog Kommissionen, at nærmere angivne bestemmelser i TAA, herunder bl.a. bestemmelserne om fastsættelse af priserne på landtransport i Europa som led i en kombineret transport var i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, ligesom Kommissionen afviste at bringe traktatens artikel 85, stk. 3, og artikel 5 i forordning nr. 1017/68 i anvendelse på de nævnte bestemmelser. I TAA-beslutningens artikel 4 var det fastsat, at de virksomheder, beslutningen var rettet til, i fremtiden skulle afholde sig fra enhver aftale eller samordnet praksis, der kunne have samme eller tilsvarende formål eller virkning som de aftaler og former for praksis, der var sanktioneret ved beslutningen.
  
- 12 Den 5. juli 1994 anmeldte deltagerne i TAA en ny aftale til Kommissionen, der skulle erstatte TAA, og som var betegnet Trans-Atlantic Conference Agreement (herefter »TACA«). Anmeldelsen var foretaget i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 4056/86 med henblik på at opnå fritagelse i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3, og artikel 53, stk. 3 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.
  
- 13 Det er ubestridt mellem parterne, at for så vidt angår fastsættelsen af priserne på landtransport som led i kombineret transport indeholder TACA ingen ændringer i forhold til TAA. TACA trådte i kraft den 24. oktober 1994, og på grund af en række ændringer er flere versioner af aftalen blevet anmeldt til Kommissionen efter den 5. juli 1994.

- 14 I henhold til artikel 4, stk. 8, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 4260/88 af 16. december 1988 om meddelelser, klager, ansøgninger og høringer i henhold til forordning nr. 4056/88 (EFT L 376, s. 1) underrettede Kommissionen ved skrivelse af 15. juli 1994 deltagerne i TACA om, at den også ville behandle deres ansøgning ud fra bestemmelserne i forordning nr. 1017/68 og forordning nr. 17.
- 15 Den 23. december 1994 anlagde deltagerne i TAA annullationssøgsmål, registreret som sag T-395/94, til prøvelse af TAA-beslutningen. Ved særskilt dokument, registreret som sag T-395/94 R, fremsatte de i medfør af EF-traktatens artikel 185 og 186 (nu artikel 242 EF og 243 EF) begæring om udsættelse af gennemførelsen af TAA-beslutningen, for så vidt som beslutningen forbød fastsættelse af priserne på landtransporten.
- 16 Ved kendelse af 10. marts 1995 (sag T-395/94 R, Atlantic Container Line m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 595) traf Rettens præsident bestemmelse om udsættelse af gennemførelsen af artikel 1, 2, 3 og 4 i beslutningen indtil det tidspunkt, hvor Retten afsiger endelig dom i hovedsagen, for så vidt som disse bestemmelser forbyder deltagerne i TAA i fællesskab at fastsætte de priser, der finder anvendelse på landtransport på Fællesskabets område i forbindelse med kombineret transport. Den appel, Kommissionen iværksatte til prøvelse af Rettens kendelse, blev forkastet ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19. juli 1995 i sag C-149/95 P(R), Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl. (Sml. I, s. 2165).
- 17 Den 21. juni 1995 tilstillede Kommissionen deltagerne i TACA en meddelelse af klagepunkter, hvori den gav udtryk for det hovedsynspunkt, at TACA var i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, idet aftalen indeholdt bestemmelser, der havde til formål at fastsætte fragtrater for landtransport, og idet den ikke kunne fritages i medfør af traktatens artikel 85, stk. 3. Kommissionen meddelte følgelig

deltagerne i TACA, at den påtænkte at vedtage en beslutning om at ophæve den bødeimmunitet, der måtte være medført af den anmeldelse af TACA, der var foretaget den 5. juli 1994.

- 18 Fra marts 1995 til september 1995 var der en brevveksling og flere møder mellem Kommissionens tjenestegrene og sagsøgerne.
- 19 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 3. oktober 1995 fremsatte sagsøgerne i henhold til traktatens artikel 186 en ny begæring om foreløbige forholdsregler med henblik på at opnå, at Rettens præsident afsagde kendelse om, at »Kommissionen i givet fald ikke (kan) lade en beslutning træde i kraft, hvorved sagsøgerne fratages deres bødeimmunitet for så vidt angår fastsættelse af fragtrater for kombinerede transportydelser i Europa, før Retten [...] har afsagt endelig dom i en sag, som er anlagt i henhold til EF-traktatens artikel 173 og 174 med påstand om annullation af denne beslutning, og som sagsøgerne vil anlægge så hurtigt som muligt«. Ved kendelse af 22. november 1995, sag T-395/94 R II, Atlantic Container Line m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 2893), afviste Rettens præsident begæringen.
- 20 Den 29. november 1995 anmeldte deltagerne i TACA European Inland Equipment Interchange Arrangement (herefter »EIEIA«) til Kommissionen. Der var tale om en samarbejdsaftale, som omfattede landtransportdelen af kombineret transport, og som endvidere indeholdt bestemmelser om indførelse af en ordning for udveksling af udstyr og navnlig af containere.
- 21 Den 1. marts 1996 tilstillede Kommissionen deltagerne i TACA en supplerende meddelelse af klagepunkter, hvori Kommissionen anførte, at EIEIA ikke på nogen måde ændrede den vurdering, Kommissionen havde givet udtryk for i medde-

lelsen af klagepunkter af 21. juni 1995. Sagsøgerne fremsendte deres svar på denne supplerende meddelelse af klagepunkter den 15. april 1996. En høring af deltagerne i TACA fandt sted den 6. maj 1996.

22 Den 26. november 1996 vedtog Kommissionen beslutning K(96) 3414 endelig udg. om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/35.134 — Trans-Atlantic Conference Agreement) (herefter »den anfægtede beslutning«).

23 I 121. og 122. betragtning til den anfægtede beslutning henviste Kommissionen til artikel 15, stk. 6, i forordning nr. 17, hvorefter den i artikel 15, stk. 5, fastsatte bødeimmunitet ikke gælder, så snart Kommissionen har meddelt de pågældende virksomheder, at den efter en foreløbig undersøgelse er af den opfattelse, at betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1, er til stede, og at der ikke findes grundlag for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3. 123. betragtning til den anfægtede beslutning har følgende ordlyd:

»Forordning (EØF) nr. 1017/68 indeholder ingen bestemmelser om bødeimmunitet svarende til bestemmelserne i artikel 15, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 17/62. Men i det omfang, hvor en sådan immunitet kan antages at følge implicit af bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1017/68, må de samme kriterier for ophævelsen heraf også finde anvendelse.«

24 Efter en foreløbig undersøgelse fandt Kommissionen, at betingelserne for en sådan ophævelse af immuniteten var opfyldt i den konkrete sag, idet bestemmelserne i TACA om fastsættelse af priserne på landtransport udgjorde en grov og åbenbar overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1, og idet der ikke kunne indrømmes en fritagelse efter traktatens artikel 85, stk. 3.

- 25 Kommissionen vedtog herefter den anfægtede beslutning, hvis artikel 1 bestemmer:

»*Artikel 1*

Efter en foreløbig undersøgelse finder Kommissionen, at EF-traktatens artikel 85, stk. 1, artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1017/68 og EØS-aftalens artikel 53, stk. 1, finder anvendelse på prisaftalen mellem Trans-Atlantic Conference Agreement-parterne om levering af landtransportydelser til afskibere inden for Fællesskabets område i kombination med andre ydelser som led i en kombineret transport af containerlaster mellem Nordeuropa og USA, og at EF-traktatens artikel 85, stk. 3, artikel 5 i forordning (EØF) nr. 1017/68 og EØS-aftalens artikel 53, stk. 3, ikke finder anvendelse.«

### Retsforhandlinger og parternes påstande

- 26 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 27. januar 1997 har sagsøgerne anlagt nærværende annullationssøgsmål.
- 27 Ved processkrifter indleveret henholdsvis den 19. og 25. juni 1997 har The European Council of Transport Users og The European Community Shipowners' Association fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for henholdsvis Kommissionens og sagsøgernes påstande. Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Femte Udvidede Afdeling den 23. marts 1998 blev disse begæringer ikke taget til følge.

28 Ved processkrift indleveret den 25. juni 1997 har Den Franske Republik fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Femte Udvidede Afdeling den 23. marts 1998 blev denne begæring taget til følge.

29 Ved processkrift indleveret den 3. juli 1997 har Det Forenede Kongerige fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for sagsøgernes påstande. Ved skrivelse af 18. august 1997 blev begæringen trukket tilbage.

30 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært frifindes Kommissionen.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 32 Intervenienten, Den Franske Republik, har nedlagt påstand om, at sagen afvises.

## Formaliteten

### *Parternes argumenter*

- 33 Kommissionen har anført, at sagen må afvises, idet den anfægtede beslutning ikke har nogen retsvirkninger og kun er vedtaget som en sikkerhedsforanstaltning. Kommissionen har nærmere anført, at bestemmelserne i TACA om fastsættelse af priserne på landtransport som led i kombineret transport er omfattet af forordning nr. 1017/68, og at det i denne forordnings artikel 22 — i modsætning til artikel 15, stk. 5, i forordning nr. 17, artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 4056/86 og artikel 12, stk. 5, i forordning nr. 3975/87 — ikke er fastsat, at en virksomheds anmeldelse af en aftale kan bevirke, at virksomheden opnår bødeimmunitet.
- 34 Heroverfor har sagsøgerne gjort gældende, at den anmeldelse af TACA, der blev foretaget den 5. juli 1994, medfører, at de opnår bødeimmunitet, og at Kommissionens afvisningspåstand ikke er begrundet.

- 35 Sagsøgerne har for det første anført, at spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i TACA om fastsættelse af priserne på landtransporten skal vurderes i relation til forordning nr. 1017/68 eller forordning nr. 4056/86 er omtvistet, og at Retten skal tage stilling til dette spørgsmål i sag T-395/94 (Atlantic Container Line m.fl. mod Kommissionen) og sag T-86/95 (Compagnie générale maritime m.fl. mod Kommissionen), idet forholdet er det, at såfremt det er den sidstnævnte forordning, der finder anvendelse, må Kommissionens afvisningspåstand anses for at være ubegrundet, og den anfægtede beslutning må annulleres.
- 36 Sagsøgerne har for det andet understreget, at da TACA er blevet anmeldt i medfør af forordning nr. 4056/86, er sagsøgerne omfattet af den i forordningens artikel 19, stk. 4, fastsatte bødeimmunitet.
- 37 Ifølge sagsøgerne er det på grund af, at skrivelsen af 15. juli 1994, hvorved Kommissionen meddelte parterne i TACA, at den også ville vurdere aftalen ud fra bestemmelserne i forordning nr. 1017/68, har de samme retsvirkninger som en beslutning om ophævelse af immuniteten, at Kommissionen kan påstå, at den anfægtede beslutning ikke har nogen retsvirkninger.
- 38 Sagsøgerne har for det tredje gjort gældende, at Kommissionen ikke ville have indledt proceduren med henblik på ophævelse af bødeimmuniteten, såfremt den faktisk havde vurderet, at sagsøgerne ikke var omfattet heraf. Ifølge sagsøgerne henvises der såvel i den pressemeddelelse, der blev udsendt efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning, som i *XXVII Beretning om Konkurrencepolitikken* til, at der er vedtaget en beslutning med henblik på at ophæve den bødeimmunitet, der var en følge af, at TACA var blevet anmeldt. Tilsvarende forudsætter det standpunkt, Kommissionen indtog under sagen om foreløbige forholdsregler, T-395/94 R II, at sagsøgerne var omfattet af bødeimmunitet som følge af anmeldelsen af TACA. Under disse omstændigheder kan Kommissionen ikke nu rejse tvivl om det retlige grundlag for den anfægtede beslutning eller den administrative procedure, der var fulgt med henblik på dens vedtagelse.

- 39 Sagsøgerne har for det fjerde anført, at der findes et generelt fællesskabsretligt princip, hvorefter virksomheder, der anmelder en aftale med henblik på at opnå en fritagelse, ikke kan pålægges bøder som sanktion for, at den pågældende aftale er ulovlig. Dette princip, som medfører, at virksomhederne tilskyndes til at anmelde de karteller, som de deltager i, sikrer ifølge sagsøgerne en effektiv anvendelse af Fællesskabets konkurrenceregler. Et sådant princip fremgår i øvrigt af Domstolens dom af 7. juni 1983 i de forenede sager 100/80-103/80, *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen* (Sml. s. 1825, præmis 93), hvori Domstolen fastslog, at immuniteten må »betragtes som et modstykke til den risiko, som en virksomhed løber ved selv at anmelde en aftale eller en samordnet praksis«. Tilsvarende fandt Domstolen og Kommissionen i sagen *United Brands mod Kommissionen*, hvori Domstolen afsagde dom den 14. februar 1978 (sag 27/76, Sml. s. 207, præmis 291 og 292), at anmeldelse af aftaler udelukkede, at en af betingelserne for at kunne pålægge bøder var opfyldt, nemlig at der var tale om uagtsomhed, og at der derfor ikke kunne pålægges bøder for anmeldte handlinger, der udgør en tilsidesættelse af traktatens artikel 86. Dette generelle princip er ifølge sagsøgerne kommet til udtryk i alle forordninger til gennemførelse af traktatens artikel 85 og 86, med forordning nr. 1017/68 som den eneste undtagelse. Den omstændighed, at der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse herom i forordning nr. 1017/68, giver ifølge sagsøgerne imidlertid ikke holdepunkter for at antage, at dette generelle princip ikke finder anvendelse.
- 40 Sagsøgerne har for det femte anført, at det ikke fremgår af nogen bestemmelser i forordning nr. 1017/68, at fællesskabslovgiver har villet fratage de virksomheder, der har anmeldt aftaler i henhold til denne forordning, immuniteten. Det forhold, at den pågældende forordning ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om bødeimmunitet, er ikke modstykket til, at der i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1017/68 kan indrømmes fritagelse for en aftale, der ikke er blevet anmeldt, eftersom forordning nr. 4056/86 og nr. 3975/87 indeholder bestemmelser, der på én gang omhandler den pågældende immunitet og muligheden for en sådan fritagelse. Den risiko, som en virksomhed, der gennemfører en ikke-anmeldt aftale, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1017/68, løber, svarer til den, der består i en tilsvarende situation, som er omfattet af forordning nr. 17. Den offentlige interesse, der kan begrunde, at en virksomhed, der anmelder en aftale, er omfattet af bødeimmunitet, nemlig hensynet til at sikre en effektiv anvendelse af konkurrencereglerne, er ifølge sagsøgerne den samme i

henhold til alle ovennævnte forordninger, og den tilskyndelse til at anmelde aftaler, som følger af denne immunitet, må derfor også tages i betragtning i situationer, der er omfattet af forordning nr. 1017/68. I øvrigt har Kommissionen udtrykkeligt opfordret virksomhederne til at anmelde samarbejdsformer svarende til aftaler om fastsættelse af priserne på landtransporten. Endelig frembyder transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje ikke sådanne kendetegn, der kan begrunde, at »det generelle princip om immunitet« ikke finder anvendelse. Da forordning nr. 1017/68 svarer til de øvrige forordninger til gennemførelse af traktatens artikel 85 og 86 med hensyn til bødernes og tvangsbødernes størrelse, Kommissionens undersøgelsesbeføjelser og de principper, hvorefter Domstolen kan prøve udmålingen af bøderne, er der ingen grund til at antage, at de omstændigheder, hvorunder der kan pålægges bøder, skulle være forskellige.

### *Retten's bemærkninger*

- 41 Ifølge fast retspraksis foreligger der retsakter, der kan gøres til genstand for et annullationsøgsmål i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF), når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (jf. bl.a. Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9).
- 42 Da den anfægtede beslutning tilsigter at fratage sagsøgerne den bødeimmunitet med hensyn til TACA's bestemmelser om fastsættelse af priserne på landtransportdelen, der i givet fald følger af den anmeldelse af TACA, der blev foretaget den 5. juli 1994, kan beslutningen kun fremkalde bindende retsvirkninger, såfremt den pågældende anmeldelse faktisk har tillagt sagsøgerne en sådan immunitet.

- 43 Med henblik på afgørelsen af, om anmeldelsen af TACA har tillagt sagsøgerne bødeimmunitet for så vidt angår de bestemmelser i aftalen, der omhandler fastsættelsen af priserne på landstransporten, må der først tages stilling til, om disse bestemmelser er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 4056/86 eller forordning nr. 1017/68.
- 44 Hertil bemærkes, at det er ubestridt mellem parterne, at disse særlige bestemmelser i TACA svarer til dem, der fandtes i TAA. Under nærværende sag har sagsøgerne i øvrigt ikke fremført nogen argumenter om, hvilken forordning der finder anvendelse, idet de blot har henvist til sag T-395/94 (Sml. 2002 II, s. 875) og T-86/95. Det fremgår imidlertid af dommen i sagen *Compagnie maritime générale m.fl. mod Kommissionen* (sag T-86/95, Sml. 2002 II, s. 1011, præmis 230-277), som Retten har afsagt i dag, at bestemmelser om fastsættelse af priserne på landtransporten i forbindelse med en kombineret transport, som f.eks. dem, som TAA og således også TACA indeholder, er omfattet af forordning nr. 1017/68 og ikke af forordning nr. 4056/86.
- 45 Der må herefter tages stilling til, om anmeldelsen af en aftale, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1017/68, medfører bødeimmunitet.
- 46 Hertil bemærkes, at artikel 15, stk. 5, i forordning nr. 17 bestemmer, at de bøder, som er omhandlet i bestemmelsens stk. 2 for overtrædelser af traktatens artikel 85 og 86, ikke kan pålægges for handlinger, som foretages efter, at anmeldelse er sket til Kommissionen, og inden denne træffer beslutning om, hvorvidt traktatens artikel 85, stk. 3, skal bringes i anvendelse. I henhold til artikel 15, stk. 6, i forordning nr. 17 finder bestemmelserne i forordningens artikel 15, stk. 5, dog ikke anvendelse, så snart Kommissionen har meddelt de pågældende virksomheder, at den efter en foreløbig undersøgelse er af den opfattelse, at betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1, er til stede, og at der ikke findes grundlag for anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85,

stk. 3. Den bødeimmunitet, der er fastsat i artikel 15, stk. 5, i forordning nr. 17, udgør en midlertidig undtagelse til fordel for virksomheder, der har anmeldt deres aftale, og immuniteten omfatter kun handlinger, som foretages efter, at anmeldelse er sket, og kun for så vidt de pågældende handlinger »ligger inden for grænserne for den i anmeldelsen beskrevne erhvervsudøvelse«.

47 Forordning nr. 4056/86 og nr. 3975/87 indeholder i henholdsvis artikel 19, stk. 4, og artikel 12, stk. 5, bestemmelser svarende til artikel 15, stk. 5 og 6, i forordning nr. 17.

48 For så vidt angår forordning nr. 1017/68 må det fastslås, at mens dens artikel 22, stk. 2, på linje med artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 4056/86 og artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 3975/87 bestemmer, at Kommissionen kan pålægge bøder for overtrædelse af konkurrencereglerne, indeholder hverken artikel 22 eller nogen anden artikel i forordning nr. 1017/68 bestemmelser svarende til bestemmelserne i artikel 15, stk. 5 og 6, i forordning nr. 17, artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 4056/86 og artikel 12, stk. 5, i forordning nr. 3975/87. Til forskel fra disse tre forordninger indeholder forordning nr. 1017/68 ingen bestemmelse, hvorefter anmeldelse af en aftale medfører en undtagelse fra reglen i denne forordnings artikel 22, stk. 2, hvorefter Kommissionen kan pålægge virksomheder bøder for overtrædelse af konkurrencereglerne. Da forordning nr. 1017/68 ikke indeholder nogen bestemmelse om bødeimmunitet i tilfælde, hvor der er foretaget anmeldelse, følger det heraf, at en anmeldelse af aftaler, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde, ikke tillægger virksomheder, der har anmeldt sådanne aftaler, en sådan immunitet.

49 Der må imidlertid tages stilling til, om bødeimmunitet som hævdet af sagsøgerne kan betragtes som et generelt fællesskabsretligt princip på konkurrenceområdet, som hviler på hensynet til den offentlige interesse i at tilskynde virksomhederne til

at anmelde deres aftaler, således at en virksomheds anmeldelse af en aftale, der henhører under forordning nr. 1017/68, på trods af, at forordningen ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse om bødeimmunitet, alligevel tillægger virksomheden en sådan immunitet.

- 50 Hertil bemærkes, at EF-traktatens artikel 87 (efter ændring nu artikel 83 EF) bestemmer, at Rådet udsteder fornødne forordninger eller direktiver om anvendelsen af principperne i artikel 85 og 86, og navnlig bestemmelser, der har til formål »ved indførelse af bøder og tvangsbøder at sikre overholdelsen af de i artikel 85, stk. 1, og artikel 86 nævnte forbud«. Selve princippet om, at der pålægges bøder for overtrædelse af konkurrencereglerne, fremgår således direkte af traktaten. Bøder har særlig betydning og har i henhold til retspraksis til formål såvel at straffe ulovlig adfærd som at forhindre gentagelse heraf (jf. Domstolens dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. s. 107, org.ref.: Rec. s. 661, præmis 173).

- 51 Den bødeimmunitet, der i givet fald måtte være fastsat i den afledte ret, og som inden for visse grænser følger af en anmeldelse, udgør således en helt særlig undtagelse. Det kan ikke antages, at den finder anvendelse i form af et angiveligt generelt fællesskabsretligt princip, såfremt der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse herom. Den omstændighed, at både forordning nr. 17, nr. 4056/86 og nr. 3975/87 indeholder en bestemmelse om bødeimmunitet, såfremt der er foretaget en anmeldelse, giver ikke i sig selv holdepunkter for en antagelse om, at et sådant princip findes. I øvrigt har sagsøgerne ikke godtgjort, at der findes et sådant princip, men blot henvist til de tre ovennævnte forordninger. Det forhold, at forordning nr. 1017/68 i modsætning til de øvrige tre forordninger ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse om bødeimmunitet, må tværtimod føre til, at en anmeldelse af en aftale, der henhører under forordning nr. 1017/68, ikke medfører immunitet. Henset til det generelle princip om forbud mod konkurrenceforvridende karteller, der er fastsat i traktatens artikel 85, stk. 1, og til den i traktatens artikel 87, stk. 2, fastsatte mulighed for at pålægge bøder for at sikre, at forbuddet overholdes, kan undtagelsesbestemmelser, som f.eks. bestemmelserne om, at der gælder bødeimmunitet, såfremt der er foretaget anmeldelse,

ikke fortolkes udvidende og kan ikke fortolkes således, at deres virkninger udvides til også at omfatte tilfælde, der ikke udtrykkeligt er fastsat bestemmelser om (jf. analogt Domstolens dom af 30.4.1998, sag C-230/96, Cabour, Sml. s. 2055, præmis 30).

- 52 Den bødeimmunitet, der er forbundet med, at en aftale anmeldes, udgør en undtagelse fra reglen i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og de hertil svarende bestemmelser i forordning nr. 1017/68, nr. 4056/86 og nr. 3975/87, om at Kommissionen kan pålægge virksomheder bøder, såfremt de overtræder konkurrencereglerne, idet den nævnte regel i sig selv kun er en gennemførelse af traktatens artikel 87, stk. 2. Under disse omstændigheder må undtagelsen, hvorefter der gælder immunitet, fortolkes indskrænkende, og immunitet kan kun foreligge, såfremt og for så vidt som den udtrykkeligt er fastsat i en retsforskrift. Det kan i denne sammenhæng nævnes, at Domstolen har fastslået, at den fritagelse for anmeldelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 17, og hvorefter en aftale kan fritages, uden at den forinden er anmeldt, ikke er til hinder for, at Kommissionen i givet fald pålægger en virksomhed en bøde for deltagelse i en aftale, der er omfattet af ovennævnte artikel, idet forbuddet mod at pålægge bøder udtrykkeligt kun gælder for faktisk anmeldte aftaler (jf. Domstolens dom af 10.12.1985, forenede sager 240/82, 241/82, 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 og 269/82, Stichting Sigarettenindustrie m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3831, præmis 70-78).
- 53 I modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, findes der således ikke noget generelt fællesskabsretligt princip, hvorefter anmeldelse af en aftale tillægger den virksomhed, der har foretaget anmeldelsen, bødeimmunitet, selv hvis der ikke findes en retsforskrift, der udtrykkeligt fastsætter en sådan immunitet.
- 54 Det må i øvrigt tilføjes, at eftersom forordning nr. 1017/68 ikke indeholder nogen bestemmelser om bødeimmunitet, såfremt der foretages anmeldelse, hjemler den

naturligvis heller ikke mulighed for, at Kommissionen kan ophæve den pågældende immunitet. Sagsøgernes synspunkt ville således føre til det uan- tagelige resultat, at den blotte anmeldelse af en aftale, der er omfattet af forordning nr. 1017/68, automatisk ville medføre en absolut bødeimmunitet, som ikke ville kunne ophæves, selv i tilfælde af en åbenbar overtrædelse af konkurrencereglerne.

- 55 I modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, fremgår det ikke af dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, at det er et generelt fællesskabsretligt princip, at der gælder bødeimmunitet, såfremt der er foretaget anmeldelse. I dommens præmis 93, som sagsøgerne har citeret delvist, har Domstolen ikke udtalt, at der findes et sådant princip, men har som svar på et argument fra sagsøgerne om, at der ikke burde være pålagt nogen bøde, fordi deres aftaler opfyldte betingelserne for fritagelse, og at sagsøgerne højst havde tilsidesat den formforskrift, hvorefter de var forpligtet til at anmelde aftalen, blot redegjort for formålet med og funktionen af den bødeimmunitet, der på nærmere angivne betingelser og inden for visse grænser indrømmes i henhold til artikel 15, stk. 5, i forordning nr. 17. Tilsvarende har Domstolen i præmis 291 og 292 i dommen i sagen *United Brands mod Kommissionen* blot konstateret, at Kommissionen ikke havde pålagt bøder for handlinger, der lå efter *United Brands'* anmeldelse af sine almindelige salgsbetingelser, idet Kommissionen havde fundet, at virksomheden ikke havde handlet uagtsomt i tidsrummet efter anmeldelsen. I modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, har Domstolen i sidstnævnte dom ikke fastslået, at den i artikel 15, stk. 5, i forordning nr. 17 fastsatte bødeimmunitet også gælder med hensyn til en adfærd, der udgør en overtrædelse af traktatens artikel 86, og end mindre opstillet et generelt retsprincip, hvorefter anmeldelse altid og uden videre medfører bødeimmunitet, selv i mangel af en udtrykkelig bestemmelse herom.
- 56 I øvrigt kan den omstændighed, at der i forordning nr. 1017/68 ikke findes bestemmelser om bødeimmunitet i tilfælde af, at der er foretaget anmeldelse, i modsætning til det af sagsøgerne hævdede ikke antages at være udtryk for en »forglemmelse« fra fællesskabslovgivers side.

- 57 For det første er artikel 22 i forordning nr. 1017/68 en næsten identisk gentagelse af artikel 15 i forordning nr. 17, bortset netop fra bestemmelserne om bødeimmunitet.
- 58 For det andet er der ved forordning nr. 1017/68 indført en anden ordning, som tillægger de virksomheder fordele, der vælger at anmelde deres aftaler, og som herved tilskyndes til at gøre det. Således er der i henhold til artikel 12 i forordning nr. 1017/68 indført en indsigelsesprocedure, som består i, at såfremt Kommissionen ikke inden for en frist på 90 dage fra offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af det væsentligste af indholdet af en ansøgning om fritagelse, meddeler de virksomheder, der har indgivet ansøgningen, at der består betydelig tvivl med hensyn til at fritage aftalen, anses aftalen for at være fritaget i tre år, og virksomhederne kan derfor ikke pålægges bøder i denne periode.
- 59 Selv om det måtte antages, at den omstændighed, at forordning nr. 1017/68 ikke indeholder nogen bestemmelser om bødeimmunitet, såfremt der er foretaget anmeldelse, er »unormal«, når henses til de øvrige forordninger til gennemførelse af traktatens artikel 85 og 86 over for virksomheder inden for en given sektor, eller måske endda er et resultat af en eventuel forglemmelse fra fællesskabslovgivers side, ville det under alle omstændigheder ikke tilkomme Retten at sætte sig i fællesskabslovgivers sted.
- 60 Heraf følger, at sagsøgernes anmeldelse af TACA ikke har tillagt dem bødeimmunitet med hensyn til de bestemmelser i aftalen, der omhandler fastsættelsen af priserne på landtransport, idet de pågældende bestemmelser er omfattet af forordning nr. 1017/68, som ikke indeholder bestemmelser om bødeimmunitet, såfremt der foretages anmeldelse.

- 61 Det ændrer ikke noget herved, at sagsøgerne har anmeldt deres aftale i medfør af forordning nr. 4056/86, i henhold til hvis artikel 19, stk. 4, der gælder bødeimmunitet for anmeldte aftaler.
- 62 De bestemmelser i de forskellige forordninger, der fastsætter gennemførelsesbestemmelserne til traktatens artikel 85 og 86, finder således kun anvendelse på de aftaler, der er omfattet af deres respektive anvendelsesområder. For så vidt som bestemmelserne i TACA om fastsættelse af priserne på landtransporten er omfattet af anvendelsesområdet for forordningen om landtransport, dvs. forordning nr. 1017/68, kan sagsøgerne ikke påberåbe sig bestemmelserne i forordning nr. 4056/86 om søtransport, eftersom argumentet om, at TACA er anmeldt i medfør af forordning nr. 4056/86, er irrelevant. De retsvirkninger, der er forbundet med, at en aftale anmeldes, følger således af den forordning, aftalen henhører under, og ikke af den forordning, i medfør af hvilken aftaleparterne fejlagtigt anmelder den. Det kan således ikke antages, at parterne i en aftale kan afgøre, at bestemmelser om bødeimmunitet skal finde anvendelse til fordel for dem, blot ved at vælge den forordning, i medfør af hvilken de anmelder aftalen.
- 63 Sagsøgernes argument om, at Kommissionens skrivelse af 15. juli 1994, hvorved Kommissionen meddelte sagsøgerne, at deres ansøgning om fritagelse også ville blive behandlet i relation til bestemmelserne i forordning nr. 1017/68, for så vidt som ansøgningen vedrørte landtransporten, har samme virkning som en beslutning om ophævelse af bødeimmuniteten, er heller ikke relevant eller begrundet. Da bestemmelserne i TACA om fastsættelse af priserne på landtransporten er omfattet af forordning nr. 1017/68, kunne en anmeldelse af den pågældende aftale, selv om den var foretaget i medfør af forordning nr. 4056/86, ikke tillægge sagsøgerne den bødeimmunitet, der er fastsat i forordning nr. 4056/86. Skrivelsen af 15. juli 1994 har således ikke kunnet medføre en ophævelse i forhold til sagsøgerne af en immunitet, som de ikke havde. I øvrigt bemærkes, at artikel 4, stk. 8, i forordning nr. 4260/88, som bestemmer, at såfremt en virksomhed i

medfør af artikel 12 i forordning nr. 4056/86 anmelder en aftale, der ikke er omfattet af den pågældende forordnings anvendelsesområde, meddeler Kommissionen ansøgeren, at den agter at behandle ansøgningen på grundlag af bestemmelserne i den forordning, der finder anvendelse, er en bestemmelse, der er til gavn for virksomhederne, idet de ikke skal foretage en ny anmeldelse, ligesom tidspunktet for den »fejlagtige« anmeldelse fortsat betragtes som den dato, hvor anmeldelsen faktisk er foretaget. En skrivelse som f.eks. skrivelsen af 15. juli 1994 har således ikke en virkning, der svarer til en ophævelse af immuniteten, men giver tværtimod de berørte virksomheder en fordel. Endvidere bemærkes, at såfremt skrivelsen af 15. juli 1994 som hævdet af sagsøgerne havde medført, at deres bødeimmunitet var blevet ophævet — hvilket ikke er tilfældet — skulle sagen have været afvist, fordi den var anlagt for sent, eftersom forholdet i så fald ville have været det, at den anfægtede beslutning, som er vedtaget den 26. november 1996, blot ville have været en bekræftelse af den beslutning, der var indeholdt i skrivelsen af 15. juli 1994.

64 Sagsøgernes argument om, at eftersom Kommissionen har gennemført hele proceduren, som om sagsøgerne var omfattet af bødeimmunitet, kan Kommissionen ikke efterfølgende hævde det modsatte, må ligeledes forkastes.

65 For det første kan det ikke hævdes, at Kommissionen har handlet, som om den fandt, at sagsøgerne var omfattet af den pågældende immunitet med hensyn til bestemmelserne i TACA om fastsættelse af priserne på landtransporten. Ganske vist har Kommissionen gennemført hele den administrative procedure med henblik på at ophæve en eventuel bødeimmunitet. Allerede i meddelelsen af klagepunkter af 21. juni 1995 (punkt 47 og 93) har Kommissionen imidlertid præciseret, at henset til, at de pågældende bestemmelser er »usædvanlige«, dvs. at forordning nr. 1017/68 i modsætning til de øvrige forordninger til gennemførelse af artikel 85 og 86 ikke indeholder nogen bestemmelser om bødeimmunitet for anmeldte aftaler, og til, at der ikke findes retspraksis herom, var det som en sikkerhedsforanstaltning, at Kommissionen påtænkte at vedtage den anfægtede beslutning, nemlig såfremt sagsøgerne måtte være omfattet af den nævnte immunitet. For det andet bemærkes, at da en stillingtagen til formaliteten er en

ufravigelig procesforudsætning, kan en eventuel fejlagtig fortolkning af en retsforskrift, som Kommissionen har anlagt, ikke medføre, at en retsakt tillægges en retsvirkning, som den ikke har.

- 66 Endelig bemærkes, at der i den foreliggende sag ikke opstår spørgsmål om beskyttelse af den berettigede forventning eller om overholdelse af den særlige bevisregel i engelsk ret, »estoppel«-princippet, idet Kommissionen ikke har afgivet noget løfte eller nogen erklæring over for sagsøgerne, som har kunnet forlede dem til at tro, at de var omfattet af bødeimmunitet, og sagsøgerne ikke som følge af erklæringer eller løfter fra Kommissionens side har udvist nogen adfærd, som har kunnet forvolde dem et tab.
- 67 Den anfægtede beslutning findes herefter ikke at have ændret sagsøgernes retsstilling, og sagen må derfor afvises.

### Sagens omkostninger

- 68 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til reglementets artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Da sagsøgerne har tabt sagen, pålægges de i overensstemmelse med Kommissionens påstand at bære deres egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger. Intervenienten, Den Franske Republik, bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

- 1) Sagen afvises.
- 2) Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.
- 3) Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger.

Lenaerts

Azizi

Jaeger

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. februar 2002.

H. Jung

Justitssekretær

J. Azizi

Afdelingsformand