

RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)

6. oktober 2005*

I de forenede sager T-22/02 og T-23/02,

Sumitomo Chemical Co. Ltd, Tokyo (Japan),

Sumika Fine Chemicals Co. Ltd, Osaka (Japan)

ved avocat M. Klusmann og solicitor V. Turner,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Pignataro-Nolin og A. Whelan, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2003/2/EF af 21. november 2001 om en procedure i henhold til traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/37.512 — Vitaminer) (EFT 2003 L 6, s. 1) for så vidt angår sagsøgerne,

har

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

sammensat af afdelingsformanden, H. Legal, og dommerne P. Lindh, P. Mengozzi, I. Wyszniwska-Białecka og V. Vadapalas,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. november 2004,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

- ¹ Ved beslutning 2003/2/EF af 21. november 2001 om en procedure i henhold til traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/37.512 — Vitaminer) (EFT 2003 L 6, s. 1, herefter »beslutningen«) fastslog Kommissionen i artikel 1, at en række virksomheder havde tilsidesat artikel 81, stk. 1, EF og

artikel 53, stk. 1, i aftalen om det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), idet de deltog i en række forskellige aftaler, der påvirkede 12 forskellige markeder for vitaminprodukter, nærmere bestemt vitamin A, E, B1, B2, B5, B6, folinsyre, vitaminerne C, D3, H, betacaroten og carotenoider. Det fremgår navnlig af anden betragtning til beslutningen, at de pågældende virksomheder som led i disse aftaler skulle have fastsat priserne på forskellige produkter, fordelt salgskvoter, aftalt og gennemført prisforhøjelser, udsendt priseddelelser i overensstemmelse med deres aftaler, solgt produkterne til de aftalte priser, indført et system til overvågning og kontrol af overholdelsen af deres aftaler og deltaget i et system af regelmæssige møder til gennemførelse af deres planer.

- 2 Blandt disse virksomheder figurerer de japanske virksomheder Sumitomo Chemical Co. Ltd (herefter »Sumitomo«) og Sumika Fine Chemicals Co. Ltd (herefter »Sumika«), der hver især er fundet ansvarlige for overtrædelser på EF- og EØS-markederne for vitamin H (også kendt som biotin) og folinsyre [beslutningens artikel 1, stk. 1, litra j) og k)].
- 3 I beslutningens artikel 1, stk. 2, litra k) og l), fastslog Kommissionen, at de overtrædelser, som Sumitomo og Sumika skulle have deltaget i, havde strakt sig over perioden fra henholdsvis fra oktober 1991 til april 1994 og januar 1991 til juni 1994.
- 4 I beslutningens artikel 2 pålægges det de virksomheder, der er fundet ansvarlige for de konstaterede overtrædelser, omgående at bringe disse til ophør i det omfang, dette ikke allerede er sket, og herefter at afstå fra de konstaterede ulovlige handlinger eller former for adfærd samt fra at træffe enhver foranstaltning, der måtte have samme eller tilsvarende formål eller virkning.

- 5 Kommissionen pålagde bøder for de fastslåede overtrædelser på markederne for vitaminerne A, E, B2, B5, C, D3, betacaroten og carotenoider, men ikke for de fastslåede overtrædelser på markederne for vitamin B1, B6, H og folinsyre (beslutningens artikel 3).
- 6 Det fremgår nemlig af 645.-649. betragtning til beslutningen, at de konstaterede overtrædelser på disse markeder ophørte mere end fem år før Kommissionen påbegyndte sin undersøgelse, og at artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2988/74 af 26. november 1974 om forældelse af adgangen til at pålægge økonomiske sanktioner inden for Det europæiske Fællesskabs transport- og konkurrenceret og af adgangen til tvangsfuldbyrdelse af disse sanktioner (EFT L 319, s. 1) derfor fandt anvendelse i forbindelse med disse overtrædelser.
- 7 Således blev navnlig Sumitomo og Sumika ikke pålagt bøder.
- 8 Det fremgår endvidere af beslutningen (650. betragtning), at disse to virksomheder i deres respektive svar på klagepunktsmeddelelsen havde gjort gældende, at der for de overtrædelser, de angiveligt havde deltaget i, var indtrådt forældelse, og at de derfor ikke længere kunne være genstand for en kommissionsbeslutning.
- 9 I beslutningen (651. betragtning), forkastede Kommissionen dette argument, idet den bemærkede, at »[f]orældelsesreglerne [udelukkende] omhandler pålæg af bøder eller sanktioner«, og at de »ingen indflydelse [har] på Kommissionens beføjelse til at undersøge kartelsager og vedtage de forbudsbeslutninger, den måtte finde nødvendige«.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 10 Ved særskilte stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 7. februar 2002 har Sumitomo og Sumika anlagt de foreliggende sager, der er registreret som henholdsvis sag T-22/02 og sag T-23/02.

- 11 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 30. april 2004 er sag T-22/02 og sag T-23/02 som følge af deres forbindelse med hinanden blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen i overensstemmelse med artikel 50 i Rettens procesreglement.

- 12 I henhold til procesreglementets artikel 14 i Rettens procesreglement og på forslag fra Første Afdeling har Retten efter at have hørt parterne i overensstemmelse med procesreglementets artikel 51 besluttet at henvise sagen til en udvidet afdeling.

- 13 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, og den refererende dommer er blevet tilknyttet Fjerde Afdeling, er nærværende sager følgelig blevet henvist til Fjerde Udvidede Afdeling.

- 14 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

- 15 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 18. november 2004.
- 16 I sag T-22/02 har Sumitomo nedlagt påstand om, at beslutningen annulleres for dette selskabs vedkommende, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 17 I sag T-23/02 har Sumika nedlagt påstand om, at beslutningen annulleres for dette selskabs vedkommende, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 18 I hver af de forenede sager har Kommissionen nedlagt påstand om, at sagen forkastes, og at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om annullationspåstandene

- 19 Sagsøgerne har til støtte for deres søgsmål gjort to anbringender gældende om henholdsvis forældelse af Kommissionens beføjelse til at fastslå overtrædelserne og om Kommissionens manglende kompetence.

1. *Det første anbringende om Kommissionens manglende beføjelse til at fastslå overtrædelserne*

- 20 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen ikke i den konkrete sag kunne vedtage en forbudsbeslutning for deres vedkommende, da den var afskåret herfra dels på grund af udløbet af forældelsesfristen i henhold til artikel 1 forordning nr. 2988/74, dels i henhold til visse almindelige fællesskabsretlige principper.

Første led: anvendelse af forordning nr. 2988/74

Parternes argumenter

- 21 Sagsøgerne har anført, at Kommissionens beføjelse til at pålægge bøder eller sanktioner for overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler er underlagt en forældelsesfrist på fem år i henhold til artikel 1 i forordning nr. 2988/74, og at Kommissionen selv har erkendt, at denne forældelsesfrist var udløbet for sagsøgernes vedkommende.
- 22 Sagsøgerne har endvidere anført, at en formel beslutning om forbud som den, der i den konkrete sag er blevet vedtaget mod selskaberne, er en »sanktion« i henhold til nævnte artikel, da den medfører mindst tre typer af straffemæssige konsekvenser.
- 23 For det første kan beslutningen, der fastslår, at der er sket tilsidesættelse af konkurrencereglerne som led i et angiveligt verdensomspændende kartel, give anledning til anden forfølgning i medlemsstater, hvor der gælder andre bestemmelser om forældelse, og endda i andre lande. Kommissionens konstateringer vil

kunne blive benyttet som indicier i forbindelse med sådan forfølgning, der under alle omstændigheder vil påføre sagsøgerne meget høje udgifter i forbindelse med tilrettelæggelsen af deres forsvar. For det andet kan det tænkes, at tredjeparter, der med støtte i beslutningen vil rejse krav om erstatning, vil anlægge sag mod sagsøgerne på grundlag af disses civile retlige ansvar ved de nationale retsinstanser. For det tredje er beslutningen og den negative omtale, der ville følge af civile retssager iværksat af tredjeparter, til væsentlig skade for sagsøgernes omdømme.

- 24 Sagsøgerne har gjort gældende, at formålet med forordning nr. 2988/74 i henhold til præambelen er at indføre princippet om forældelse af hensyn til retssikkerheden, både for bøder og andre sanktioner. Begrundelsen for i en given retsorden at indføre forældelsesfrister som dem, der er fastsat i forordning nr. 2988/74, er — ud fra hensynet til et velfungerende retssystem — at sikre, at overtrædelser, der er begået for længe siden, ikke længere kan retsforfølges og straffes. Hensyn til retssikkerhed, retfærdighed og effektivitet i forvaltningen kræver, at denne anvender sine ressourcer og skatteyderens penge til forfølgning af aktuelle overtrædelser og ikke af overtrædelser, der ligger langt tilbage i tiden. Efter et bestemt tidspunkt bør virksomhederne følgelig ikke alene ikke længere kunne pålægges bøder, men bør tillige ikke længere kunne risikere at få tilstillet en beslutning om konstatering af en overtrædelse med de heraf følgende straffemæssige konsekvenser.
- 25 Heraf følger, at Kommissionen ved anvendelsen af forordning nr. 2988/74 ikke alene ikke kunne pålægge sagsøgerne bøder, men heller ikke for deres vedkommende kunne vedtage en forbudsbeslutning, hvori den konstaterede en overtrædelse.
- 26 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74, læst i sin sammenhæng og i lyset af forarbejderne til forordningen, ikke kan fortolkes således, at den finder anvendelse på andre bøder eller sanktioner end de bøder eller sanktioner af strengt økonomisk karakter, som er omfattet af den lovgivning, der er nævnt i forordningens præambel. Denne bestemmelse benytter nemlig de to

begreber »bøder« og »sanktioner« netop for at kunne lade alle økonomiske sanktioner, som er omfattet af denne lovgivning, hvad enten disse betegnes »bøder« eller »sanktioner«, være omfattet af den samme forældelsesordning. Kommissionens oprindelige forslag til forordningen samt de to derpå følgende ændringsforslag gjorde brug af det dobbelte begreb »bøder (sanktioner)«, hvilket viser, at de blev anvendt som synonymer. For så vidt angår udtalelsen fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg [fremover Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (herefter »EØSU«)] af 29. juni 1972, viser dennes første sætning (»Forslaget til forordning vedrører alene beføjelsen til at pålægge og opkræve bøder for overtrædelser af de bestemmelser, der er vedtaget i henhold til EF-traktaten inden for retsområderne transport og konkurrence«), at udvalget havde forstået forslaget til forordning således, at dette udelukkende henviste til bøder i bred forstand, herunder tvangsbøder.

- 27 Kommissionen har for alle tilfælde skyld anført, at sanktioner pålagt af en konkurrencemyndighed i et tredjeland eller en national retsinstant' idømmelse af erstatning under ingen omstændigheder kan kvalificeres som en sanktion pålagt af Kommissionen. I øvrigt er en skade på omdømmet højst en indirekte følge af vedtagelsen af beslutningen og kan ikke anses for en sanktion. Sagsøgerne sammenblander i øvrigt vedtagelsen og offentliggørelsen af en beslutning om konstatering af en overtrædelse. Det er alene offentliggørelsen, der kan udgøre en potentiel risiko for adressatens interesser, uden dog derved at være en sanktion.
- 28 Sagsøgerne har i replikken gjort gældende, at når Kommissionen i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 2988/74 ikke længere har beføjelse til at pålægge virksomhederne at bringe den konstaterede overtrædelse til ophør samt pålægge bøder og tvangsbøder i tilfælde af overtrædelse, følger det nødvendigvis heraf, at den heller ikke har en stiltiende beføjelse til at fastslå den omhandlede overtrædelse (Domstolens dom af 2.3.1983, sag 7/82, GVL mod Kommissionen, Sml. s. 483, præmis 23).
- 29 Sagsøgerne har anført, at når Domstolen fortolker fællesskabsretten, lægger den vægt på den umiddelbare ordlyd, den lovgivningsmæssige sammenhæng og

foranstaltningens målsætning, og kun subsidiært på forarbejderne (generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse i sag C-133/00, Bowden m.fl., Domstolens dom af 4.10.2001, Sml. I, s. 7031, på s. 7033, punkt 28-30). Forarbejderne kan ikke i sig selv antages klart at udtrykke forordningens ophavsmænds intentioner (Rettens dom af 25.3.1999, sag T-102/96, Gencor mod Kommissionen, Sml. II, s. 753, præmis 128 og 129). Det væsentlige i det foreliggende tilfælde er således ikke, hvorledes EØSU har forstået forordningen, men ordlyden af forordningen i dens endelige version.

- 30 Ordlyden af artikel 1 i forordning nr. 2988/74 er ifølge sagsøgerne klar og utvetydig. Beslutningen om konstatering af en overtrædelse udgør, på grund af de straf-femæssige konsekvenser og det klassiske pønale formål, den forfølger, utvivlsomt en sanktion i denne bestemmelses forstand. Kommissionen har selv erkendt dette, idet den har vedtaget en beslutning begrundet i hensynet til at »tilskynde til en eksemplarisk adfærd« og til at »modvirke gentagelse af overtrædelserne«, to hensyn, der ifølge sagsøgerne er det klassiske formål med enhver sanktion. De har understreget, dels at det i øvrigt fremgår af generaladvokat Reichls forslag til afgørelse i sagen GVL mod Kommissionen (punkt 510 og 516), at Kommissionen allerede i dommen i den nævnte sag har erkendt, at en beslutning om konstatering af en overtrædelse også har sanktionsmæssige konsekvenser, idet den offentliggøres i *De Europæiske Fællelskabers Tidende*, dels at Domstolen i sin dom i sagen ACF Chemiefarma mod Kommissionen (dom af 15.7.1970, sag 41/69, Sml. 1970, s. 107, org.ref.: Rec. s. 661, præmis 104) har tillagt offentliggørelsen af en beslutning virkning som en yderligere sanktion.
- 31 Sagsøgerne har navnlig fastholdt, at en national retsinstans i en medlemsstat eller i et tredjeland eventuelt vil lægge Kommissionens konstateringer til grund som et »tilstrækkeligt umiddelbart bevis«, som det vil være særdeles vanskeligt for sagsøgerne at imødegå, navnlig i Den Europæiske Unions medlemsstater. I den forbindelse har sagsøgerne henvist til afgørelser truffet af retsinstanser i Australien, USA og Canada, samt til Domstolens dom af 14. december 2000 i Masterfoods og HB-sagen (sag C-344/98, Sml. I, s. 11369, præmis 49-52). Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen i sine processkrifter selv stiltiende har anerkendt, at dette er en mulighed, idet den i forbindelse med sine bemærkninger til det andet

anbringende har henvist til »hensynet til skadelidte parter mulighed for at anlægge borgerlige sager ved de nationale retsinstanser« som et legitimt hensyn, der bemyndiger den til at vedtage en beslutning om konstatering af en overtrædelse (jf. præmis 122 nedenfor).

- 32 Sagsøgerne har tilføjet, at den lovgivningsmæssige sammenhæng heller ikke giver grundlag for tvivl om, hvorvidt forordning nr. 2988/74 finder anvendelse på beslutninger om konstatering af overtrædelser. De har gjort gældende, at anvendelsen i forordningens artikel 1 af begrebet »sanktion« ikke som anført af Kommissionen kan forklares ud fra nødvendigheden af, at økonomiske sanktioner med forskellige betegnelser blev omfattet af en fælles forældelsesordning. Begrebet »bøder« ville nemlig tillige klart have omfattet den økonomiske sanktion, der er fastsat i Rådets forordning nr. 11 af 27. juni 1960 vedrørende afskaffelse af forskelsbehandling med hensyn til transportpriser og transportvilkår, udfærdiget i henhold til artikel 79, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT 1959-1962, s. 56).
- 33 Kommissionen har i duplikken bestridt det argument, sagsøgerne udleder af dommen i sagen GVL mod Kommissionen, idet den navnlig har præciseret, at Domstolen i denne dom ikke har fastslået, at den stiltiende beføjelse til at vedtage beslutninger om konstatering af en overtrædelse følger direkte af de beføjelser til at meddele pålæg om at bringe overtrædelsen til ophør heraf og til at pålægge bøder, som udtrykkeligt er tillagt Kommissionen i lovgivningen, men at alle disse beføjelser har fælles hjemmel i artikel 83 EF og 85 EF. Kommissionen har i øvrigt bestridt fortolkningen af den af sagsøgerne påberåbte dom i sagen ACF Chemiefarma mod Kommissionen.

Rettens bemærkninger

- 34 Det bør indledningsvis understreges, at Kommissionen er ansvarlig for gennemførelsen og fastlæggelsen af den fælles konkurrencepolitik. Artikel 85, stk. 1, EF, der på dette område udgør en særlig udformning af Kommissionens almindelige

kontrolpligt i henhold til traktatens artikel 211 EF, har givet den til opgave at overvåge anvendelsen af de principper, der er fastsat i artikel 81 EF og 82 EF, og den er tillagt vidtgående beføjelser ved de i henhold til artikel 83 udstedte bestemmelser (Domstolens dom af 28.2.1991, sag C-234/89, *Delimitis*, Sml. I, s. 935, præmis 44, og dommen i sagen *Masterfoods og HB*, præmis 46, samt Rettens dom af 18.9.1992, sag T-24/90, *Automec mod Kommissionen*, Sml. II, s. 2223, præmis 73 og 74).

35 De beføjelser, Kommissionen har fået tillagt ved Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikler [81] og [82] (EFT 1959-1962, s. 81), der finder anvendelse *ratione temporis* i den foreliggende sag, har derfor til formål at gøre det muligt for Kommissionen at varetage den opgave, som påhviler den efter artikel 85 EF, nemlig at påse overholdelsen af fællesmarkedets konkurrenceregler (Domstolens dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, *Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen*, Sml. I, s. 123, præmis 54, og Rettens dom af 20.2.2001, sag T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke mod Kommissionen*, Sml. II, s. 729, præmis 61 og 66). Det er nemlig i overensstemmelse med den almene interesse at modvirke konkurrencebegrænsende praksis og aftaler, at afsløre dem samt at sanktionere dem (dommen i sagen *Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen*, præmis 54).

36 Således giver forordning nr. 17 Kommissionen bemyndigelse til at tvinge virksomhederne til at bringe konstaterede overtrædelser til ophør og i tilfælde af overtrædelser pålægge bøder og tvangsbøder. Beføjelsen til at vedtage beslutninger herom omfatter nødvendigvis beføjelsen til at fastslå den pågældende overtrædelse (dommen i sagen *GVL mod Kommissionen*, præmis 23).

37 En overtrædelses ophør før Kommissionens vedtagelse af en beslutning udgør ikke i sig selv en hindring for Kommissionens udøvelse af dens beføjelser til at fastslå og sanktionere en overtrædelse af konkurrencereglerne. I den henseende har Domstolen tidligere fastslået, dels at Kommissionens beføjelse til at pålægge

sanktioner på ingen måde berøres af den omstændighed, at den adfærd, der lå til grund for overtrædelsen, samt overtrædelsens skadelige virkninger er ophørt (dommen i sagen ACF Chemiefarma mod Kommissionen, præmis 175), dels at Kommissionen kan vedtage en beslutning om konstatering af en overtrædelse, som den pågældende virksomhed allerede har bragt til ophør, dog under forudsætning af, at institutionen har en berettiget interesse heri (dommen i sagen GVL mod Kommissionen, præmis 24).

38 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen i beslutningen for så vidt angår sagsøgerne blot fastslået, at de havde tilsidesat artikel 81, stk. 1, EF og EØS-aftalens artikel 53, stk. 1, idet de havde deltaget i aftaler, der påvirkede EF- og EØS-markederne for vitamin H (for Sumitomos vedkommende, fra oktober 1991 til april 1994) og folinsyre (for Sumikas vedkommende, fra januar 1991 til juni 1994), og meddelt dem pålæg om at afstå fra sådanne handlinger eller sådan adfærd eller fra at træffe enhver foranstaltning, der måtte have samme eller tilsvarende formål eller virkning. Derimod har Kommissionen ikke pålagt sagsøgerne bøder, med den begrundelse, at de havde bragt deres deltagelse i aftalerne til ophør mere end fem år før Kommissionen iværksatte sin undersøgelse, hvilket medførte, at institutionens beføjelse til at pålægge bøder var forældet i henhold til artikel 1 i forordning nr. 2988/74.

39 Sagsøgerne har med første led i det første anbringende i det væsentlige kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat denne bestemmelse, for så vidt som den heri fastsatte forældelse ifølge sagsøgerne tillige omfatter beføjelsen til at fastslå den omhandlede overtrædelse. De har navnlig fremhævet, at en beslutning om konstatering af overtrædelsen hører til de »sanktioner«, som Kommissionen ikke kan pålægge efter udløbet af den forældelsesfrist, der er fastsat i den omhandlede bestemmelse, og at forældelsen af beføjelsen til at pålægge bøder nødvendigvis indebærer et bortfald af den implicitte beføjelse til at fastslå overtrædelsen.

40 Det skal derfor for det første fastslås, om forældelsen i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 som hævdet af sagsøgerne finder anvendelse på Kommissionens beføjelse til at fastslå en overtrædelse af artikel 81, stk. 1, EF.

41 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 bestemmer, at »Kommissionens beføjelse til at pålægge bøder eller sanktioner for overtrædelse af bestemmelser inden for Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs transport- og konkurrenceret forældes

a) efter tre år ved overtrædelse af bestemmelser om virksomheders eller virksomhedssammenslutningers begæring eller anmeldelser, samt af bestemmelser om indhentning af oplysninger eller gennemførelse af kontrolundersøgelser

b) efter fem år ved alle andre overtrædelser«.

42 Som led i en ordlydsfortolkning af bestemmelsen skal der tages hensyn til den omstændighed, at de fællesskabsretlige bestemmelser er affattet på flere forskellige sprog, og at alle sprogversioner er autentiske. Fortolkningen af en fællesskabsretlig bestemmelse indebærer derfor en sammenligning af de sproglige versioner (Domstolens dom af 6.10.1982, sag 283/81, CILFIT, Sml. s. 3415, præmis 18).

43 I den forbindelse bemærkes, at det af ordlyden af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 i næsten alle de sproglige versioner fremgår, at det er Kommissionens beføjelse til at pålægge bøder eller sanktioner, der er underlagt forældelse. Ingen af sprogversionerne henviser til forældelse af de faktiske omstændigheder eller af overtrædelserne, eller til Kommissionens beføjelse til at fastslå overtrædelserne. Derfor skal rækkevidden af begrebet »sanktioner«, der i den nævnte bestemmelse figurerer sammen med begrebet »bøder«, undersøges med henblik på fastslå, om dette begreb som hævdet af sagsøgerne tillige omfatter en beslutning om konstatering af en overtrædelse.

- 44 Selv om dette begreb i de fleste sprogversioner isoleret betragtet har en større rækkevidde end begrebet »bøder«, som kun omfatter økonomiske sanktioner, er der sprogversioner (den finske og den svenske), hvori det — i lighed med begrebet »bøder«, der nævnes umiddelbart forinden — omfatter sanktioner, der nødvendigvis er af økonomisk karakter.
- 45 Når overskriften til artikel 1 tages i betragtning, er der også her noget modstridende fortolkningsbidrag. I visse af de sproglige versioner af forordning nr. 2988/74 er der nemlig i denne overskrift henvist til forældelsen af »sagen« eller »procedurerne«, begreber, der kunne antyde, at den af bestemmelsen omhandlede forældelse omfatter mere end selve beføjelsen til at sanktionere overtrædelserne, herunder også adgangen til at anlægge en sag eller iværksætte en procedure, der kun vedrører konstateringen af overtrædelserne. I andre versioner anvendes i overskriften ord — som »poursuites« (den franske version) eller »vervolging« (den nederlandske version) — der klart, i modsætning til begreberne »sag« eller »procedurer«, leder tankerne hen på en sag, hvis formål er strafpålægelse. I den danske version er der i overskriften henvist til forældelsen af beføjelsen til at pålægge »økonomiske sanktioner«.
- 46 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at selv om nødvendigheden af en ensartet fortolkning af fællesskabsforordningerne udelukker, at en bestemmelses ordlyd betragtes isoleret, og i tvivlstilfælde kræver, at fortolkningen og anvendelsen sker i lyset af de øvrige sprogversioner, skal den pågældende bestemmelse, når der er uoverensstemmelse mellem versionerne, fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den indgår i (Domstolens dom af 12.7.1979, sag 9/79, Koschniske, Sml. s. 2717, præmis 6, af 28.3.1985, sag 100/84, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1169, præmis 17, og af 20.11.2003, sag C-152/01, Kyocera Electronics Europe, Sml. I, s. 13821, præmis 33, samt Rettens dom af 26.9.2000, sag T-80/97, Starway mod Rådet, Sml. II, s. 3099, præmis 81).

47 I øvrigt er det generelt nødvendigt ved fortolkning af en fællesskabsregel ikke blot at tage hensyn til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den indgår i (Domstolens dom af 17.11.1983, sag 292/82, Merck, Sml. s. 3781, præmis 12), samt fællesskabsrettens bestemmelser som helhed (CILFIT-dommen, præmis 20).

48 For så vidt angår fortolkning ud fra sammenhængen og formålsfortolkning bemærkes, som det fremgår af det af Kommissionen fremlagte forslag KOM(71) 1514 endelig af 23. december 1971, at vedtagelsen af forordning nr. 2988/74 udgjorde fællesskabslovgivers svar på de anvisninger, der var givet i Domstolens domme af 1970 i kininkartelsagerne (jf. navnlig dommen i sagen ACF Chemiefarma mod Kommissionen, præmis 18-20), og som blev gentaget i 1972 i farvestofkartelsagerne (jf. navnlig Domstolens dom af 14.7.1972, sag 52/69, Geigy mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 225, org.ref.: Rec. s. 787, præmis 21), hvori Domstolen — efter at have bemærket, at de bestemmelser, hvori Kommissionens beføjelse til at pålægge bøder i tilfælde af overtrædelser af konkurrencereglerne var fastsat, ikke indeholdt bestemmelser om forældelse — understregede, at en forældelsesfrist skulle fastsættes forudgående, for at den kunne opfylde sit retssikkerhedsformål, og at fastsættelsen af dens længde og nærmere bestemmelser om anvendelsen heraf henhørte under fællesskabslovgivers kompetence.

49 Det bemærkes, at det i første betragtning til forordning nr. 2988/74 fastslås, at »Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs retsforskrifter om transport- og konkurrenceforhold giver Kommissionen beføjelse til at pålægge virksomheder eller virksomhedssammenslutninger bøder, sanktioner og tvangsbøder i tilfælde, hvor de krænker fællesskabsretten med hensyn til indhentning af oplysninger, til foretagelse af kontrolundersøgelser, eller med hensyn til forbuddet mod forskelsbehandling, mod konkurrencebegrænsende aftaler eller mod misbrug af en dominerende markedsstilling«. Det fastslås endvidere, at »disse bestemmelser [...] dog intet [fastsætter] med hensyn til forældelse«.

- 50 I øvrigt bestemmes det i anden betragtning til forordningen, at det »af hensyn til retssikkerheden er [...] påkrævet at indføre princippet om forældelse og at fastsætte nærmere gennemførelsesbestemmelser; sådanne retsfor skrifter må for at være fuldstændige vedrøre såvel beføjelsen til at pålægge bøder eller sanktioner som beføjelsen til at tvangsfuldbyrde de beslutninger, hvorved der pålægges bøder, sanktioner eller tvangsbøder«.
- 51 I tredje betragtning præciseres det, at forordningen »finder anvendelse på de relevante bestemmelser i [...] forordning nr. 11 [...], [...] forordning nr. 17, [...] og Rådets forordning (EØF) nr. 1017/68 af 19. juli 1968 om anvendelse af konkurrenceregler for transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT L 175, s. 1)«.
- 52 I den forbindelse skal det dog bemærkes, som Kommissionen med rette har anført, at mens forordning nr. 17 og nr. 1017/68 fastsætter Kommissionens beføjelse til at pålægge »bøder« (jf. artikel 15 i forordning nr. 17 og artikel 22 i forordning nr. 1017/68), giver forordning nr. 11 Kommissionen beføjelse til at pålægge »sanktioner« (jf. artikel 17 og 18 i forordning nr. 11). De »sanktioner«, der er henvist til i forordning nr. 11, er i øvrigt udelukkende af økonomisk art, hvilket følger dels af den omstændighed, at der altid er fastsat et maksimum for sanktionen, udtrykt i regningsenheder eller i et multiplum af det befordringsvederlag, overtræderen har opnået eller forlangt, dels fordi det bestemmes, at disse sanktioner »fuldbyrdes i overensstemmelse med traktatens artikel 192 [nu artikel 256 EF]«, der vedrører »[d]e af Rådets og Kommissionens beslutninger, der indebærer en forpligtelse for andre end stater til at betale en pengeydelse«, og som i overensstemmelse med denne bestemmelse udgør »gennemførelsesbestemmelser« (jf. artikel 17, 18 og 23 i forordning nr. 11).
- 53 På denne baggrund bemærkes, at anvendelsen i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 af begrebet »sanktioner« ud over begrebet »bøder«, er begrundet i nødvendigheden af at præcisere, at den forældelse, der er fastsat i bestemmelsen, tillige vedrører beføjelsen til at pålægge økonomiske sanktioner, der ikke er omfattet af bødebegrebet, som f.eks. dem, der er omfattet af forordning nr. 11.

- 54 Sagsøgernes argument om, at denne præcisering ikke er nødvendig, da begrebet »bøder« tillige omfatter sanktionerne i forordning nr. 11, således at Kommissionens fortolkning af begrebet »sanktioner« i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 fratager denne bestemmelse dens effektive virkning, er ikke overbevisende.
- 55 Det skal nemlig — som led i en fortolkning ud fra sammenhængen — bemærkes, at bestemmelserne i forordning nr. 2988/74 om forældelse »af adgangen til tvangsfuldbyrdelse«, dvs. forældelsen af »Kommissionens beføjelse til at tvangsfuldbyrde beslutninger, ved hvilke der pålægges bøder, sanktioner eller tvangsbøder for overtrædelse af bestemmelser inden for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab« (artikel 4), viser, at fællesskabslovgiver i forbindelse med vedtagelsen af denne forordning ikke har anvendt begrebet »bøder« som betegnelse for alle sanktioner af økonomisk art. Navnlig afbrydes forældelsen af adgangen til tvangsfuldbyrdelse i henhold til artikel 5 enten ved meddelelse af en beslutning, som ændrer en bødes, sanktions, eller tvangsbødes oprindelige beløb, eller som afslår en begæring om en sådan ændring, eller ved ethvert skridt, der foretages af Kommissionen eller af en medlemsstat på begæring af Kommissionen med henblik på at tvangsinddrive en bøde, sanktion eller tvangsbøde. Henvisningerne til beløbet og til tvangsopkrævning af sanktionen afslører, at fællesskabslovgiver ikke har anvendt begrebet »sanktioner« som betegnelse for andre sanktioner end de økonomiske.
- 56 I den forbindelse bemærkes, at det ikke kan udledes af tredje betragtning til forordning nr. 2988/74, hvori det præciseres, at forordningen »ligeledes finder [...] anvendelse på de relevante bestemmelser i fremtidige forordninger inden for Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs transport- eller konkurrenceret«, at fællesskabslovgiver, ved at nævne »sanktioner« ved siden af »bøder« i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74, har villet omfatte enhver beføjelse til at pålægge sanktioner, herunder sanktioner af ikke-økonomisk art, der eventuelt ville blive tillagt Kommissionen i de transport- og konkurrenceretlige bestemmelser.

- 57 En sådan slutning ville nemlig komme i modstrid med en hensyntagen til andre bestemmelser i fællesskabsretten som led i en systematisk fortolkning af den nævnte bestemmelse. I den forbindelse skal betragtningerne til og bestemmelserne i Kommissionens beslutning nr. 715/78/EKSF af 6. april 1978 om forældelse af adgangen til at pålægge sanktioner og tvangsfuldbyrde disse inden for anvendelsesområdet for traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EFT L 94, s. 22) underkastes en nærmere analyse.
- 58 Det er åbenbart, at betragtningerne til og bestemmelserne i denne beslutning, der blev vedtaget ca. fire år efter vedtagelsen af forordning nr. 2988/74, er kalkeret over betragtningerne til og bestemmelserne i forordningen. Det skal dog bemærkes, at forældelsen af adgangen til at pålægge sanktioner i henhold til artikel 1, stk. 1, i denne beslutning kun vedrører »Kommissionens beføjelse til at pålægge bøder«, og at begrebet »sanktioner« ikke er anvendt i denne bestemmelse. Det gælder generelt, at hvor en betragtning til eller en bestemmelse i forordning nr. 2988/74 henviser til »bøder eller sanktioner«, henviser den tilsvarende betragtning til eller bestemmelse i beslutning nr. 715/78 udelukkende til »bøder«, og ordet »sanktioner« er i øvrigt ikke anvendt noget sted i beslutningen. Det skal tilføjes, at der i betragtningerne til beslutningen er henvist til de bestemmelser i EKSF-traktaten, der tillægger Kommissionen beføjelse til at pålægge bøder og tvangsbøder, og at disse bestemmelser ikke indeholder ordet »sanktion«. Imidlertid bemærkes, at lovgiver, som det er tilfældet med forordning nr. 2988/74, ikke har villet begrænse anvendelsesområdet for bestemmelserne om forældelse af adgangen til at pålægge sanktioner til kun at omfatte »bestemmelser om bøder og tvangsbøder, som findes i traktaten samt i de gennemførelsesforskrifter, der [indtil da var] udstedt«, men også udtrykkeligt har henvist til »de pågældende bestemmelser i fremtidige gennemførelsesforskrifter«. Lovgiver har dog ikke anvendt begrebet »sanktioner«, hvorfor anvendelsesområdet for de pågældende bestemmelser i princippet ikke kan omfatte andre sanktioner end bøder (jf. første og femte betragtning).
- 59 Hvis begrebet »sanktioner« i forordning nr. 2988/74 skulle fortolkes som tillige omfattende beslutninger om konstatering af overtrædelser, ville konsekvensen være, at det måtte fastslås, at disse beslutninger er underlagt den forældelsesordning, der er fastlagt i EF-traktaten, og ikke den, der er fastlagt i EKSF-traktaten, selv om

forældelsen i henhold til EKSF-traktaten åbenbart og ned til mindste detalje har forbillede i den ordning, der var blevet indført kort forinden ved EF-traktaten. En sådan forskel har ikke nogen berettigelse.

- 60 På baggrund af det ovenfor anførte skal det fastslås, at begrebet »sanktioner« i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 som anført af Kommissionen blot har til formål at underlægge Kommissionens beføjelse til at pålægge økonomiske sanktioner for overtrædelser af De Europæiske Fællesskabers transport- og konkurrenceretlige bestemmelser én og samme forældelsesordning, uanset hvorledes disse sanktioner er benævnt i de relevante bestemmelser.
- 61 En beslutning om konstatering af en overtrædelse er ikke en sanktion i henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74, og er derfor ikke omfattet af den forældelse, der er fastsat heri.
- 62 Hvad dernæst angår sagsøgernes argumentation, hvorefter forældelsen af beføjelsen til at pålægge bøder og tvangsbøder i alle tilfælde nødvendigvis indebærer en forældelse af den stiltiende beføjelse til at fastslå overtrædelsen (jf. ovenfor i præmis 28), kan denne heller ikke tages til følge.
- 63 Selv om Kommissionens beføjelse til at fastslå en overtrædelse som led i den ordning, der blev indført ved forordning nr. 17, kun fremgår implicit, dvs. i det omfang, den nødvendigvis følger af de udtrykkelige beføjelser til at meddele pålæg om at bringe overtrædelsen til ophør og pålægge bøder (dommen i sagen GVL mod Kommissionen, præmis 23), er en sådan stiltiende beføjelse ikke af den grund

udelukkende afhængig af institutionens udøvelse af de udtrykkelige beføjelser. Domstolen har anerkendt en sådan stiltiende beføjelse i en dom (den ovennævnte dom i sagen GVL mod Kommissionen), som vedrørte spørgsmål om lovligheden af en kommissionsbeslutning om konstatering af en overtrædelse, der var bragt til ophør, og for hvilken der ikke blev pålagt en bøde. Beføjelsens selvstændige karakter er derfor ubestridelig og berøres heller ikke af, at udøvelsen af beføjelsen er afhængig af, at institutionen har en berettiget interesse heri.

64 Det følger heraf, at første led i det første anbringende er ugrundet.

Andet led: anvendelse af de almindelige fællesskabsretlige principper

Parternes argumenter

65 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen ikke kunne vedtage beslutningen for deres vedkommende, eftersom institutionen var udelukket herfra i medfør af flere almindelige fællesskabsretlige principper.

66 Sagsøgerne har for det første påberåbt sig retssikkerhedsprincippet. De har gjort gældende, at begrundelsen for at have forældelsesfrister i Den Europæiske Union er, at det efter en vis periode er befordrende for et velfungerende retssystem, at overtrædelser ikke længere forfølges eller ikke længere giver anledning til en eller anden form for »sanktion«. De har i øvrigt anført, at det følger af både Kommissionens *Fjerde Beretning om Konkurrencepolitikken* og præamblen til forordning nr. 2988/74, at formålet med at indføre forældelse af adgangen til at pålægge økonomiske sanktioner og af adgangen til tvangsfuldbyrdelse var at garantere retssikkerheden, hvilket ifølge sagsøgerne er et væsentligt krav, der ikke alene bør have indflydelse på Kommissionens beføjelse til at pålægge bøder, men tillige på beføjelsen til at pålægge enhver form for sanktion, herunder en beslutning om forbud.

- 67 For det andet har sagsøgerne anført, at Kommissionen, idet den vedtog beslutningen for så vidt angår sagsøgerne, har tilsidesat medlemsstaternes almindelige retsprincipper. Sagsøgerne støtter navnlig dette på passager i nationale retsafgørelser eller på juridisk litteratur om forældelse i visse medlemsstaters ret, og de har understreget, at det endvidere følger af begrundelsen for forældelsesreglerne i medlemsstaternes retsorden, at disse regler skal finde anvendelse for at hindre retsforfølgning og pålæg af sanktioner for så vidt angår overtrædelser, der har fundet sted for længe siden.
- 68 For det tredje har sagsøgerne anført, at beslutningen er i strid med uskyldsformodningen i artikel 48, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT 2000 C 364, s. 1, herefter »chartret«), og artikel 6, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, underskrevet i Rom den 4. november 1950 (EMK), hvorefter enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans/hendes skyld er bevist i overensstemmelse med loven.
- 69 Kommissionen er bundet af denne formodning dels i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter bl.a. Unionens institutioner har pligt til at respektere de rettigheder og overholde de principper, der følger af chartret, dels fordi den er en grundlæggende rettighed i henhold til EMK, og dermed et almindeligt fællesskabsretligt princip i henhold til artikel 6, stk. 2, EU og Fællesskabets retsinstitansers faste praksis (Rettens dom af 15.3.2000, forenede sager T-25/95, T-26/95, T-30/95 — T-32/95, T-34/95 — T-39/95, T-42/95 — T-46/95, T-48/95, T-50/95 — T-65/95, T-68/95 — T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 og T-104/95, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 491, præmis 713, og dommen i sagen Mannesmannröhren-Werke mod Kommissionen, præmis 60).
- 70 Hvad angår rækkevidden af uskyldsformodningen har sagsøgerne understreget, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMRD) har fastslået, at en begrundelse for en retsafgørelse, der afslutter en procedure som følger af, at forældelses-

fristens er udløbet, udgør en tilsidesættelse af EMK's artikel 6, stk. 2, hvis den blot antyder, at den anklagede har handlet ulovligt og derved har begået en fejl (jf. EMRD's dom af 26.3.1982, Adolf, serie A, nr. 49, § 38), eller hvis den giver anledning til at tro, at retsinstansen anser den pågældende for skyldig (EMRD's dom af 25.3.1983, Minelli, serie A, nr. 62, § 37).

- 71 Derfor kunne Kommissionen ifølge sagsøgerne i det foreliggende tilfælde hverken antyde, at sagsøgerne havde handlet ulovligt, eller vedtage en beslutning om konstatering af denne ulovlighed uden at tilsidesætte uskyldsformodningen.
- 72 Kommissionen har anført, at dette led i anbringendet ikke kan anses for et yderligere argument til støtte for første led i det første anbringende, samt at det er ugrundet. Den har navnlig understreget, at sagsøgerne tilsyneladende antager, at en forældelsesfrist på fem år også finder anvendelse i henhold til de almindelige principper, men at de hverken har forklaret, hvorfor det skulle forholde sig således, eller hvorfor retssikkerhedsprincippet skulle være i den grad krænket af en beslutning om konstatering af en overtrædelse, vedtaget ca. syv år efter overtrædelsens ophør af hensyn til en berettiget interesse, at denne beslutning skal annulleres. Kommissionen har endvidere anført, at det følger af sagsøgernes argumentation, at de medlemsstater, der har forældelsesfrister på over fem år for administrative beslutninger eller civile søgsmål på konkurrenceområdet, tilsidesætter de almindelige fællesskabsretlige principper.
- 73 Kommissionen har bestridt relevansen af den retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som sagsøgerne har påberåbt sig, idet denne vedrører sager om udløb af frister, hvis anvendelse i de pågældende sager ikke var bestridt, og som derfor ikke kan bidrage til nogen afklaring af anvendelsesområdet for de frister, der er fastsat i fællesskabslovgivningen. Uskyldsformodningen finder ifølge Kommissionen kun anvendelse før vedtagelsen af en beslutning (Rettens dom af

6.7.2000, sag T-62/98, Volkswagen mod Kommissionen, Sml. II, s. 2707, præmis 281) og kan ikke være bestemmende for, hvorvidt en beslutning skal vedtages, henset til retssikkerhedsprincippet og de regler, der finder anvendelse på området for forældelse.

74 Sagsøgerne har i replikken gentaget påstanden om, at »Kommissionens beføjelse til at vedtage den omtvistede beslutning ligeledes var [forældet] i henhold til de almindelige fællesskabsretlige principper«. De har præciseret, at de ikke har hævdet, at de almindelige fællesskabsretlige principper fastsætter en forældelsesfrist, der svarer til den, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74, men at de derimod har »påvist, at denne forældelsesfrist følger direkte af EF-traktaten, navnlig [af] artikel 85, stk. 2, EF, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, og artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, og [med] artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74, og at den — samtidig — har hjemmel i bestemte almindelige retsprincipper, såsom retssikkerhedsprincippet og princippet om god retspleje«.

75 Kommissionen har i duplikken fremhævet, at sagsøgernes argument, hvorefter forordning nr. 2988/74 er baseret på almindelige retsprincipper, ikke viser noget om anvendelsesområdet for forordningen. Det tilkommer fællesskabslovgiver, inden for de grænser, som gælder på det pågældende område, at fastsætte forskellige forældelsesfrister for de forskellige typer af procedurer. Dette gælder endda også for de forskellige procedurer for fastsættelse af sanktioner, hvilket fremgår af artikel 1 i forordning nr. 2988/74, og så meget desto mere for foranstaltninger, der ikke indebærer pålæg af sanktioner, hvordan det sidstnævnte begreb så end skal forstås. Når der foreligger en beslutning om konstatering af en overtrædelse, der efter Kommissionens opfattelse ikke er omfattet af forordningens anvendelsesområde, er der ikke noget, der tyder på, at den omstændighed, at der vedtages en beslutning om konstatering af en overtrædelse, der er bragt til ophør fem år og et par uger før Kommissionens iværksættelse af undersøgelsen, skulle være i strid med en forældelsesregel, der måtte følge direkte af de almindelige retsprincipper.

Rettens bemærkninger

- 76 På grund af en vis tvetydighed med hensyn til de argumenter, sagsøgerne i deres processkrifter har fremsat til dette led i anbringendet, blev de under retsmødet opfordret til at præcisere rækkevidden heraf. De har herefter anført, at de har gjort bestemte almindelige fællesskabsretlige principper gældende dels til støtte for den fortolkning af forordning nr. 2988/74, som de har gjort sig til talsmænd for i det første led i dette anbringende, dels til støtte for det synspunkt, at Kommissionen direkte tilsidesatte disse principper, da den vedtog beslutningen over for sagsøgerne, uafhængigt af den påståede tilsidesættelse af forordning nr. 2988/74.
- 77 Dette led i anbringendet rejser for det første spørgsmålet, om Rettens fortolkning af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 i forbindelse med analysen af første del af dette anbringendes første led er i strid med de almindelige fællesskabsretlige principper, som sagsøgerne har påberåbt sig. En bestemmelse i den afledte fællesskabsret skal nemlig i videst muligt omfang fortolkes i overensstemmelse med traktatens bestemmelser og de almindelige fællesskabsretlige principper (Domstolens dom af 21.3.1991, sag C-314/89, Rauh, Sml. I, s. 1647, præmis 17, af 10.7.1991, forenede sager C-90/90 og C-91/90, Neu m.fl., Sml. I, s. 3617, præmis 12, og af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 9).
- 78 For det andet rejser det spørgsmålet, om disse principper var direkte til hinder for vedtagelsen af en beslutning om konstatering af en overtrædelse for så vidt angår sagsøgerne ca. syv et halvt år efter, at sagsøgernes angivelige ulovlige adfærd var bragt til ophør, og på grundlag af en undersøgelse, der blev iværksat ca. fem år og fire eller fem måneder efter dette ophør.

79 Retten finder, at disse to spørgsmål hver for sig bør undersøges på grundlag af hvert af de principper, som er påberåbt af sagsøgerne i forbindelse med nærværende led i anbringendet.

— Retssikkerhedsprincippet

80 Retssikkerhedsprincippet skal sikre forudsigelighed i forbindelse med de situationer og retsforhold, der henhører under fællesskabsretten (Domstolens dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 20, og Rettens dom af 31.1.2002, sag T-206/00, Hult mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 19, og II, s. 81, præmis 38).

81 Ifølge Domstolens faste praksis skal en forældelsesfrist for at opfylde sit formål fastsættes forud, og fastsættelsen af denne frist samt de nærmere bestemmelser for dens anvendelse henhører under fællesskabslovgivers kompetence (Domstolens dom i sagen ACF Chemiefarma mod Kommissionen, præmis 19-20, dommen i sagen Geigy mod Kommissionen, præmis 21, dom af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 139, og af 2.10.2003, forenede sager C-172/01 P, C-175/01 P, C-176/01 P og C-180/01 P, International Power m.fl. mod NALOO, Sml. I, s. 11421, præmis 106).

82 Forældelsen tilsigter således at fremme retssikkerheden, idet den forhindrer, at der på ubestemt tid kan rejses tvivl om situationer, der med tiden har forankret sig, men kan tillige være med til at cementere situationer, der i hvert fald oprindeligt var i strid med lovgivningen. Valget af, at der i et vist omfang skal ske forældelse, er følgelig resultatet af en afvejning mellem kravene til retssikkerhed på den ene side og legalitet på den anden side, hvilken afvejning er foretaget ud fra de historiske og sociale samfundsforhold, der forelå i en given periode. Forældelsen er således alene baseret på lovgivers valg.

- 83 Fællesskabslovgiver kan derfor ikke være underlagt Fællesskabets retsinstansers prøvelsesret for så vidt angår de valg, fællesskabslovgiver har foretaget som led i indførelsen af forældelsesregler og fastsættelse af de tilsvarende frister. Den omstændighed, at der ikke i fællesskabsretten er fastsat forældelsesfrister for Kommissionens udøvelse af sine beføjelser i forbindelse med konstatering af overtrædelser, udgør derfor ikke i sig selv en ulovlighed i relation til forpligtelsen til at overholde retssikkerhedsprincippet.
- 84 Retssikkerhedsprincippet er således ikke i strid med den fortolkning af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74, der er anlagt som led i undersøgelsen af første led i nærværende anbringende, og hvorefter forældelsen i denne bestemmelse kun finder anvendelse på beføjelsen til at pålægge økonomiske sanktioner og navnlig ikke omfatter Kommissionens beføjelse til at fastslå overtrædelser.
- 85 På denne baggrund bør nærværende led i anbringendet forkastes, for så vidt som det med henvisning til retssikkerhedsprincippet skal underbygge den modsatrettede fortolkning af den omhandlede bestemmelse, som sagsøgerne har gjort sig til talsmænd for i forbindelse med første led i nærværende anbringende.
- 86 Hvad angår sagsøgernes henvisning til retssikkerhedsprincippet som målestok for bedømmelsen af beslutningens lovlighed uden for anvendelsesområdet for forordning nr. 2988/74 bør det understreges, at sagsøgernes argumenter i det væsentlige er baseret på den opfattelse, at alene hensynet til den tid, der var forløbet siden ophøret af de overtrædelser, som blev tilregnet sagsøgerne, var til hinder for iværksættelsen af en procedure og for vedtagelsen af en beslutning rettet mod sagsøgerne. Sagsøgerne har navnlig ikke gjort gældende, at Kommissionen havde kendskab til, eller kunne og burde have haft kendskab til, de omhandlede ulovlige handlinger på et tidligere tidspunkt, således at den kunne have iværksat proceduren tidligere. De har alene gjort gældende, at Kommissionen iværksatte proceduren for konstatering

af disse overtrædelser for sent, henset til kravene om retssikkerhed, idet den først blev indledt fem år og fire eller fem måneder efter, at overtrædelserne var bragt til ophør, med fremsendelsen af de første begæringer om oplysninger vedrørende vitamin H og folinsyre, og idet den traf en beslutning om konstatering af en overtrædelse ca. syv et halvt år efter overtrædelsernes ophør.

- 87 I den forbindelse bemærkes, at det ikke tilkommer Fællesskabets retsinstanser at fastsætte fristerne for, rækkevidden af eller de nærmere bestemmelser for forældelse i forbindelse med ulovlig adfærd, hverken generelt eller i den konkrete sag, de behandler. Det følger ikke desto mindre af Domstolens praksis, at den omstændighed, at der ikke er fastsat bestemmelser om forældelse i lovgivningen, ikke udelukker, at Kommissionens iværksættelse af en procedure i en konkret sag kan bedømmes på grundlag af retssikkerhedsprincippet. Hvor der ikke foreligger bestemmelser om forældelsesfrister, er det grundlæggende krav om retssikkerhed ifølge Domstolen til hinder for, at Kommissionen i det uendelige kan udsætte udøvelsen af sine beføjelser (Domstolens dom i sagen Geigy mod Kommissionen, præmis 21, i sagen Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, præmis 140, og i sagen International Power m.fl. mod NALOO, præmis 107, samt dom af 29.4.2004, sag C-372/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3679, præmis 116, og af 29.4.2004, sag C-298/00 P, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4087, præmis 90).
- 88 Derfor skal Fællesskabets retsinstanser i forbindelse med undersøgelsen af et klagepunkt om, at Kommissionen har handlet for sent, ikke blot fastslå, at der ikke foreligger nogen forældelsesfrist, men efterprøve, om Kommissionen har handlet uforholdsmæssigt sent (jf. i samme retning og analogt hertil Rettens dom af 10.6.2004, sag T-307/01, François mod Kommissionen, Sml. II, s. 1669, præmis 46).
- 89 Det kan dog ikke udledes af Domstolens ovennævnte praksis, at spørgsmålet, om Kommissionen har handlet uforholdsmæssigt sent, udelukkende skal vurderes på grundlag af den tid, der forløb mellem de faktiske omstændigheder, der er genstand for proceduren, og dennes iværksættelse. Det følger derimod af denne retspraksis, at

Kommissionens iværksættelse af proceduren ikke kan anses for uforholdsmæssigt sen, når der ikke foreligger en forsinkelse eller anden forsømmelse, der kan tilskrives institutionen, og at der navnlig skal tages hensyn til det tidspunkt, hvor institutionen fik kendskab til den ulovlige adfærd samt til rimeligheden af den administrative procedures varighed (jf. bl.a. dommen i sagen Geigy mod Kommissionen, præmis 21, hvori Domstolen undersøgte, om institutionens »konkrete adfærd« kunne anses for at »udgøre en hindring for udøvelsen af [dens] beføjelse [til at pålægge bøder]«, i sagen Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, præmis 144, sammenholdt med præmis 132, dommen af 29.4.2004 i sag C-372/97, Italien mod Kommissionen, præmis 118 og 119, og af 29.4.2004 i sag C-298/00 P, Italien mod Kommissionen, præmis 91 og 92; jf. tillige Rettens dom af 10.4.2003, sag T-369/00, Département du Loiret mod Kommissionen, Sml. II, s. 1789, præmis 56, og dommen i sagen François mod Kommissionen, præmis 48-54).

90 I det foreliggende tilfælde er der dog ikke tale om, at Kommissionen har forsømt at iværksætte eller tilendebringe den administrative procedure, men blot om den tid, som forløb fra overtrædelsens ophør, som det ikke hævdes, at Kommissionen havde kendskab til eller kunne og burde skulle have haft kendskab til på et tidligere tidspunkt, således at den kunne have iværksat proceduren tidligere. Det fremgår i øvrigt af beslutningen, at Kommissionen modtog oplysninger om de omhandlede overtrædelser i løbet af 1999, at den samme år udsendte begæring om oplysninger, samt at klagepunktsmeddelelsen blev vedtaget den 6. juli 2001. Dette forløb tyder bestemt ikke på, at procedures varighed var urimelig.

91 Eftersom den blotte omstændighed, at Kommissionen ikke afslører en ulovlig aftale, der af åbenlyse årsager forsætligt hemmeligholdes, på ingen måde kan sidestilles med forsømmelig adfærd fra institutionens side i forhold til den overvågningsopgave, som er den betroet ved traktaten, skal det fastslås, at det forhold, at Kommissionens undersøgelse af de omhandlede overtrædelser i det foreliggende tilfælde først blev iværksat hele fem år og nogle måneder efter at disse blev bragt til ophør, samt at beslutningen blev vedtaget hele syv et halvt år efter samme tidspunkt, ikke godtgør, at der er sket tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

— Almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaterne

- 92 I anden del af første led af dette anbringende har sagsøgerne henvist til en række citater fra den juridiske litteratur eller fra nationale retsafgørelser om forældelse, taget fra visse medlemsstatsers ret, i det væsentlige i den hensigt at påvise, at selve begrundelsen for, at disse forældelsesfrister findes i medlemsstaternes lovgivning, fører til, at disse frister, når de er overskredet, ikke alene er til hinder for pålæg af sanktioner, men tillige til hinder for konstatering af overtrædelserne.
- 93 Sagsøgerne har imidlertid på ingen måde godtgjort, at der findes almindelige retsgrundsætninger på området for forældelse, der er fælles for medlemsstaterne.
- 94 I den litteratur og nationale retspraksis vedrørende både civilretlig og strafferetlige forældelse, der er citeret i stævningerne, nævnes ud over retssikkerhedsprincippet følgende andre begrundelser for fastsættelsen af forældelsesfrister: hensynet til at hindre søgsmål, der, i og med at de iværksættes for sent, snarere er begrundet i et ønske om at forvolde skade end om retfærdighed, svækkelsen af beviserne, et ønske om at sanktionere sagsøgerens mangel på omhu, den med tiden aftagende samfundsmæssige interesse i at retsforfølge overtrædelser og kravet om, at de offentlige myndigheder fokuserer deres indsats på aktuelle problemer.
- 95 Det fremgår af disse citater, at forskellige hensyn kan ligge til grund for fastsættelsen af forældelsesregler. Retten finder, at det tilkommer hver enkelt lovgiver på de forskellige områder, hvor denne har lovgivningskompetence, at beslutte, om et eller

flere af disse hensyn gør det nødvendigt at fastsætte forældelsesfrister og at fastsætte rækkevidden af samt de nærmere betingelser for anvendelsen af disse frister på baggrund af de målsætninger, lovgiver vil forfølge med fastsættelsen heraf.

- 96 Sagsøgerne har navnlig ikke godtgjort, at der findes en almindelig retsgrundsætning, der er fælles for medlemsstaterne, hvorefter en forældelsesfrist, der er fastsat for en bestemt overtrædelse, både finder anvendelse på beføjelsen til at sanktionere overtrædelsen og på beføjelsen til at fastslå denne.
- 97 I øvrigt bemærkes, at selv hvis det antages, at alle medlemsstaternes retsordener faktisk indeholder en regel om, at én og samme forældelsesfrist skal finde anvendelse for beføjelsen til at fastslå overtrædelser og til at pålægge sanktioner, ville en sådan bestemmelse ikke af den årsag være gældende i Fællesskabets retsorden. Bestemmelsen skulle nemlig yderligere gælde som en egentlig almindelig retsgrundsætning i disse retsordener, og ikke blot i henhold til særlige bestemmelser, vedtaget af lovgiver som led i en vid skønsbeføjelse.
- 98 Da forældelsen i sig selv ikke udgør en almindelig retsgrundsætning (jf. præmis 82 og 83), kan denne status så meget desto mindre tillægges en regel, der kræver anvendelse af én og samme forældelsesfrist for beføjelsen til at fastslå overtrædelser og til at pålægge sanktioner.
- 99 En sådan regel binder således ikke fællesskabslovgiver og Fællesskabets forvaltning som et almindelig fællesskabsretligt princip. Derfor bør sagsøgernes argumenter forkastes, både i det omfang, de — under påberåbelse af kravet om, at fællesskabsretlige bestemmelser skal fortolkes i overensstemmelse med de almindelige

fællesskabsretlige principper — er fremsat til støtte for den fortolkning af forordning nr. 2988/94, der er anført i forbindelse med første led i dette anbringende, og i det omfang, formålet hermed er at få fastslået, at Kommissionen direkte har tilsidesat de almindelige fællesskabsretlige principper, idet den over for sagsøgerne vedtog en beslutning, der er i strid med denne regel, der angiveligt skulle være fælles for medlemsstaterne.

100 I øvrigt bemærkes, for så vidt som sagsøgerne har påberåbt sig denne angiveligt fælles regel uafhængigt af dens karakter af et almindeligt fællesskabsretligt princip, at ordlyden af fællesskabsretlige bestemmelser, der ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med hensyn til fastlæggelsen af deres betydning og rækkevidde, normalt i hele Fællesskabet skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til den konkrete bestemmelses sammenhæng og formålet med den pågældende ordning (Domstolens dom af 18.1.1984, sag 327/82, Ekro, Sml. s. 107, præmis 11, Rettens dom af 8.3.1990, sag T-41/89, Schwedler mod Parlamentet, Sml. II, s. 79, præmis 27, af 18.12.1992, sag T-43/90, Díaz García mod Parlamentet, Sml. II, s. 2619, præmis 36, og af 22.4.1993, sag T-9/92, Peugeot mod Kommissionen, Sml. II, s. 493, præmis 39).

101 Navnlig bemærkes, at når der ikke er nogen udtrykkelig henvisning, kan anvendelsen af fællesskabsretten i givet fald indebære en henvisning til medlemsstaternes ret, såfremt Fællesskabets retsinstanser ikke i fællesskabsretten eller almindelige fællesskabsretlige principper kan finde elementer, der gør det muligt for dem at fastlægge bestemmelsens indhold og rækkevidde ved en selvstændig fortolkning (Rettens dom af 18.12.1992, sag T-85/91, Khouri mod Kommissionen, Sml. II, s. 2637, præmis 32, og dommen i sagen Díaz García mod Parlamentet, præmis 36).

102 Retten har dog i det foreliggende tilfælde i forbindelse med undersøgelsen af det første led i dette anbringende fastslået, at indholdet og rækkevidden af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 i relation til det spørgsmål, som er rejst af sagsøgerne,

skulle bestemmes på grundlag af en selvstændig fortolkning af bestemmelsen, foretaget i henhold til fortolkningsmetoder baseret på ordlydsfortolkning, fortolkning ud fra den lovgivningsmæssige sammenhæng, formålsfortolkning og systematisk fortolkning. Der skal således ikke henvises til medlemsstaternes retsordener med henblik på en fortolkning af bestemmelsen.

— Uskyldsformodningen

- 103 Sagsøgerne har endvidere påberåbt sig uskyldsformodningen i henhold til chartrets artikel 48, stk. 1, og EMK's artikel 6, stk. 2.
- 104 I den forbindelse må det først understreges, at uskyldsformodningen, navnlig som den udledes af EMK's artikel 6, stk. 2, er en af de grundlæggende rettigheder, der i henhold til artikel 6, stk. 2, EU samt Domstolens faste praksis er beskyttet i Fællesskabets retsorden (Domstolens domme af 8.7.1999, sag C-199/92 P, Hüls mod Kommissionen, Sml. I, s. 4287, præmis 149, og sag C-235/92 P, Montecatini mod Kommissionen, Sml. I, s. 4539, præmis 175).
- 105 Det følger tillige af retspraksis, at uskyldsformodningen finder anvendelse på sager vedrørende tilsidesættelse af de konkurrenceregler, der gælder for virksomhederne, og som vil kunne føre til at pålægge bøder eller tvangsbøder (jf. i samme retning dommen i sagen Hüls mod Kommissionen, præmis 150, i sagen Montecatini mod Kommissionen, præmis 176, og i sagen Volkswagen mod Kommissionen, præmis 281).
- 106 Uskyldsformodningen indebærer, at enhver, som anklages for en lovovertrædelse, anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven. Den er således til hinder for enhver formel konstatering eller endog antydning af, at en

anklaget er skyldig i en bestemt overtrædelse, i den beslutning, der afslutter en procedure, uden at vedkommende har haft mulighed for at gøre brug af samtlige garantier, der normalt ydes med henblik på udøvelse af retten til forsvar i forbindelse med en procedure, der følger sit normale forløb og afsluttes med beslutning om, hvorvidt indsigelserne var berettigede.

- 107 Heraf følger, at uskyldsformodningen derimod ikke er til hinder for, at en anklaget persons skyld i forbindelse med en bestemt overtrædelse godtgøres efter gennemførelse af en procedure, der er forløbet fuldstændig forskriftsmæssigt, og inden for hvis rammer retten til forsvar således har kunnet udøves fuldt ud, selv om lovovertræderen ikke kan pålægges en sanktion på grund af forældelsen af den kompetente myndigheds beføjelse.
- 108 Den praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, som sagsøgerne har påberåbt sig (jf. præmis 70), kan, hvis det antages, at den finder anvendelse på denne sag, i øvrigt kun støtte det i præmis 106-107 anførte.
- 109 Derfor bør det først fastslås, at den fortolkning, som Retten har anlagt af forordning nr. 2988/74 i forbindelse med undersøgelsen af det første led i dette anbringende, ikke er i strid med uskyldsformodningen. Det følger nemlig ikke af denne fortolkning, at Kommissionen har beføjelse til at fastslå en overtrædelse i en beslutning, der før tid bringer proceduren i forordning nr. 17 til ophør på grund af udløbet af forældelsesfristen i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74. Ifølge denne fortolkning er forordning nr. 2988/74, eftersom den ikke vedrører Kommissionens beføjelse til at fastslå overtrædelserne, ikke til hinder for, at Kommissionen, når den opdager, at forældelsen i artikel 1, stk. 1, i samme forordning er indtrådt, alligevel fortsætter proceduren alene med henblik på konstatering af overtrædelserne, så længe denne følger sit normale forløb, og de garantier, der er indført til sikring af den fulde ret til forsvar, overholdes.

- 110 Dernæst bemærkes, at det ikke fremgår af den konkrete sag, at Kommissionen har tilsidesat uskyldsformodningen. Beslutningen bragte nemlig ikke den procedure til ophør, der var iværksat mod sagsøgerne på grund af udløbet af en forældelsesfrist, men blev vedtaget efter gennemførelsen af en procedure, der forløb normalt, og som led i hvilken sagsøgerne har kunnet anvende alle de processuelle garantier, der skal ydes virksomhederne, før en beslutning om konstatering af en overtrædelse af konkurrencereglerne kan vedtages, hvilket bekræftes af, at sagsøgerne på intet tidspunkt har gjort indsigelser herimod.
- 111 På denne baggrund bemærkes, at sagsøgerne ikke i det foreliggende tilfælde med føje kan påberåbe sig uskyldsformodningen.
- 112 På baggrund af det ovenfor anførte bør det fastslås, at dette led i anbringendet lige som det første er ugrundet, og som følge heraf bør første anbringende forkastes i sin helhed.

2. Det andet anbringende om Kommissionens manglende kompetence

Parternes argumenter

- 113 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage en beslutning, hvori det erklæredes, at de havde tilsidesat artikel 81, stk. 1,

EF. Hverken artikel 3 i forordning nr. 17 eller nogen anden bestemmelse bemyndiger Kommissionen til at vedtage en beslutning om konstatering af en overtrædelse, såfremt overtrædelsen allerede er bragt til ophør uden for forældelsesfristen i artikel 1 i forordning nr. 2988/74.

- 114 Sagsøgerne har understreget, at bestemmelserne i EF-traktaten og i forordning nr. 17 kun udtrykkeligt giver Kommissionen bemyndigelse til at tage foranstaltninger med henblik på at bringe en eksisterende overtrædelse til ophør og til at pålægge bøder eller tvangsbøder. Hverken EF-traktaten eller forordning nr. 17 omhandler derimod spørgsmålet, om Kommissionen har kompetence til ved beslutning at fastslå, at en virksomhed tidligere har tilsidesat traktatens konkurrenceregler, såfremt denne overtrædelse klart er bragt til ophør før beslutningens vedtagelse, eller endda før Kommissionens iværksættelse af undersøgelsen.
- 115 Sagsøgerne har erkendt, at Domstolen i dommen i sagen GVL mod Kommissionen fastslog, at Kommissionens beføjelse til at vedtage en beslutning med henblik på at tvinge virksomhederne til at bringe en konstateret overtrædelse til ophør og at pålægge bøder og tvangsbøder i tilfælde af overtrædelser nødvendigvis indebærer en konstatering af overtrædelsen. De har dog gjort gældende, at Domstolen i denne dom også har anført, at Kommissionen, for at vedtage en beslutning, der alene konstaterer en overtrædelse, der allerede er ophørt, skal godtgøre, at der foreligger en »berettiget interesse« i at vedtage en sådan beslutning, og nærmere bestemt, at der foreligger en reel risiko for, at den pågældende praksis vil blive genoptaget, hvilket berettiger en præcisering af retstilstanden i form af en formel beslutning.
- 116 Kommissionen har i sin praksis forud for vedtagelsen af beslutningen erkendt, at den berettigede interesse er en forudsætning for vedtagelsen af en beslutning om konstatering af en overtrædelse, der er bragt til ophør, og har indrømmet, at de overtrædelser, som sagsøgerne er anklaget for, i det foreliggende tilfælde klart ophørte allerede i 1994, men har alligevel ikke godtgjort en berettiget interesse i ved beslutning at fastslå, at sagsøgerne har tilsidesat artikel 81 EF.

- 117 Sagsøgerne har, samtidig med at de har anført, at kravet om den berettigede interesse skal fortolkes restriktivt (generaladvokat Reischls forslag til afgørelse i sagen GVL mod Kommissionen, punkt 512-521), understreget, at de ikke under den administrative procedure har rejst retlige spørgsmål, der har nødvendiggjort en præcisering i en formel kommissionsbeslutning, men at de ganske enkelt, på grundlag af de faktiske omstændigheder, har nægtet at have deltaget i det påståede kartel.
- 118 Således var der ifølge sagsøgerne i den foreliggende sag ikke nogen som helst reel fare for en genoptagelse af den omhandlede praksis, da denne blev bragt til ophør mere end fem år før beslutningen, da Kommissionen ikke siden har konstateret gentagelsestilfælde fra sagsøgenes side, og da der ikke har været grund til at antage, at det var mere sandsynligt end i andre tilfælde, at de ville gøre sig skyldige i gentagelser.
- 119 Kommissionen har bemærket, at sagsøgerne må indrømme, at den har en stiltiende kompetence til at vedtage beslutninger, hvori en overtrædelse af konkurrencereglerne fastslås, såfremt overtrædelsen er bragt til ophør, og der ikke er pålagt bøder. Den erkender, at den for at udøve denne kompetence må have en berettiget interesse heri.
- 120 Ifølge Kommissionen er der imidlertid ingen grund til at fortolke de betingelser, hvorunder Kommissionen udøver denne kompetence, restriktivt. Der er navnlig intet, der tyder på, at Domstolen i dommen GVL mod Kommissionen havde til hensigt at begrænse Kommissionens vedtagelse af beslutninger om konstatering af overtrædelser til tilfælde, hvor der foreligger tvivl med hensyn til lovligheden af den anfægtede adfærd. I øvrigt tog Domstolen i samme dom ikke generaladvokat Reischls forslag til afgørelse til følge, navnlig ikke for så vidt angår spørgsmålet om den omhandlede stiltiende kompetence, og det ville således være fejlagtigt at lægge generaladvokatens argumenter til grund for fortolkningen af denne doms rækkevidde.

121 Efter Kommissionens opfattelse er der heller ingen grund til at antage, at en stiltiende kompetence i sig selv er ualmindelig. Den stiltiende kompetence til at vedtage beslutninger om konstatering af overtrædelser som led i varetagelsen af en berettiget interesse i forbindelse med anvendelsen af konkurrenceretten afviger på ingen måde fra de beføjelser, Kommissionen har i henhold til forordning nr. 17, men supplerer dem. Kommissionens udtrykkelige kompetencer er baseret på den opfattelse, der bl.a. kommer til udtryk i artikel 83, stk. 2, litra d), EF og artikel 85 EF, og hvorefter det påhviler Kommissionen at påse, at virksomhederne overholder konkurrencereglerne, og i givet fald at fastslå, at disse regler er blevet overtrådt (dommen i sagen GVL mod Kommissionen, præmis 22). Det ville derfor ikke være hensigtsmæssigt på forhånd at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt rækkevidden af Kommissionens stiltiende kompetence skal fortolkes restriktivt eller udvidende. Det væsentlige er at fastslå, om der foreligger omstændigheder, der gør det nødvendigt at fastslå en overtrædelse, således at det sikres, at konkurrencereglerne overholdes af virksomhederne. Dette underliggende krav kommer til udtryk ved kriteriet om den berettigede interesse.

122 Således kan også andre berettigede interesser end hensynet til at præcisere retstilstanden ligge til grund for vedtagelsen af en beslutning om konstatering af en overtrædelse, der er bragt til ophør, herunder:

- Interessen i at tilskynde virksomhederne til en eksemplarisk adfærd, idet særligt alvorlige overtrædelser afsløres i en beslutning, der er vedtaget efter gennemførelsen af en administrativ procedure, hvori uskyldsformodningen og retten til forsvar har været overholdt til fulde. Dette gælder ikke desto mindre, når virksomhederne, som sagsøgerne i det konkrete tilfælde, bestrider de faktiske omstændigheder og overtrædelserne i løbet af proceduren.
- Interessen i at modvirke gentagelsestilfælde, idet en beslutning om konstatering af en overtrædelse kan udgøre grundlaget for forhøjelse af den bøde, der på grund af tidligere overtrædelser af samme art og i henhold til punkt 2 i

retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten (EFT 1998 C 9, s. 3) pålægges virksomheden.

- Interessen i at give de skadelidte parter adgang til at anlægge sag for de nationale civile retsinstanser, der uden Kommissionens beføjelser til at indhente beviser på fællesskabsniveau ikke nødvendigvis vil være i stand til at indhente alle de fornødne beviser i tilfælde af en overtrædelse med et stort geografisk omfang, når de ansvarlige virksomheder bestrider de faktiske omstændigheder.

¹²³ Henset til grovheden af de overtrædelser, sagsøgerne er anklaget for, og til deres indsigelser mod de faktiske omstændigheder, som klart fremgår af beslutningen, er de tre berettigede interesser i det foreliggende tilfælde til stede. Kommissionen har i den forbindelse bemærket, at sagsøgerne uden tvivl også, som led i en national retssag, ville gøre indsigelse mod de faktiske omstændigheder, de er blevet foreholdt, at der ville være en reel mulighed for gentagelsestilfælde, hvis den ulovlige adfærd, der er blevet konstateret, ikke var blevet offentliggjort, samt at en aftale, der indebar fastsættelse af priser og udveksling af oplysninger, er en meget grov overtrædelse, der ikke bør ses bort fra under den bødeudmåling, der finder sted i tilfælde af gentagelser.

¹²⁴ Sagsøgerne har i replikken fastholdt, at de interesser, som Kommissionen har gjort gældende, ikke kan berettiggende vedtagelsen af beslutningen i deres tilfælde.

¹²⁵ Hvad angår interessen i at tilskynde virksomhederne til eksemplarisk adfærd og i at modvirke gentagelser har sagsøgerne gjort gældende, at klagepunktsmeddelelsen allerede har haft en afskrækkende virkning, hvorfor det ikke var nødvendigt med dette formål at vedtage en beslutning over for dem, der i det væsentlige gengav det retlige indhold af meddelelsen. For så vidt angår den afskrækkende virkning for offentligheden var den beslutning, der var rettet til de virksomheder, der deltog i aftalen, og for hvilke der ikke var indtrådt forældelse, tilstrækkelig. De har i øvrigt bemærket, at hvis det anerkendes, at der foreligger en berettiget interesse i at

modvirke gentagelser i tilfælde, hvor der ikke er nogen reel fare for genoptagelse af den omhandlede praksis, vil dette være ensbetydende med, at Kommissionen vil kunne vedtage en beslutning om konstatering af en overtrædelse i alle tilfælde, uafhængigt af sagens nærmere omstændigheder og af det tidspunkt, hvorpå overtrædelsen blev begået.

- 126 Hvad angår interessen i at gøre det muligt for de skadelidte parter at anlægge sag for de civile retsinstanser har sagsøgerne anført, at dette ikke er en berettiget interesse. Kommissionen har hverken i medfør af EF-traktaten eller forordning nr. 17 til opgave at gøre et sådant søgsmål muligt.
- 127 Kommissionen har i duplikken præciseret, at dens argumentation i disse sager ikke er baseret på generelle antagelser om, hvorvidt der i alle tilfælde foreligger en berettiget interesse i vedtagelsen af en beslutning om konstatering af overtrædelsen. Den har understreget, at risikoen for gentagelser til skade for den almene interesse er særligt alvorlig for de groveste kartelsager, og navnlig i tilfælde af overtrædelser, der i sagens natur er hemmelige, og derfor vanskeligere for Kommissionen at afsløre. Dette er årsagen til, at den afvejning, der skal foretages mellem de pågældende virksomheders interesser og den almene interesse, afhænger af, om overtrædelserne var meget eller lidet alvorlige.
- 128 Hvad angår interessen i at gøre det muligt at anlægge sag for de nationale retsinstanser har Kommissionen fremhævet, at det er særlig vanskeligt for de skadelidte parter at bevise, at der er begået en overtrædelse på et så bredt geografisk område, samt understreget betydningen af, at Kommissionen udøver sin beføjelse til at fremskaffe beviser i undersøgelser vedrørende hemmelige karteller. Kommissionen har understreget, at den ikke har gjort gældende, at denne interesse begrunder vedtagelsen af en beslutning om konstatering af en overtrædelse i alle tilfælde, men — som det er tilfældet med interessen i at modvirke gentagelser — i forbindelse med en særlig grov overtrædelse. Den har i øvrigt tilføjet, at adgang til at opnå erstatning i en civil sag også kan opfylde et alment hensyn, for så vidt sådanne retsmidler kan virke afskrækkende i forhold til tilsidesættelser af konkurrencereg-

lerne. Inden for fællesskabsretten er sådanne retsmidler nemlig altafgørende for at sikre den fulde anvendelse af artikel 81 EF og 82 EF (Domstolens dom af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297).

Rettens bemærkninger

- 129 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage beslutningen for deres vedkommende, idet der ikke var nogen bestemmelse, der gav den beføjelse til ved beslutning at fastslå de overtrædelser, der allerede var bragt til ophør, så meget desto mere fordi forældelsesfristen i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 var udløbet, og idet den ikke har godtgjort, at der forelå en berettiget interesse i vedtagelsen af beslutningen for deres vedkommende.
- 130 Hvad angår de af sagsøgernes argumenter, der er gengivet i præmis 113 og 114, er det i præmis 37 i denne dom allerede anført, at den omstændighed, at en overtrædelse af konkurrencereglerne er bragt til ophør før Kommissionens vedtagelse af en beslutning, ikke i sig selv er til hinder for Kommissionens kompetence til at fastslå overtrædelser, da Domstolen har fastslået, at Kommissionen kan vedtage en beslutning om konstatering af en overtrædelse, som den pågældende virksomhed allerede havde bragt til ophør, dog forudsat, at institutionen har en berettiget interesse heri (dommen i sagen GVL mod Kommissionen, præmis 24).
- 131 I øvrigt blev det i præmis 63 fastslået, at selv om Kommissionens beføjelse til at fastslå en overtrædelse som led i den ordning, der blev indført ved forordning nr. 17, kun fremgår implicit, dvs. i det omfang, den nødvendigvis følger af de udtrykkelige beføjelser til at meddele pålæg om at bringe overtrædelser til ophør og pålægge bøder (dommen i sagen GVL mod Kommissionen, præmis 23), er en sådan stiltiende beføjelse ikke af den grund udelukkende afhængig af institutionens udøvelse af de udtrykkelige beføjelser. Følgelig er den omstændighed, at Kommissionen ikke længere har kompetence til at pålægge lovovertræderen bøder, fordi forældelses-

fristen i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 er udløbet, ikke i sig selv til hinder for vedtagelsen af en beslutning om konstatering af, at den ophørte overtrædelse blev begået.

132 Hvad angår sagsøgernes argumenter i præmis 115-118 bemærkes, at det reelle spørgsmål heri ikke er, om Kommissionen havde kompetence til ved beslutning at fastslå de afsluttede overtrædelser, som sagsøgerne blev anklaget for, men om Kommissionen i det foreliggende tilfælde havde en berettiget interesse i at vedtage en beslutning om konstatering af disse overtrædelser (jf. i samme retning dommen i sagen GVL mod Kommissionen, præmis 24). Med disse argumenter kritiserer sagsøgerne således i det væsentlige de nærmere omstændigheder for udøvelsen af denne kompetence i det konkrete tilfælde.

133 Retten skal hertil bemærke, at det ikke noget sted i beslutningen fremgår, at Kommissionen har undersøgt, om den havde en sådan interesse.

134 Adspurgt herom under retsmødet henviste Kommissionen til 651. betragtning til beslutningen, hvilken betragtning indeholder Kommissionens konklusion, og hvorefter der skulle vedtages en beslutning om konstatering af overtrædelsen for så vidt angår sagsøgerne. Efter Kommissionens opfattelse fremgår det reelt af konklusionen, at den havde en berettiget interesse heri.

135 Imidlertid må det fastslås, at Kommissionen ved i betragtningen at have anført, at »[f]orældelsesreglerne [...] udelukkende [omhandler] pålæg af bøder eller sanktioner«, og at »[d]e [...] ingen [har] indflydelse på Kommissionens beføjelse til at undersøge kartelsager og vedtage de forbudsbeslutninger, den måtte finde nødvendige«, blot har besvaret og forkastet sagsøgernes argument, hvorefter de omhandlede overtrædelser, hvis de blev godtgjort, ikke længere kunne være genstand for en beslutning på grund af forældelse. Man kan ikke af disse

bemærkninger udlede, at Kommissionen tillige behandlede spørgsmålet, om der forelå en berettiget interesse i ved beslutning at fastslå de overtrædelser, som sagsøgerne allerede havde bragt til ophør.

- 136 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen ved at have vedtaget beslutningen uden at have undersøgt, om den havde en berettiget interesse i at fastslå overtrædelserne for så vidt angår sagsøgerne, har begået en retlig fejl, der begrundes annullation af beslutningen, i det omfang den vedrører sagsøgerne.
- 137 Endvidere har Kommissionen ikke for Retten godtgjort, at der i det foreliggende tilfælde forelå en sådan berettiget interesse. Kommissionen har ganske vist over for Retten gjort gældende, at der — ud over interessen i at præcisere retstilstanden, hvilken interesse er anerkendt som berettiget under de omstændigheder, der lå til grund for dommen i sagen GVL mod Kommissionen — i det konkrete tilfælde var andre interesser, som kunne begrunde vedtagelsen af beslutningen for så vidt angår sagsøgerne, nemlig nødvendigheden af at tilskynde virksomhederne til en eksemplarisk adfærd, interessen i at modvirke gentagelser, i betragtning af de omhandlede overtrædelsers særligt grove karakter, samt interessen i at give skadelidte parter adgang til at anlægge sag ved de nationale civile retsinstanter.
- 138 Det skal imidlertid fastslås, at Kommissionen blot generelt har anført tre mulige situationer, men ikke ud fra den konkrete sags faktiske omstændigheder, dvs. de meget grove og omfattende overtrædelser, som sagsøgerne er anklaget for, har godtgjort, at disse mulige situationer forelå i denne sag og derfor gav den en berettiget interesse i at vedtage en beslutning om konstatering af overtrædelserne for så vidt angår sagsøgerne. Kommissionen har ikke konkret forklaret Retten, hvorledes grovheden og den geografiske rækkevidde af den omhandlede ulovlige adfærd gjorde det nødvendigt i sagsøgernes tilfælde ved beslutning at fastslå overtrædelserne, der var bragt til ophør. Kommissionen har heller ikke påvist den mindste risiko for gentagelse fra sagsøgernes side. Den har heller ikke med udgangspunkt i den konkrete sag afgivet oplysninger om retssager eller planlagte retssager, iværksat af tredjeparter, der har lidt skade på grund af de ulovlige handlinger.

139 I øvrigt har sagsøgerne bestridt berettigelsen af de interesser, Kommissionen har henvist til for Retten, idet de har gjort gældende, at klagepunktsmeddelelsen havde en tilstrækkelig afskrækkende virkning, at der ikke var nogen reel fare for gentagelser af den omhandlede konkurrencebegrænsende praksis, og at ønsket om at gøre det muligt at anlægge sag for de nationale retsinstanser i sig selv er omtvistet. Kommissionen har ikke imødegået disse indsigelser på en måde, der er tilstrækkelig underbygget til, at påståede berettigede interesse kan anses for godtgjort.

140 Det andet anbringende tages derfor til følge.

Sagsøgernes anmodning om udeladelse af visse oplysninger ved offentliggørelsen af de foreliggende sager

141 Sagsøgerne har i begge stævninger anmodet Retten om af hensyn til sagernes genstand at udelade alle henvisninger til de produkter og perioder, der er berørt af de overtrædelser, sagsøgerne er anklaget for i beslutningen, ved offentliggørelsen af de foreliggende sager.

142 I den forbindelse bemærkes, at det fremgår af de dokumenter, sagsøgerne har fremlagt som bilag til replikken, at der efter anlægget af de foreliggende sager har været ført omfattende drøftelser mellem sagsøgerne og Kommissionen med hensyn til offentliggørelsen af beslutningen. Sagsøgerne havde således anmodet Kommis-

sionen om i den version af beslutningen, der skulle offentliggøres, at udelade alle henvisninger til deres firmanavne, til det vitaminprodukt, med hensyn til hvilket de angiveligt havde begået overtrædelser, samt andre forhold, der gjorde det muligt at identificere dem som virksomheder, der havde deltaget i en ulovlig aftale.

143 Kommissionen afviste imidlertid endeligt disse anmodninger, og i den ikke-fortrolige version af beslutningen, der blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 10. januar 2003, er de oplysninger, som er genstand for sagsøgernes begæring som omtalt i præmis 141, klart medtaget (jf. navnlig beslutningens artikel 1).

144 Den offentlige karakter, som disse oplysninger har fået efter de foreliggende sagers anlæg, udelukker, at de kan gøres til genstand for fortrolig behandling (kendelse afsagt af formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling den 9.11.1994, sag T-7/93, Langnese Iglo mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 11, af formanden for Rettens Femte Udvidede Afdeling den 3.6.1997, sag T-102/96, Gencor mod Kommissionen, Sml. II, s. 879, præmis 29, og af formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling den 3.7.1998, sag T-143/96, Volkswagen og Volkswagen Sachsen mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 20), og sagsøgernes begæring må derfor afvises.

Sagsomkostningerne

145 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. Da Kommissionen har tabt sagen, bør den i overensstemmelse med sagsøgernes påstande betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Udvidede Afdeling)

- 1) **Kommissionens beslutning 2003/2/EF af 21. november 2001 om en procedure i henhold til traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/37.512 — Vitaminer) annulleres for så vidt angår sagsøgerne.**

- 2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

Legal

Lindh

Mengozzi

Wiszniewska-Białecka

Vadapalas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. oktober 2005.

H. Jung

H. Legal

Justitssekretær

Afdelingsformand