

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

17. februar 2000 *

I sag T-241/97,

Stork Amsterdam BV, Amsterdam (Nederlandene), ved advokat A.J. Braakman, Rotterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Loesch og Wolter, 11, rue Goethe,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved W. Wils, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat H. Gilliams, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

støttet af

Serac Group, Paris, ved advokat M.-C. Mitchell, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat G. Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

intervenient,

angående en påstand om annullation af beslutningen i Kommissionens skrivelse af 20. juni 1997 om afvisning af den klage, som sagsøgeren har indgivet med henblik på at få fastslået, at en samarbejdsaftale mellem sidstnævnte og Serac Group på området for salg af komplette produktionslinjer til fremstilling af plastikflasker og aseptisk påfyldning af disse med flydende fødevarer er uforenelig med EF-traktatens artikel 85 (nu artikel 81 EF),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R.M. Moura Ramos, og dommerne V. Tiili og P. Mengozzi,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 22. april 1999,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder

- 1 Stork Amsterdam BV (herefter »Stork«) er et nederlandsk selskab, der producerer maskiner til fremstilling af plastflasker efter sprøjttestøbningsmetoden.
- 2 Den 14. august 1987 indgik Stork med det franske aktieselskab Serac SA, nu Serac Group (herefter »Serac«), som producerer maskiner til aseptisk påfyldning af plastflasker, en samarbejdsaftale om salg af komplette produktionslinjer til fremstilling af de nævnte plastflasker og aseptisk påfyldning af disse med flydende fødevarer (herefter »samarbejdsaftalen« eller »aftalen«). De to virksomheder forpligtede sig til at købe hinandens maskiner for derefter at sælge dem som komplette produktionslinjer under navnet »Stork-Serac« eller »Serac-Stork«. Aftalen forpligtede endvidere de to virksomheder til at udveksle den knowhow, der var nødvendig for at markedsføre, installere og servicere sådanne maskiner (aftalens artikel 5).

3 Aftalens artikel 6 indeholdt en konkurrenceklausul, der bl.a. bestemte:

»6.1. Parterne er enige om, at ingen af dem direkte eller indirekte gennem agenter eller andre må udvikle, producere og sælge udstyr eller dele heraf, der konkurrerer med eller svarer til de maskiner, der produceres af den anden part, og som er omfattet af dette samarbejde.

6.2. Såfremt en potentiel kunde ønsker at afgive ordre på påfyldnings- eller sprøjttestøbningsudstyr, der er fremstillet af tredjemand, hos Stork eller Serac, er den sælgende part forpligtet til at anmode om den anden parts samtykke. Den anden part kan ikke nægte sit samtykke uden rimelig grund. Hvis den ene af parterne sælger tredjemands konkurrerende maskine uden den anden parts samtykke, har den anden part som bod ret til en godtgørelse svarende til 30% (tredivede procent) af værdien af den udskiftede maskine.

6.3. Såfremt aftalen ophæves i medfør af artikel 14 [dvs. efter at aftalen har været i kraft i fem år og efter skriftlig ophævelse med 12 måneders varsel], og kun i et sådant tilfælde, vil den hævende part være bundet af konkurrenceklausulen i artikel 6.1. i fire år fra ophævelsen.«

4 I 1989 forsøgte Stork bl.a. ved skrivelse af 13. juli 1989 at opnå Serac's samtykke til at bringe deres samarbejdsaftale til ophør. I samme skrivelse truede Stork ligeledes med at klage til Kommissionen over tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 85 (nu artikel 81 EF), såfremt Serac nægtede sit samtykke til at bringe aftalen til ophør.

- 5 I mangel af et positivt svar fra Serac indgav sagsøgeren den 20. september 1989 en klage til Kommissionen, som blev anmodet om at fastslå, at deres samarbejdsaftale var uforenelig med traktatens artikel 85. Stork gjorde gældende, at Serac ved at nægte at bringe aftalen til ophør havde tilsidesat artikel 85.
- 6 Den 24. januar 1990 anmeldte Serac samarbejdsaftalen til Kommissionen for at opnå en negativattest eller fritagelse, idet Serac dog meddelte, at man ville være tilfreds med en administrativ henlæggelseskrivelse («comfort letter»).
- 7 Kommissionen besvarede Stork's klage og Serac's anmeldelse ved skrivelse af 20. marts 1991, der var underskrevet af J. Dubois, fungerende direktør i Generaldirektoratet for Konkurrence (GD IV). Skrivelsen indeholdt som svar på klagen og anmeldelsen, og under henvisning til »de supplerende oplysninger, der var fremlagt af de to selskaber«, et forslag til mindelig løsning af tvisten. J. Dubois gennemgik samarbejdsaftalen og påpegede, at denne, selv om den ikke opfyldte betingelserne for fritagelse, var meget lig de aftaler, der er omfattet af Kommissionens forordning (EØF) nr. 417/85 af 19. december 1984 om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på kategorier af specialiseringsaftaler (EFT 1985 L 53, s. 1, herefter »forordning nr. 417/85«), og at de væsentligste afvigelser fandtes i aftalens artikel 6, stk. 2 og 3. J. Dubois anførte, at han ud fra alle de foreliggende oplysninger fandt, at disse bestemmelser var konkurrencebe- grænsende, og at de ikke var nødvendige for at opfylde aftalens mål. Han foreslog derfor en ændring af disse bestemmelser for at tilpasse aftalen til ånden i forordning nr. 417/85.
- 8 Den foreslåede tilpasning af artikel 6, stk. 2 (om den gensidige forpligtelse til alene at købe maskiner hos hinanden), skulle bringe denne bestemmelse i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 2, litra b), ved at gøre det muligt for hver af parterne — uden at ifalde nogen bod — at købe hos tredjemand, når de hos denne kunne opnå gunstigere vilkår. Ligeledes med henblik på at tilpasse aftalen til forordning nr. 417/85 anførte J. Dubois, at artikel 6, stk. 3 (vedrørende forpligtelsen til ikke at udøve konkurrence i fire år efter aftalens udløb), »burde ophæves«.

9 J. Dubois tilføjede, at han på grund af sagens begrænsede økonomiske betydning på fællesskabsplan ikke fandt det »hensigtsmæssigt på dette stadium at foreslå Kommissionen at indlede en procedure«. Såfremt parterne ikke kunne blive enige om at ændre bestemmelserne i den foreslåede retning, opfordredes de til at indbringe sagen for de kompetente nationale retter eller forvaltningsmyndigheder under henvisning til skrivelsen fra Kommissionen.

10 Skrivelsen til Stork indeholdt endvidere følgende afsnit:

»Modtager jeg ikke noget svar fra Dem inden fire uger fra modtagelsen af denne skrivelse, vil jeg afslutte sagen. Sagen kan dog til enhver tid genoptages, såfremt en ændring af de faktiske eller retlige omstændigheder gør det nødvendigt at behandle situationen på ny.«

11 Ved skrivelse af 19. juli 1991 meddelte Serac Kommissionen, at parterne overvejede at afgøre deres tvist i mindelighed. Imidlertid gav forhandlingerne mellem parterne ikke noget resultat, og aftalen udløb den 14. august 1992 uden at være blevet ændret.

12 Den 21. december 1992 sendte Serac en ny skrivelse til J. Dubois, hvori Kommissionen opfordredes til at overveje sagen på ny. Serac gjorde bl.a. gældende, at Kommissionens forslag i skrivelsen af 20. marts 1991 om at ændre eller ophæve en række bestemmelser i aftalen havde afdækket et manglende kendskab til det pågældende marked og en fejlagtig vurdering af samarbejdsaftalens konkurrencemæssige følger. Serac bekræftede i denne skrivelse, at man ikke ville påberåbe sig samarbejdsaftalens artikel 6, stk. 3, dog forudsat, at Stork ikke ville gøre brug af »fortrolig knowhow, som selskabet havde fået kendskab til i aftalens løbetid«.

- 13 F. Giuffrida, kontorchef i GD IV, svarede ved skrivelse af 25. februar 1993, at Serac's argumenter ikke ændrede Kommissionens holdning, som var kommet til udtryk i dens skrivelse af 20. marts 1991, ifølge hvilken aftalens artikel 6, stk. 2 og 3, var for konkurrencebegrænsende og ikke var nødvendige for at opnå aftalens mål. F. Giuffrida sluttede sit brev således: »Jeg finder derfor, at denne sag må betragtes som afsluttet.« Kommissionen sendte en kopi af denne skrivelse til Stork.
- 14 Den 15. maj 1993 anlagde Serac sag ved Retten med påstand om annullation af beslutningen i Kommissionens skrivelse af 25. februar 1993 (sag T-31/93).
- 15 Den 16. juli 1993 rejste Kommissionen en formalitetsindsigelse med den begrundelse, at F. Giuffrida's skrivelse ikke var en retsakt, der kunne efterprøves, men derimod udtryk for en foreløbig stillingtagen, idet skrivelserne ikke havde til formål at skabe retsvirkninger og ikke indeholdt nogen endelig beslutning vedrørende klagen eller anmeldelsen. I sit skriftlige indlæg, hvori den rejste formalitetsindsigelsen, meddelte Kommissionen ligeledes, at den ville fortsætte gennemgangen af sagen. På denne baggrund hævdede Serac sagen, som blev slettet af registret ved kendelse afsagt af Rettens præsident den 20. december 1993.
- 16 Den 5. oktober 1994 tilstillede Kommissionen i henhold til artikel 11 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), begge parter enslydende anmodninger om oplysninger vedrørende »de nyeste data om fordelingen af markedet efter emballagetype (karton, plast- eller glasflaske osv.) for hvert segment af mælke markedet«, således at »Kommissionen på et kvalificeret grundlag i den rette økonomiske kontekst kunne vurdere [aftalens] forenelighed med EØF's konkurrenceregler, især traktatens artikel 85 [...]«.

- 17 Begge parter sendte de ønskede oplysninger, hvorefter Kommissionen gennemgik sagen sammen med Stork's advokat den 14. november 1994 og sammen med Serac's advokat den 13. december 1994.
- 18 I medfør af artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 99/63/EØF af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 (EFT 1963-1964, s. 42) meddelte G. Rocca på vegne af Alexander Schaub, generaldirektør for GD IV, ved skrivelse af 23. januar 1996 sagsøgeren grundene til afvisningen af klagen. G. Rocca gennemgik sagen i lyset af traktatens artikel 85 og konkluderede, at det ikke var realistisk at påstå, at »aftalen gav de pågældende virksomheder mulighed for at eliminere konkurrencen, for så vidt angår en væsentlig del af de pågældende produkter, især ikke da Serac i sin skrivelse af 21. december 1992 havde givet afkald på rettighederne i henhold til aftalens artikel 6, stk. 3« (enerettigheder efter aftalens ophør). Kommissionens skrivelse sluttede med en påmindelse om, at institutionen ikke ville træffe endelig beslutning, før den havde gjort sig bekendt med sagsøgerens kommentarer og eventuelle yderligere oplysninger, som det påhvilede sagsøgeren at fremlægge skriftligt inden udløbet af en frist på fire uger.
- 19 Den 22. marts 1996 svarede Stork Kommissionen med en tilbagevisning af dennes argumenter og satte samtidig spørgsmålstejn ved Kommissionens ret til at gennemgå sagen på ny efter sine skrivelser af 20. marts 1991 og 25. februar 1993.
- 20 Ved skrivelse af 20. juni 1997 underrettede Kommissionen Stork om sin beslutning om at afvise selskabets klage af 20. september 1989 (beslutning IV/F — 1/33.302 Stork, herefter »den anfægtede beslutning«). Kommissionen gentog i hovedtræk den analyse af aftalen, der var indeholdt i dens skrivelse af 23. januar 1996, og konkluderede, at selv om aftalens konkurrencebegrænsende bestemmelser henhører under traktatens artikel 85, stk. 1, var betingelserne for anvendelsen af samme artikels stk. 3 opfyldt.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 21 Ved stævning registreret på Rettens Justitskontor den 21. august 1997 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag med påstand om annullation af den kommissionsbeslutning, der er indeholdt i skrivelsen af 20. juni 1997.
- 22 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 20. april 1998 fik Serac tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 23 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse blev parterne opfordret til skriftligt at besvare visse spørgsmål før retsmødet.
- 24 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede Rettens spørgsmål i retsmødet den 22. april 1999.
- 25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

27 Intervenienten har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Stork tilpligtes at afholde samtlige sagens omkostninger, herunder de omkostninger, Stork har afholdt i forbindelse med interventionen.

Retlige bemærkninger

28 Sagsøgeren har til støtte for sine påstande påberåbt sig tre anbringender, nemlig dels et anbringende om, at Kommissionen var inkompetent eller begik magtmisbrug ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning, idet dens skrivelser af marts 1991 og februar 1993 allerede indeholdt en endelig beslutning, således at sagen i hvert fald ifølge skrivelsen af 25. februar 1993 måtte betragtes som afsluttet, dels et anbringende om de faktiske og retlige fejl, nævnte beslutning er behæftet med, og endelig et anbringende om manglende eller utilstrækkelig begrundelse af den anfægtede beslutning.

29 Kommissionen har bestridt sagsøgerens anbringender og påstået frifindelse.

Første anbringende om Kommissionens manglende kompetence eller magtmisbrug i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning

- 30 Sagsøgeren har med sit første anbringende i det væsentlige bestridt Kommissionens ret til at genoptage klage- og anmeldelsesproceduren og vedtage den anfægtede beslutning. Anbringendet består af to led. I første led har sagsøgeren gjort gældende, at skrivelserne af 20. marts 1991 og 25. februar 1993 indeholdt en beslutning, der kunne efterprøves, og at sagen i hvert fald efter den seneste skrivelse måtte betragtes som afsluttet, idet der ikke forelå nye oplysninger, der kunne begrunde en genoptagelse af sagen. I andet led har sagsøgeren påstået, at Kommissionen har misligholdt sin forpligtelse til inden for en rimelig frist at tage stilling til sagsøgerens klage af 20. september 1989 ved at genoptage den administrative procedure den 5. oktober 1994 og træffe sin endelige beslutning den 20. juni 1997.
- 31 I replikken har sagsøgeren vedrørende andet anbringende ligeledes gjort gældende, at beslutningen om at genoptage proceduren var blevet vedtaget i strid med EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF).
- 32 For at vurdere berettigelsen af første anbringende finder Retten, at anbringendets første led bør behandles sammen med anbringendet om manglende begrundelse for beslutningen om at genoptage proceduren.

Parternes argumenter

- 33 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i sine skrivelser af 20. marts 1991 og 25. februar 1993, betragtet såvel hver for sig som under ét, har vedtaget en beslutning, der kan efterprøves, og hvorved Kommissionen med henblik på at skabe retsvirkninger har taget stilling til anvendelsen af traktatens artikel 85 på samarbejdsaftalen.
- 34 Kommissionens skrivelse af 25. februar 1993 bør på grund af sit indhold betragtes som en retsakt, der kan efterprøves, da skrivelsen har til formål at skabe retsvirkninger. Skrivelsen indeholder en vurdering af den pågældende aftale og udtrykker Kommissionens holdning, som er, at to bestemmelser i aftalen af 14. august 1987 er uforenelige med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 85, stk. 1, og at de nævnte bestemmelser ikke er omfattet af samme artikels stk. 3. Kommissionen har ved denne skrivelse formelt afsluttet proceduren, og den retlige vurdering af aftalen er blevet endelig.
- 35 Sagsøgeren har konkluderet, at Kommissionen ikke var bemyndiget til at genoptage den administrative procedure efter at have truffet en beslutning, når ingen nye oplysninger kunne begrunde en sådan genoptagelse. Ved at genoptage proceduren har Kommissionen begået magtmisbrug.
- 36 Sagsøgeren har ligeledes i replikken gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke er tilstrækkeligt begrundet, idet den ikke forklarer, dels hvorfor Kommissionen har ændret opfattelse med hensyn til aftalens økonomiske betydning, dels har valgt at foretage en grundig fornyet gennemgang af sagen, selv om der ikke foreligger nye oplysninger, der kan begrunde en sådan fornyet gennemgang, i stedet for som tidligere at foreslå, at sagen forelægges de nationale myndigheder, såfremt de foreslåede ændringer ikke accepteres af parterne.

- 37 Kommissionen har bestridt sagsøgerens synspunkt. Den har gjort gældende, at den siden september 1989 har behandlet en tvist mellem Stork og Serac angående gennemførelsen og gyldigheden af deres samarbejdsaftale og har gjort opmærksom på de regler, den skal følge i sådanne situationer. Kommissionen har påberåbt sig præmis 45, 46 og 47 i dommen af 10. juli 1990 (sag T-64/89, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 367, herefter »Automec I-dommen«), hvori Retten dels sondrede mellem tre på hinanden følgende faser i forbindelse med den procedure, der er fastlagt i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 6 i forordning nr. 99/63, dels udtalte, at de foreløbige bemærkninger, som Kommissionen fremsætter under den uformelle kontakt i første fase, ikke kan betragtes som retsakter, der kan efterprøves.
- 38 På denne baggrund udgør skrivelserne af 20. marts 1991 og 25. februar 1993 åbenbart foreløbige bemærkninger, som Kommissionen fremsætter uformelt ud fra en første gennemgang af begge parter argumenter og redegørelser for de faktiske omstændigheder. Kommissionen har ikke i disse skrivelser givet udtryk for nogen endelig opfattelse, der kan skabe retsvirkninger, med hensyn til anvendelsen af traktatens artikel 85.
- 39 Skrivelsen af marts 1991 indeholder et pragmatisk forslag, der skal bringe konflikten mellem de to parter til ophør, og ikke en endelig fortolkning af traktatens artikel 85. Den vigtigste passage i denne skrivelse er den, hvor J. Dubois anfører, at han i betragtning af denne sags begrænsede økonomiske betydning ikke finder det hensigtsmæssigt på dette stadium at foreslå Kommissionen at indlede nogen procedure. Denne konstatering forklarer forslaget til parterne om at afgøre tvisten på den foreslåede måde og i tilfælde af vedvarende uenighed indbringe sagen for de nationale retter.
- 40 Skrivelsen af februar 1993 bekræfter blot, at Kommissionen selv efter at have gennemgået Serac's argumenter og yderligere oplysninger ikke finder det hensigtsmæssigt at indlede nogen procedure, og at denne sag følgelig »må betragtes som afsluttet«.

- 41 Kommissionen har yderligere anført, at de to ovennævnte skrivelser ikke kan betragtes som en endelig beslutning, der skaber retsvirkninger, og hvorved det konstateres, at aftalen er uforenelig med traktatens artikel 85, idet en sådan beslutning alene kan træffes efter den fremgangsmåde, der er fastlagt i forordning nr. 17, og som bl.a. indebærer en meddelelse af klagepunkter. Kommissionen er af den opfattelse, at det i den foreliggende sag ikke er godtgjort, at der er sket meddelelse af klagepunkter, og at det forhold, at skrivelserne ikke er underskrevet af eller på vegne af det medlem af Kommissionen, der er ansvarlig for konkurrenceanliggender, bekræfter, at skrivelserne blot er udtryk for en første foreløbig opfattelse.
- 42 I øvrigt har Kommissionen erkendt, at den, efter at Serac hævdede sag T-31/93, bl.a. i betragtning af de argumenter og oplysninger, Serac havde fremført i sin stævning, besluttede på ny at undersøge — denne gang grundigt — samarbejdsaftalens konkurrencemæssige følger. Således har Kommissionen ved at »reaktivere proceduren« ændret sin oprindelige opfattelse, hvorefter sagen ikke havde tilstrækkelig økonomisk betydning til at begrunde til en grundig undersøgelse.
- 43 Kommissionen er af den opfattelse, at skrivelsen af 20. marts 1991 åbner mulighed for en senere indledning af proceduren, idet skrivelsens forfatter har anført, at han »ikke finder det hensigtsmæssigt på dette stadium at foreslå Kommissionen at indlede nogen procedure«.
- 44 Med støtte i præmis 77 i Rettens dom af 18. september 1992, sag T-24/90, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 2223 (herefter »Automec II-dommen«), har Kommissionen gjort gældende, at en beslutning om at underkaste en sag, der i første omgang anses for mindre betydningsfuld, en grundig gennemgang, er omfattet af det frie skøn, der tilkommer enhver myndighed, der er blevet tillagt en overvågnings- og kontrolopgave. Beføjelsen til at prioritere sagerne indebærer ligeledes en beføjelse til at ændre denne prioritering, ikke mindst i den foreliggende sag, hvor genoptagelsen af proceduren ikke har skadet nogen af parternes interesser. Hverken sagsøgeren eller Serac har rejst indsigelse mod Kommissionens nye prioritering af undersøgelsen af deres sag.

- 45 Kommissionen har bestridt, at sagsøgerens anbringende om, at den anfægtede beslutning er utilstrækkeligt begrundet, der er fremsat i replikken (jf. præmis 36), kan realitetsbehandles. Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at den ikke var forpligtet til i denne beslutning at angive årsagerne til, at den i oktober 1994 havde indledt en undersøgelse, så meget mindre som dette spørgsmål ikke var blevet rejst af Stork eller Serac, som ydermere havde samarbejdet fuldt ud under undersøgelsen.
- 46 Også intervenienten har bestridt, at Kommissionens skrivelser fra 1991 og 1993 skal anses for en endelig beslutning, der ikke kan efterprøves.
- 47 Intervenienten har anført, at Kommissionen ved flere lejligheder har anført, at skrivelserne fra 1991 og 1993 ikke indeholdt endelige beslutninger. Intervenienten har ligeledes gjort gældende, at sagsøgeren ved uforbeholdent at efterkomme Kommissionens anmodning om oplysninger, der blev fremsat i oktober 1994, havde accepteret, at den i 1989 indledte procedure ikke var endeligt afsluttet.
- 48 Intervenienten har konkluderet, at alene skrivelsen fra 1997 udgør Kommissionens endelige stillingtagen til sagen, og at de to skrivelser fra 1991 og 1993 ved deres indhold ikke udgør nogen beslutning og ikke skaber retsvirkninger.

Rettens bemærkninger

Den retlige karakter af Kommissionens skrivelser fra marts 1991 og februar 1993

- 49 Ifølge fast retspraksis foreligger der retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmaal 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. Retsakter eller beslutninger, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, navnlig som afslutning på en intern procedure, kan i særdeleshed ifølge retspraksis kun anfægtes, hvis det drejer sig om foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på en procedure, modsat foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning. Det bemærkes herved, at akternes eller beslutningernes form principielt er uden betydning for adgangen til at indbringe dem for Domstolen i form af et annullationssøgsmaal (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, og Automec I-dommen, præmis 42).
- 50 For at vurdere de pågældende skrivelseres retlige karakter i lyset af ovennævnte retslige principper skal de vurderes efter den fremgangsmåde, der anvendes til behandling af krav fremsat i medfør af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17.
- 51 Proceduren for undersøgelsen af en klage består af tre på hinanden følgende faser. Under den første fase, som påbegyndes efter klagens indgivelse, indsamler Kommissionen de oplysninger, der er nødvendige for at tage stilling til klagen. Under denne fase kan der bl.a. ske en uformel udveksling af synspunkter mellem Kommissionen og klageren for at klargøre de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for klagen, og for at give klageren mulighed for at uddybe sine påstande, eventuelt under hensyntagen til Kommissionens første reaktion herpå. Under den anden fase tilkendegiver Kommissionen i en meddelelse til klageren, af hvilke grunde den ikke mener at kunne tage begæringen til følge, og giver denne lejlighed til at fremsætte sine eventuelle bemærkninger inden for en af Kommissionen fastsat frist. Under den tredje fase af proceduren gør Kommissionen sig bekendt med klagerens bemærkninger. Selv om artikel 6 i forordning nr. 99/63 ikke giver udtrykkelig mulighed herfor, kan denne fase munde ud i en endelig beslutning (Automec I-dommen, præmis 45, 46 og 47, og Rettens dom af 18.5.1994, sag T-37/82, BEUC og NCC mod Kommissionen, Sml. II, s. 285, præmis 29).

- 52 Hverken de foreløbige bemærkninger, som Kommissionen i givet fald fremsætter under den første fase af proceduren vedrørende undersøgelsen af klagerne, eller de i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63 afgivne meddelelser kan således betragtes som retsakter, der kan efterprøves (Automec I-dommen, præmis 45 og 46).
- 53 Derimod kan der anlægges sag til prøvelse af skrivelser, som indeholder et endeligt afslag på klagen, og hvorved sagsbehandlingen afsluttes, idet disse skrivelser har indhold og virkning som en beslutning, i det omfang de afslutter en undersøgelse, rummer en vurdering af de pågældende aftaler og afskærer sagsøgerne fra at begære genoptagelse af undersøgelsen, medmindre de påviser nye omstændigheder (Domstolens dom af 11.10.1983, sag 210/81, Demo-Studio Schmidt mod Kommissionen, Sml. s. 3045, præmis 14 og 15, af 28.3.1985, sag 298/83, CICCE mod Kommissionen, Sml. s. 1105, præmis 18, og af 17.11.1987, forenede sager 142/84 og 156/84, BAT og Reynolds mod Kommissionen, Sml. s. 4487, præmis 12).
- 54 I den foreliggende sag skal det afgøres, om skrivelserne fra 1991 og 1993 som hævdet af Kommissionen henhører under første fase af proceduren vedrørende undersøgelsen af klagerne, eller om de som hævdet af sagsøgeren skal betragtes som henvisende til en beslutning om henlæggelse af sagen, der skaber retsvirkninger og som derfor henhører under sidste fase af nævnte procedure.
- 55 Ophavsmanden til Kommissionens skrivelse af 20. marts 1991 anførte for det første under henvisning til aftalens artikel 6, stk. 2 og 3:

»Ud fra alle de oplysninger, jeg for tiden råder over, finder jeg nemlig, at disse bestemmelser er for konkurrencebegrænsende, og at de ikke er nødvendige for at opnå målene for [aftalen].«

Han foreslog videre at slette aftalens artikel 6, stk. 3, og at tilpasse samme artikels stk. 2 til ånden i forordning nr. 417/85, der under de foreliggende omstændigheder ikke fandt anvendelse på aftalen.

56 Det hed endvidere i skrivelsen:

»I betragtning af [sagens] begrænsede økonomiske betydning på fællesskabsplan finder jeg det ikke hensigtsmæssigt på dette stadium at foreslå Kommissionen at indlede en procedure. Såfremt De ikke bliver enige om at ændre bestemmelserne i den foreslåede retning, foreslår jeg Dem derfor at indbringe denne sag for de kompetente nationale retter eller forvaltningsmyndigheder under henvisning til denne skrivelse.«

57 Det eksemplar af skrivelsen, der var stilet til Stork, indeholdt et yderligere afsnit, der lød som følger:

»Modtager jeg ikke noget svar fra Dem inden fire uger fra modtagelsen af denne skrivelse, vil jeg afslutte sagen. Sagen kan dog til enhver tid genoptages, såfremt en ændring af de faktiske eller retlige omstændigheder gør det nødvendigt at gennemgå situationen på ny.«

58 Som svar på Serac's skrivelse af 21. december 1992, hvori Kommissionen blev opfordret til at overveje sagen på ny, anførte F. Giuffrida, kontorchef i GD IV, i sin skrivelse af 25. februar 1993 (med kopi til Stork):

»Jeg har med største interesse læst Deres skrivelse af 21. december 1992. Efter nærmere overvejelser finder jeg dog ikke, at de fremførte argumenter er af en

sådan art, at de sætter spørgsmålstegn ved indholdet af skrivelsen [...] af 20. marts 1991, ifølge hvilken bestemmelserne 6.2 og 6.3 i Deres kontrakt [...] med Stork var for konkurrencebegrænsende og ikke var nødvendige for at opnå målene for [aftalen]. Jeg finder derfor, at denne sag må betragtes som afsluttet.«

- 59 Det fremgår klart af skrivelserne af 20. marts 1991 og 25. februar 1993, at Kommissionen efter at have gennemgået aftalen har besluttet at henlægge sagen i betragtning af dens begrænsede økonomiske betydning på fællesskabsplan. Kommissionen har endvidere foreslået parterne at finde en mindelig løsning på tvisten. Kommissionen foreslog således visse ændringer af aftalen, med en tilføjelse om, at skulle ændringerne ikke blive gennemført, således at konflikten fortsat bestod, måtte parterne indbringe sagen for de kompetente nationale myndigheder eller retter.
- 60 Især skrivelsen af 20. marts 1991 indeholder alle de fornødne elementer for at kunne betragtes som en meddelelse i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63, da det i skrivelsen dels er angivet, af hvilke grunde Kommissionen fandt det berettiget at afslå klagen, dels udtrykkeligt anført, at sagens behandling påtænkes afsluttet, om end der gives klagerne en frist til at fremsætte eventuelle bemærkninger (dommen i sagen BEUC og NCC mod Kommissionen, præmis 34).
- 61 Dette er baggrunden for, at det i skrivelsen af 25. februar 1993 bekræftes, at sagen på grund af manglende reaktion på skrivelsen af 20. marts 1991 var blevet henlagt, idet aftalen kun havde begrænset økonomisk betydning på fællesskabsplan.
- 62 Under disse omstændigheder kan Kommissionens argument om, at skrivelserne af 20. marts 1991 og 25. februar 1993 skal betragtes som »foreløbige bemærkninger, som Kommissionen fremsætter under den uformelle kontakt« i den første af de tre faser af undersøgelsesproceduren, ikke tages til følge. Skrivelserne må tværtimod i betragtning af deres indhold og baggrunden for deres udarbejdelse betragtes som en beslutning om henlæggelse af Stork's klage, der henhører under den sidste fase af proceduren vedrørende undersøgelsen af en klage.

- 63 Det kan følgelig ikke påstås, at disse skrivelser alene indeholder indledende bemærkninger eller foreløbige foranstaltninger. Skrivelserne indeholder derimod en klar vurdering af aftalen og især af aftalens økonomiske betydning, en vurdering, der bygger på samtlige de oplysninger, som Kommissionen havde fundet det hensigtsmæssigt at indhente. Alt tyder på, at den henlæggelsesbeslutning, skrivelserne henviser til, skulle betragtes som det sidste stadium af den administrative procedure, hvor institutionens endelige holdning fastlægges. Beslutningen følges således ikke op af nogen foranstaltning, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål (Domstolens dom af 16.6.1994, sag C-39/93 P, SFEI m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2681, præmis 28).
- 64 Beslutningens endelige karakter drages ikke i tvivl af J. Dubois' udtalelse i skrivelsen af 20. marts 1991 om, at han »ikke fandt det hensigtsmæssigt på dette stadium at foreslå Kommissionen at indlede nogen procedure«. Denne udtalelse signalerer en mulighed for senere at indlede en procedure med en grundig gennemgang af sagen. I virkeligheden må denne udtalelse anses for at henvise til de to andre forhold, der er nævnt i skrivelsen, nemlig at gennemgangen af sagen og den trufne beslutning var baseret på de foreliggende oplysninger, og at sagen kunne genoptages, såfremt nye faktiske eller retlige omstændigheder berettigede hertil.
- 65 Der kan ej heller gives Kommissionen medhold, når den hævder, at den manglende underskrift af eller på vegne af det kommissionsmedlem, der er ansvarlig for konkurrenceanliggender, bekræfter, at der blot er tale om en første foreløbig udtalelse. Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis er retsakternes eller beslutningernes form principielt uden betydning for adgangen til at indbringe dem for Domstolen i form af et annullationssøgsmål, og at der skal lægges vægt på deres indhold ved afgørelsen af, om der er tale om retsakter, der kan efterprøves i henhold til traktatens artikel 173 (dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 9).
- 66 Da de to pågældende skrivelser indeholder en vurdering af den klage, der er indgivet til Kommissionen, kan skrivelsernes retlige karakter i den foreliggende sag ikke drages i tvivl alene med den begrundelse, at det kun er Kommissionens

tjenestegrene, der har foretaget denne vurdering, idet artikel 3 i forordning nr. 17 i modsat fald ville blive berøvet sin effektive virkning (dommen i sagen BEUC og NCC mod Kommissionen, præmis 38).

- 67 Hvad angår argumentet om, at sagsøgeren har accepteret, at skrivelserne af marts 1991 og februar 1993 udgør foreløbige bemærkninger, idet sagsøgeren har imødekommet Kommissionens anmodning om oplysninger fra oktober 1994, skal det erindres, at selv om der ikke kan anlægges annullationssøgsmål vedrørende foranstaltninger af rent forberedende art som sådanne, kan de mangler, som foranstaltningerne måtte være behæftet med, ifølge fast retspraksis gøres gældende under en sag vedrørende den endelige retsakt, som foranstaltningerne er et led i forberedelsen af (dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 12). For at bestride berettigelsen af beslutningen om at genoptage proceduren skulle sagsøgeren således, som denne også gjorde, afvente den beslutning, der skulle træffes ved afslutningen af den undersøgelse, der blev påbegyndt med Kommissionens anmodning om oplysninger, som blev tilstillet sagsøgeren i oktober 1994. Det var først ved afslutningen af denne procedure, at sagsøgeren var i stand til at vurdere beslutningens berettigelse og nærmere bestemt nødvendigheden af at gennemgå sagen på ny, bl.a. under hensyntagen til de eventuelle nye faktiske eller retlige oplysninger, som Kommissionen måtte have indhentet og taget hensyn til.
- 68 Indholdsmæssigt må Kommissionens skrivelser af 20. marts 1991 og 25. februar 1993 således betragtes som beslutninger med retsvirkninger, for så vidt som de indeholder en beslutning om henlæggelse af Stork's klage efter en gennemgang af aftalen, som anses for at have begrænset økonomisk betydning på fællesskabsplan.
- 69 Da skrivelsernes retlige karakter således er fastslået, må deres retlige konsekvenser vurderes for at afgøre, om Kommissionen i den foreliggende sag var berettiget til at genoptage den administrative procedure, og om den i så fald var berettiget til at vedtage den anfægtede beslutning.

Beslutningen om genoptagelse af den administrative procedure

- 70 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen som ansvarlig for gennemførelsen og fastlæggelsen af den fælles konkurrencepolitik og inden for de grænser, der er fastlagt ved de gældende regler, råder over et vist skøn hvad angår behandlingen af klager indgivet i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17. Kommissionen kan bl.a. prioritere de klager, som indbringes for den, forskelligt, og henlægge en sag uden at indlede procedurer med henblik på konstatering af eventuelle overtrædelser af fællesskabsretten efter at have vurderet, at der i den pågældende sag ikke foreligger tilstrækkelig fællesskabsinteresse i at indlede undersøgelsesforanstaltninger (Automec II-dommen, præmis 73-77, 83, 84 og 85).
- 71 Blandt de regler, der afgrænser denne skønsbeføjelse, kan nævnes de procedu-remæssige rettigheder, der er fastsat i forordning nr. 17 og nr. 99/63 til fordel for personer, der har indgivet en klage til Kommissionen.
- 72 Dels skal Kommissionen i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17 og artikel 6 i forordning nr. 99/63 foretage en omhyggelig undersøgelse af de faktiske og retlige omstændigheder, som den klagende part har fremført, med henblik på at undersøge, om de nævnte omstændigheder giver grundlag for at antage, at der foreligger en adfærd, som kan fordreje konkurrencen inden for Fællesskabet og påvirke handelen mellem medlemsstaterne. Dels har de personer, der har indgivet en klage til Kommissionen, ret til at få oplyst grundene til, at Kommissionen agter at afvise deres klage (jf. Automec II-dommen, præmis 72 og 79).
- 73 Ifølge fast retspraksis afhænger omfanget af begrundelsespligten af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Begrundelsen skal klart og utvetydigt angive institutionens argumentation, dels for at give de

interesserede parter tilstrækkelige oplysninger til at kunne fastslå, om der er grundlag for beslutningen, eller om der eventuelt foreligger en sådan fejl, at den kan anfægtes, dels for at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at efterprøve beslutningens lovlighed (Rettens dom af 22.10.1997, forenede sager T-213/95 og T-18/96, SCK og FNK mod Kommissionen, Sml. II, s. 1739, præmis 226).

- 74 Det skal ligeledes bemærkes, at reglen i traktatens artikel 190 om, at der skal gives en tilstrækkelig nøjagtig begrundelse, er et af fællesskabsrettens grundlæggende principper, som det påhviler retsinstanserne at håndhæve, om fornødent ved på embeds vegne at undersøge, om begrundelsespligten er tilsidesat (Rettens dom af 2.7.1992, sag T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening mod Kommissionen, Sml. II, s. 1931, præmis 129).
- 75 I den foreliggende sag kan Kommissionens formalitetsindsigelse vedrørende sagsøgerens anbringende om, at Kommissionen — ved ikke at have forklaret årsagerne til den ændrede vurdering af aftalens økonomiske betydning og beslutningen om at underkaste sagen en ny grundig gennemgang — havde undladt at give en fyldestgørende begrundelse for den anfægtede beslutning, således ikke tages til følge.
- 76 Hvad angår realiteten bemærkes, at Kommissionen ved skrivelser af 20. marts 1991 og 25. februar 1993 har meddelt sagsøgeren sin beslutning om at henlægge sagen som følge af dennes begrænsede økonomiske betydning på fællesskabsplan (jf. præmis 59, 60 og 61). Kommissionen har imidlertid ved at »reaktivere proceduren« gennem den beslutning, der blev meddelt parterne i skrivelsen af 5. oktober 1994, ændret sin tidligere holdning til aftalens økonomiske betydning på fællesskabsplan (jf. præmis 42).
- 77 Det må fastslås, at Kommissionen ikke har forklaret grundene til denne holdningsændring, og at grundene heller ikke fremgår af den sammenhæng, i

hvilken beslutningen er truffet. Endvidere har Kommissionen i sine skriftlige indlæg og mundtlige svar på Rettens spørgsmål om grundene til genoptagelsen af sagen oplyst, at den indledte undersøgelsen i 1994 dels som følge af Serac's klage, dels for at undgå en retssag. Kommissionen har ikke nævnt den begrundelse, der er givet i skrivelserne fra 1991 og 1993 for at henlægge sagen, nemlig aftalens begrænsede økonomiske betydning.

- 78 Denne manglende begrundelse er så meget alvorligere, som begrundelsespligten, der skal vurderes ud fra omstændighederne i de konkrete sager, er særlig omfattende i den foreliggende sag.
- 79 Kommissionen havde allerede truffet en beslutning vedrørende den samme aftale, der udløb i august 1992, forholdsvis lang tid før Kommissionens anden skrivelse af 25. februar 1993, som bekræftede henlæggelsen af sagen. Det fremgår endvidere af sagen, at den henlæggelsesbeslutning, der henvises til i skrivelserne fra 1991 og 1993, blev truffet efter flere møder mellem Kommissionen og de to aftaleparter, hvorunder Kommissionen fik mulighed for at gøre sig bekendt med begge parterers synspunkter.
- 80 Det er derfor ubestridt, at beslutningen om at genoptage den administrative procedure, som førte til vedtagelse af den anfægtede beslutning, ikke er baseret på eksistensen af eller kendskabet til nye faktiske og retlige omstændigheder, der berettiger til at genoptage sagen (jf. i denne retning Domstolens dom af 1.10.1998, sag C-279/95 P, Langnese-Iglo mod Kommissionen, Sml. I, s. 5609, præmis 30, og Rettens dom af 8.6.1995, sag T-7/93, Langnese-Iglo mod Kommissionen, Sml. II, s. 1533, præmis 40).
- 81 Følgelig finder Retten ikke, at sagsøgeren havde mulighed for at kende begrundelsen for den anfægtede beslutning, som indebar, at Kommissionen ændrede holdning og vurderede, at sagen havde tilstrækkelig økonomisk betydning til at berettige til en grundig undersøgelse foretaget af Kommissionens tjenestegrene.

- 82 Det følger af det ovenfor anførte, at sagsøgerens første anbringende er begrundet, for så vidt det deri påstås, at Kommissionen ikke var berettiget til at træffe en ny beslutning om en klage vedrørende en sag, der tidligere var blevet henlagt på grund af sagens begrænsede økonomiske betydning på fællesskabsplan, uden behørigt at begrunde genoptagelsen af den administrative procedure, der havde ført til beslutningen, bl.a. under henvisning til nye oplysninger.
- 83 Følgelig må det, uden at det er fornødent at behandle sagsøgerens øvrige anbringender, fastslås, at den anfægtede beslutning bør annulleres.
- 84 Endvidere bemærkes, at administrative henlæggelsesskrivelser i lighed med Kommissionens to skrivelser fra 1991 og 1993, der er udtryk for Kommissionens vurdering og afslutter tjenestegrenenes undersøgelse, ifølge fast retspraksis ikke bevirker, at de nationale domstole, for hvilke det gøres gældende, at den pågældende aftale er uforenelig med traktatens artikel 85, hindres i at anlægge en anden vurdering af aftalen på grundlag af de oplysninger, de har til rådighed. Selv om den opfattelse, der gives udtryk for i sådanne skrivelser, ikke er bindende for de nationale domstole, er den ikke desto mindre en faktisk omstændighed, som disse kan tage i betragtning ved deres undersøgelse af, om aftalen eller adfærden er i overensstemmelse med bestemmelserne i traktatens artikel 85 (Domstolens dom af 11.12.1980, sag 31/80, L'Oréal, Sml. s. 3775, præmis 11 og 12).
- 85 I den foreliggende sag har de nationale domstole, som eventuelt får forelagt spørgsmålet om aftalens uforenelighed med traktatens artikel 85, rig mulighed

for ved gennemgangen af aftalen at tage hensyn til hele den procedure, Kommissionen har iværksat, som en faktisk omstændighed.

Sagens omkostninger

- 86 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. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor i overensstemmelse med sagsøgerens påstand pålægges at bære sine egne og sagsøgerens omkostninger, bortset fra omkostningerne i forbindelse med Serac's intervention. Da sagsøgeren ikke har nedlagt påstand om, at Serac pålægges at betale omkostningerne i forbindelse med interventionen, bør intervenienten alene betale sine egne omkostninger. Sagsøgeren bærer de omkostninger, som denne har afholdt i forbindelse med Serac's intervention.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Afdeling)

- 1) Kommissionens beslutning, indeholdt i dens skrivelse af 20. juni 1997 om afvisning af den klage, som sagsøgeren har indgivet for at få fastslået, at en

samarbejdsaftale indgået mellem Stork Amsterdam BV og Serac Group med henblik på salg af komplette produktionslinjer til fremstilling af plastflasker og aseptisk påfyldning af disse med flydende fødevarer er uforenelig med EF-traktatens artikel 85 (nu artikel 81 EF), annulleres.

- 2) Kommissionen bærer sine egne omkostninger samt de omkostninger, der er afholdt af sagsøgeren, bortset fra de omkostninger, som er påført sagsøgeren ved Serac's intervention. Intervenienten Serac bærer sine egne omkostninger. Sagsøgeren bærer de omkostninger, som denne har afholdt i forbindelse med Serac's intervention.

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. februar 2000.

H. Jung

Justitssekretær

V. Tiili

Afdelingsformand