

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)  
12. december 1996<sup>\*</sup>

I sag T-16/91 RV,

**Rendo NV**, Hoogeveen (Nederlandene),

**Centraal Overijsselse Nutsbedrijven NV**, Almelo (Nederlandene),

**Regionaal Energiebedrijf Salland NV**, Deventer (Nederlandene),

ved advokat Tom R. Ottervanger, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Stef Oostvogels, 13, rue Aldringen,

sagsøgere,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved Berend Jan Drijber, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

<sup>\*</sup> Processprog: nederlandsk.

støttet af

**Samenwerkende elektriciteits-produktiebedrijven NV**, Arnhem (Nederlandene),  
først ved advokat Martijn van Empel og derefter ved advokat Onno W. Brouwer,  
Amsterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 11, rue  
Goethe,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 91/50/EØF af  
16. januar 1991 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85  
(IV/32.732 — IJsselcentrale m.fl., EFT L 28, s. 32)

har

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

sammensat af afdelingsformanden, H. Kirschner, og dommerne B. Vesterdorf,  
C.W. Bellamy, A. Kalogeropoulos og A. Potocki,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 5. juni  
1992,

på grundlag af Domstolens dom af 19. oktober 1995,

på grundlag af den skriftlige forhandling efter sagens hjemvisning og efter mundtlig forhandling den 19. juni 1996,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Nærværende dom afsiges, efter at Domstolen ved dom af 19. oktober 1995, sag C-19/93 P, Rendo m.fl. mod Kommissionen (Sml. I, s. 3319, herefter »appeldommen«), under en af sagsøgerne iværksat appel af Rettens dom af 18. november 1992, sag T-16/91, Rendo m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 2417, herefter »dommen af 18. november 1992«), har hjemvist sagen til Retten.

## Faktiske omstændigheder og sagens forudgående behandling

- 2 Der er redegjort for de faktiske omstændigheder og sagens forudgående behandling i de nævnte domme, hvortil der henvises.
- 3 Sagsøgerne er lokale el-distributionsselskaber i Nederlandene. I maj 1988 indgav de en klage til Kommissionen i henhold til artikel 3, stk. 2, 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, herefter »forordning nr. 17«). Klagen vedrørte bl.a. Samenwerkende elektriciteits-produktiebedrijven NV (herefter »SEP«), som er intervenient i nærværende sag. Sagsøgerne anførte i klagen, at SEP og el-produktionsselskaberne i Nederlandene havde begået en række overtrædelser af traktatens artikel 85 og 86.

- 4 Efter behandling af klagen vedtog Kommissionen beslutning 91/50/EØF af 16. januar 1991 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/32.732 — IJsselcentrale m.fl.) (EFT L 28, s. 32, herefter »beslutningen« eller »beslutning 91/50«), som anfægtes under nærværende sag. Beslutningen vedrører en samarbejdsaftale (»Overeenkomst van Samenwerking«, herefter »OVS«), som i 1986 blev indgået mellem el-produktionsselskaberne og SEP. Ifølge denne aftale, der ikke blev anmeldt til Kommissionen, har alene SEP ret til at importere og eksportere elektricitet, og det pålægges parterne i de leveringsaftaler, de indgår med el-distributionsvirksomheder, at indsætte en bestemmelse om, at disse virksomheder ikke må importere eller eksportere elektricitet (artikel 21 i OVS). Det er denne bestemmelse, som er genstand for beslutningen og nærværende sag.
- 5 Mens det ikke efter den nederlandske lovgivning, der var gældende, da OVS blev indgået, var forbudt for andre end el-produktionsvirksomheder at importere elektricitet, blev dette ændret ved en ny nederlandsk lov om elektricitet (»Elektriciteitswet 1989«, herefter »el-loven«). Ifølge denne lovs artikel 34, der trådte i kraft den 1. juli 1990, er det ikke tilladt for distributionselskaberne at importere elektricitet til offentlig distribution.
- 6 Sagsøgernes klage var bl.a. rettet mod importforbuddet, der indgik i såvel SEP's generelle overenskomst fra 1971 (artikel 2) som i artikel 21 i OVS fra 1986.
- 7 I beslutningen har Kommissionen indledningsvis fastslået, at forbuddet mod import og eksport af elektricitet i artikel 21 i OVS er en konkurrencebegrænsning, der i mærkbart omfang kan påvirke handelen mellem medlemsstater (21.-32. betragtning til beslutningen). Endvidere anføres, at anvendelsen af samarbejdsaftalens artikel 21 jævnsides med den nye lov fortsat er en overtrædelse af artikel 85 (38. betragtning til beslutningen).

- 8 Dernæst har Kommissionen gennemgået traktatens artikel 90, stk. 2. Den har med hensyn til import- og eksportforbuddet i OVS sondret mellem den situation, at import og eksport sker med henblik på offentlig forsyning, og den situation, at import og eksport sker med andre formål for øje. Kommissionen fastslår, at forbuddet i den sidstnævnte situation er i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, og at traktatens artikel 90, stk. 2, ikke er til hinder for, at artikel 85, stk. 1, i dette tilfælde bringes i anvendelse. Kommissionen pålægger derfor parterne i OVS at bringe overtrædelsen til ophør. Denne del af beslutningen er ikke blevet anfægtet.
- 9 Hvad derimod angår import til offentlig distribution anfører Kommissionen i 50. betragtning til beslutningen følgende: »Forbuddet mod, at el-produktionsselskaber og distributører importerer elektricitet med henblik på offentlig forsyning på anden måde end gennem SEP, er nu nedfældet i artikel 34 i el-loven af 1989. Under denne procedure i henhold til forordning nr. 17 skal Kommissionen ikke fastslå, om en sådan importbegrænsning er berettiget ifølge traktatens artikel 90, stk. 2. Dette ville være ensbetydende med at foregribe spørgsmålet om, hvorvidt den nye lov er forenlig med EØF-traktaten, hvilket ikke falder ind under sigtet med denne procedure.«
- 10 Kommissionen anfører, at den af samme grund ikke har kunnet tage stilling til forbuddet mod, at el-produktionsselskaber eksporterer med henblik på offentlig forsyning.
- 11 I beslutningens dispositive del har Kommissionen ikke taget stilling til import- og eksportrestriktionerne i forbindelse med offentlig elektricitetsforsyning.
- 12 Sagsøgerne anlagde sag ved Retten den 14. marts 1991. Ved kendelse af 2. oktober 1991 fik SEP tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

## 13 Sagsøgerne nedlagde følgende påstande:

- Beslutningen annulleres, dog kun for så vidt der derved ikke tages stilling til anvendelsen af artikel 21 i OVS i forbindelse med distributionsvirksomheders, herunder sagsøgernes, import og eksport med henblik på offentlig forsyning.
  
- Kommissionen pålægges på det foreliggende grundlag i henhold til artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning nr. 17 dels at bestemme ved en beslutning, at artikel 21 i den i beslutningens artikel 1 nævnte aftale, således som den er blevet anvendt i sammenhæng med den faktiske kontrol med og indflydelse på internationale leverancer af elektricitet, også er en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1, for så vidt den nævnte artikel 21 har til formål eller til følge at hindre distributionsvirksomheders import og eksport med henblik på offentlig forsyning, dels at pålægge de i den anfægtede beslutnings artikel 3 nævnte selskaber at bringe de konstaterede overtrædelser til ophør.
  
- Retten træffer de foranstaltninger, som retsplejehensyn tilsiger.
  
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## 14 Kommissionen nedlagde følgende påstande:

- Frifindelse.
  
- Sagsøgerne tilpligtes in solidum at betale sagens omkostninger

- 15 Intervenienten nedlagde følgende påstande:
- Frifindelse.
  
  - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenientens.
- 16 Ved Rettens dom af 18. november 1992 blev Kommissionen frifundet. Retten sondrede mellem undladelsen af at tage stilling til forbuddet mod, at distributionselskaberne importerer elektricitet, og undladelsen af at tage stilling til forbuddet vedrørende eksport.
- 17 Med hensyn til eksport fandt Retten, at sagen burde afvises.
- 18 Med hensyn til import sondrede Retten mellem perioden før og efter den nye el-lovs ikrafttræden. Retten fandt, at Kommissionen ikke havde truffet nogen beslutning vedrørende sagsøgernes klage for så vidt angår den første af perioderne, og sagen blev derfor afvist på dette punkt. Hvad angår den efterfølgende periode blev Kommissionen frifundet.
- 19 Mens sag T-16/91 verserede ved Retten, fremsendte direktør R. i Kommissionen en skrivelse af 20. november 1991 til sagsøgernes advokat.

- 20 Det anføres i skrivelsen, at der ikke »på det foreliggende grundlag kan tages stilling til klagen«. Det anføres videre:

»For så vidt angår forbuddet mod, at el-distributionsselskaberne importerer og eksporterer med henblik på offentlig forsyning, fremgår det af den ovennævnte beslutning, at Kommissionen ikke under denne procedure i henhold til forordning nr. 17 skal tage stilling hertil (jf. 50. og 51. betragtning), bl.a. fordi den nederlandske el-lov fra 1989 var trådt i kraft, da beslutningen blev vedtaget. Klagen blev vurderet i forhold til fremtiden, således at en vurdering af forbuddet mod import og eksport med henblik på offentlig forsyning nødvendigvis måtte omfatte en vurdering af loven.

I mellemtiden har Kommissionen den 20. marts 1991 (KOM(91) PV 1052) indledt en anden procedure, bl.a. med henblik på at undersøge den nederlandske el-lov fra 1989 i forhold til artikel 37.

...

Dette indebærer, at beslutning 91/50/EØF vil kunne fortolkes som et delvis (og stiltiende) afslag på Deres klage, men kun for så vidt angår perioden forud for ikrafttrædelsen af el-loven fra 1989, og kun for så vidt klagen gik ud på, at de restriktioner for distributionsselskabernes import af elektricitet til offentlig forsyning, der følger af artikel 21 i samarbejdsaftalen, skulle erklæres uforenelige med artikel 85.«

- 21 Sagsøgerne anlagde sag med påstand om annullation af denne skrivelse, men sagen blev afvist ved kendelse af 29. marts 1993, sag T-2/92, Rendo m.fl. mod Kommissionen (ikke trykt i Samling af Afgørelser), der nu er endelig.



- 22 Sagsøgerne indbragte dommen af 18. november 1992 for Domstolen. Behandlingen af appelsagen blev på sagsøgernes begæring udsat med henblik på, at Domstolen kunne tage stilling til betydningen af dommen af 27. april 1994 i sag C-393/92, Almelo m.fl. (Sml. I, s. 1477). I denne sag havde Gerechtshof, Arnhem (Nederlandene), forelagt en præjudiciel anmodning under en sag, hvis faktiske omstændigheder svarede til de faktiske omstændigheder i nærværende sag, og som bl.a. vedrørte fortolkningen af traktatens artikel 85 og 86 med hensyn til forbuddet »mod indførsel af elektricitet bestemt til den offentlige forsyning, som i perioden 1985-1988 var indeholdt i en regional el-forsyningsvirksomheds almindelige betingelser, eventuelt i forbindelse med et importforbud i en aftale mellem el-produktionsselskaberne i den pågældende medlemsstat«.
- 23 Ved Domstolens dom i appelsagen blev Rettens dom af 18. november 1992 ophævet, for så vidt som den fastslår, at beslutning 91/50, hvad angår importrestriktioner i perioden inden el-lovens ikrafttræden, ikke havde haft retsvirkning, og at sagen derfor måtte afvises på dette punkt.

### Sagens behandling efter hjemvisningen

- 24 Efter Domstolens hjemvisningsdom har parterne i overensstemmelse med bestemmelserne i procesreglementets artikel 119, stk. 1, afgivet tre indlæg.
- 25 I sagsøgernes indlæg af 18. december 1995 har de nedlagt følgende påstande:

— Beslutning 91/50 annulleres, for så vidt klagen over det importforbud, der var gældende for distributionsvirksomheder før el-lovens ikrafttræden, afslås.

- Retten træffer de foranstaltninger, som retsplejehensyn tilsiger.
  
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne ved appelsagens behandling, jf. procesreglementets artikel 121.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
  
- Sagsøgerne tilpligtes in solidum at betale sagens omkostninger.

27 Intervenienten har nedlagt følgende påstande:

- Kommissionen frifindes.
  
- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenientens.

### **Sagsøgernes påstande og anbringender i første instans og efter sagens hjemvisning**

28 Efter at Rettens dom delvis er ophævet ved appeldommen, har sagsøgerne for Retten alene nedlagt påstand om annullation af beslutning 91/50, for så vidt klagen over det forbud mod import af elektricitet til offentlig forsyning, der var gældende før el-lovens ikrafttræden, herved afslås, og Retten skal ved sin stillingtagen hertil

inddrage de anbringender, der er fremført vedrørende denne del af beslutningen, både i første instans og efter sagens hjemvisning.

### *Realiteten*

- 29 Oprindeligt havde sagsøgerne i det væsentlige fremført tre anbringender. Det første anbringende gik ud på, at de fællesskabsretlige konkurrenceregler og visse generelle retsgrundsætninger, navnlig retssikkerhedsprincippet og princippet om påpasselighed i sagsforberedelsen («zorgvuldighedsbeginsel»), var tilsidesat. Det andet anbringende gik ud på, at traktatens artikel 190 var tilsidesat, og det tredje anbringende, at væsentlige formkrav var tilsidesat, nærmere bestemt, som anført i replikken, at 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, herefter »forordning nr. 99/63«) var tilsidesat. Efter sagens hjemvisning har sagsøgerne for det første henvist til, at de i replikken havde gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke var tilstrækkelig begrundet, og at den var ugyldig (punkt 11 i indlægget af 18.12.1995). Endvidere har sagsøgerne nærmere uddybet anbringenderne om tilsidesættelse af traktatens artikel 190 og artikel 6 i forordning nr. 99/63.

### *Begrundelsen*

— Parternes argumenter

- 30 I stævningen havde sagsøgerne påberåbt sig en tilsidesættelse af begrundelsespligten i traktatens artikel 190. I replikken præciserede de, at det stiltiende afslag på deres klage ikke var tilstrækkeligt begrundet. De anførte, at Kommissionen havde

undladt at redegøre for grundene til, at den ikke fandt, at der forelå en overtrædelse, og at beslutningen af denne grund måtte annulleres. Ifølge sagsøgerne var der under alle omstændigheder ingen grund til, at Kommissionen ikke udtalte sig om perioden forud for den 1. juli 1990, idet sagsøgerne også havde interesse i, at der blev skabt klarhed om retstillingen på dette tidspunkt (punkt 4.2 i replikken).

31 Efter sagens hjemvisning har sagsøgerne henvist til deres replik og anført, at det tiltiende og delvise afslag på deres klage ikke var tilstrækkeligt begrundet, hvilket Retten — efter den delvise ophævelse af dommen af 18. november 1992 — fortsat skal tage stilling til. Ifølge sagsøgerne er det nødvendigt at efterprøve begrundelsen for afslaget. Kommissionen har ikke i beslutningen begrundet afslaget. Kommissionen fandt, at traktatens artikel 85, stk. 1, var tilsidesat, men har ikke i beslutningens dispositive del fastslået, at der forelå en overtrædelse. Der er ikke nærmere redegjort for grundene til, at klagen vedrørende forbuddet mod, at distributionsvirksomhederne (og dermed sagsøgerne) importerede el før el-lovens ikrafttræden, blev afslået.

32 I retsmødet efter sagens hjemvisning har sagsøgerne påpeget, at 50. betragtning til beslutning 91/50 kun vedrører perioden efter el-lovens ikrafttræden. I modsat fald kunne deres klage ikke været blevet henlagt for så vidt angår den foregående periode, men ville være blevet udsat på samme måde, som det er tilfældet med hensyn til den efterfølgende periode.

33 Endvidere har sagsøgerne anført, at de forklaringer, Kommissionen har givet under sagens behandling, er fremkommet for sent, og at denne del af deres klage stadig har interesse på grund af de sager, der verserer ved de nationale domstole, og andre drøftelser vedrørende den pågældende periode, som for øjeblikket foregår mellem advokaterne. Sagsøgerne har i denne forbindelse henvist til en sag, der verserer ved en ret i Arnheim, og har bestridt, at anvendelsen af artikel 21 i OVS, som anført af Kommissionen, ikke skulle have påført dem noget tab.

- 34 Kommissionen har efter sagens hjemvisning anført, at det fremgår af beslutningen, at det aftalebestemte forbud mod import af elektricitet er i strid med traktatens artikel 85, stk. 1. Kommissionen har imidlertid ikke endeligt villet udtale sig imod forbuddet, idet den ikke har taget stilling til, om betingelserne i traktatens artikel 90, stk. 2, er opfyldt. Da Kommissionen har afstået fra at udtale sig om denne del af klagen, har den ikke kunnet imødekomme denne, og klagen er dermed delvis og stiltiende blevet afslået.
- 35 Selv om der er tale om et stiltiende afslag, er beslutningen korrekt begrundet. 50. betragtning til beslutningen vedrører både situationen før og efter el-lovens ikrafttræden, idet det er den samme importrestriktion, der følger af artikel 21 i OVS. Kommissionen har derfor ud fra hensigtsmæssighedsovervejelser undladt at tage stilling til forbuddet, hvilket Domstolen og Retten har accepteret. Den eneste forskel mellem perioden før og efter el-lovens ikrafttræden er, at for så vidt angår den første periode var det ikke nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser, fordi situationen ikke længere var aktuel, og fordi sagsøgeren Rendo NV (herefter »Rendo«) ikke havde lidt noget tab i denne periode.
- 36 Kommissionen har tilføjet, at dens fortolkning af beslutningen også støttes af generaladvokat Tesauro, der i forslaget til afgørelse i appelsagen udtalte, at sagsøgerne ikke havde lidt noget tab, »hvilket ingen bestrider«. Kommissionen har henvist til bemærkninger i forslaget, hvoraf det fremgår, dels at det står den frit for at prioritere hver enkelt sag, navnlig under hensyntagen til Fællesskabets interesse i den konkrete sag, dels at Kommissionen havde afvist sagsøgernes indsigelse om virkningerne af tidligere og ikke længere bestående adfærd.
- 37 Ifølge Kommissionen har den af samme grund undladt at tage stilling til det første tilfælde og har udsat sin stillingtagen for så vidt angår den anden periode. Det stiltiende afslag på klagen beror således på hensigtsmæssighedsovervejelser, og denne fremgangsmåde er anerkendt i Rettens dom af 18. september 1992 (sag T-24/90, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 2223).

- 38 Endvidere har Kommissionen anført, at begrundelsen var tilstrækkelig for de virksomheder, beslutningen var rettet til, nemlig intervenienten, SEP, og de fire nederlandske produktionsvirksomheder. Kommissionen har i denne forbindelse i duplikken fremført et argument, der går ud på, at beslutningen ikke var rettet til sagsøgerne. Kommissionen var derfor ikke forpligtet til i en beslutning, hvorefter der i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17 nedlægges et forbud, og som er rettet til SEP og de nederlandske produktionsvirksomheder, at redegøre for, hvorfor den ikke imødekom Rendo's klage for så vidt angår perioden forud for el-lovens ikrafttræden.
- 39 Herudover skal der ifølge Kommissionen tages hensyn til sagsøgeren Rendo's holdning under den administrative procedure. Efter høringen i november 1989 kom der faktisk ingen livstegn fra selskabet. Hvis Rendo havde fulgt sagen op, ville Kommissionen sandsynligvis have fremsendt en skrivelse til selskabet i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63. Da Rendo imidlertid forholdt sig tavs, indtil sagen blev anlagt, gjorde selskabet det ikke muligt for Kommissionen af afslå klagen efter den sædvanlige procedure i henhold til denne bestemmelse.
- 40 Endelig har Kommissionen anført, at den differentierede indfaldsvinkel, som sagsøgerne har foreslået, har to u hensigtsmæssige følger: Et stiltiende afslag på en klage vil næsten altid være utilstrækkelig begrundet, hvilket indebærer, at et sådant afslag principielt er ugyldigt. Endvidere vil Kommissionen skulle udsætte sin — eventuelt hastende — beslutning om delvis at forbyde en overtrædelse, indtil den også er i stand til endeligt at afslå den anden del af klagen.
- 41 I retsmødet har Kommissionen anført, at det forhold, at der verserer en sag i Arnhem, ikke ændrer ved dens opfattelse, idet den nævnte sag alene vedrører et omkostningsudligningstillæg, der ikke er omfattet af den anfægtede beslutning.

- 42 Intervenienten, SEP, har med hensyn til beslutningens begrundelse tilsluttet sig Kommissionens bemærkninger. Begrundelsen var tilstrækkelig for de fem virksomheder, beslutningen var rettet til. I retsmødet har intervenienten anført, at sagerne ved de nationale domstole ikke vedrører artikel 21 i OVS, men alene forsyningsbetingelserne, herunder omkostningsudligningstillægget.

— Rettens bemærkninger

- 43 Det forhold, at beslutning 91/50 ikke var rettet til sagsøgerne, står ikke i vejen for, at disse påberåber sig et anbringende, der bygger på en overtrædelse af traktatens artikel 190 (jf. dommen af 18.11.1992, præmis 122). Ved vurderingen af begrundelsespligtens omfang skal der tages hensyn til den interesse, som andre personer end adressaten for en retsakt, der er umiddelbart og individuelt berørt af denne, kan have i at modtage en forklaring (jf. f.eks. Domstolens dom af 17.3.1983, sag 294/81, Control Data mod Kommissionen, Sml. s. 911, præmis 14, og af 20.3.1985, sag 41/83, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 873, præmis 46).
- 44 Ifølge Domstolens og Rettens faste praksis skal begrundelsespligtens omfang vurderes konkret i den enkelte sag på grundlag af de foreliggende omstændigheder. Med hensyn til en beslutning, hvori der fastslås en overtrædelse af konkurrencereglerne og gives et pålæg, og som samtidig indeholder et delvis afslag på en klage, er Kommissionen ikke forpligtet til at tage stilling til alle de faktiske og retlige omstændigheder, de klagende virksomheder har fremført. Begrundelsen skal imidlertid gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at udøve deres legalitetskontrol og for den berørte at gøre sig bekendt med begrundelsen for den trufne foranstaltning med henblik på at kunne varetage sine interesser og afgøre, om beslutningen er lovlig (jf. f.eks. Domstolens dom af 4.7.1963, sag 24/62, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 407, org. ref.: Rec. s. 129, af 30.9.1982, sag 110/81, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3159, præmis 24, af 17.1.1984, forenede sager 43/82 og 63/82, VBVB og VBBB mod Kommissionen, Sml. s. 19, præmis 22, og Rettens dom af 24.1.1992, sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 41 og 42; jf. ligeledes dommen af 18.11.1992, præmis 124).

- 45 Heraf følger, at beslutningen i sig selv skal være fyldestgørende, og at dens begrundelse ikke kan fremgå af Kommissionens skriftlige eller mundtlige forklaringer under en sag til prøvelse af den pågældende beslutning (jf. generaladvokat Léger's forslag til afgørelse i sag C-310/93 P, BPB Industries og British Gypsum mod Kommissionen, Domstolens dom af 6.4.1995, Sml. I, s. 865, på s. 867, punkt 22, og Rettens dom af 2.7.1992, sag T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening mod Kommissionen, Sml. II, s. 1931, præmis 131).
- 46 På samme måde som med forordninger må man imidlertid kunne kræve, at de berørte personer gør sig visse anstrengelser for at fortolke begrundelserne, hvis meningen ikke umiddelbart kan udledes af ordlyden, og der foreligger ikke nogen tilsidesættelse af traktatens artikel 190, hvis man ved en sådan fortolkning kan råde bod på uklarheder (jf. punkt 59 i generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sag C-27/90, SITPA, Domstolens dom af 24.1.1991, Sml. I, s. 133, på s. 141, punkt 59).
- 47 I dette tilfælde er der hverken i beslutningens dispositive del eller i betragtningerne udtrykkeligt taget stilling til sagsøgerens klage vedrørende de restriktioner ved import af elektricitet med henblik på offentlig forsyning, der følger af artikel 21 i OVS, for så vidt angår perioden forud for el-lovens ikrafttræden. Der foreligger heller ikke med hensyn til denne periode oplysninger, der udtrykkeligt vedrører grundene til, at Kommissionen har henlagt sagen.
- 48 Det må derfor undersøges, om det ved en fortolkning af den anfægtede beslutning kan udledes, hvorfor klagen er blevet afslået, og nærmere, om 50. betragtning til beslutningen (jf. ovenfor, præmis 9), som anført af Kommissionen, indeholder tilstrækkelige oplysninger til, at Fællesskabets retsinstanser og sagsøgerne kan gøre sig bekendt med begrundelsen.
- 49 Det anføres i denne betragtning, at Kommissionen har undladt at tage stilling til, om importrestriktionen er begrundet i henhold til traktatens artikel 90, stk. 2, fordi el-loven var trådt i kraft, og fordi det var uhensigtsmæssigt at vurdere denne lov i



forbindelse med en procedure i henhold til forordning nr. 17. Det anføres således i denne betragtning til beslutningen, hvorfor Kommissionen har ladet behandlingen af klagen, for så vidt den vedrører perioden efter el-lovens ikrafttræden, afvente udfaldet af den procedure, Kommissionen agtede at indlede i henhold til traktatens artikel 169.

- 50 Derimod angives det ikke i Kommissionens betragtninger, hvorfor der er truffet en anden afgørelse i form af et stiltiende afslag på den del af klagen, der vedrører den forudgående periode.
- 51 De argumenter, der er fremført som begrundelse for at udsætte undersøgelsen af klagen, kan ganske vist fortolkes således, at de også gælder for perioden forud for el-lovens ikrafttræden. En undersøgelse af artikel 21 i OVS alene vedrørende denne periode ville således have kunnet indebære en vurdering af, om den nye lov er forenelig med konkurrencereglerne. Kommissionen kunne således have truffet indbyrdes modstridende beslutninger vedrørende de to perioder, hvis den i 1992 havde taget stilling til, om traktatens artikel 90, stk. 2, fandt anvendelse på de af OVS følgende restriktioner i perioden forud for el-lovens ikrafttræden, uden at afvente udfaldet af den traktatbrudsprocedure, der agtedes indledt vedrørende den efterfølgende periode.
- 52 Disse betragtninger kunne have udgjort en begrundelse for en beslutning om at udsætte proceduren for så vidt angår den forudgående periode. Det er derimod ikke muligt at udlede af en fortolkning af disse betragtninger, hvorfor Kommissionen stiltiende har afslået klagen.
- 53 Endvidere har Kommissionen ikke fremsendt en skrivelse i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63, hvori den inden vedtagelsen af beslutning 91/50 kunne have orienteret sagsøgerne om grundene til det stiltiende afslag på klagen.

- 54 Det må herefter fastslås, at det stiltiende afslag på sagsøgernes klage ikke er tilstrækkeligt begrundet.
- 55 Når der i den anfægtede retsakt er en vis begrundelse, kan den uddybes eller præciseres under sagens behandling (jf. f.eks. generaladvokat Léger's ovennævnte forslag til afgørelse, punkt 24), men dette gælder ikke, når den anfægtede beslutning ikke er begrundet (jf. f.eks. Domstolens dom af 26.11.1981, sag 195/80, Michel mod Parlamentet, Sml. s. 2861, præmis 22).
- 56 Under disse omstændigheder kan den oplysning, der for første gang gives i skrivelsen af 20. november 1991 fra direktør R. i Kommissionen til sagsøgernes advokater (jf. ovenfor, præmis 20), dvs. otte måneder efter anlæggelsen af nærværende sag, og hvorefter »klagen blev vurderet i forhold til fremtiden«, ikke afhjælpe den manglende begrundelse i beslutning 91/50. Det samme gælder med hensyn til de forklaringer om begrundelsen for afslaget, som Kommissionen har givet under sagens behandling efter hjemvisningen.
- 57 Kommissionens opfattelse, hvorefter en sådan anvendelse af traktatens artikel 190 indebærer, at et stiltiende afslag på en klage altid er ugyldigt, og afskærer Kommissionen fra at træffe en hastebeslutning om at forbyde en overtrædelse, før den er i stand til tage stilling til hele klagen, kan ikke tiltrædes.
- 58 For det første kan et stiltiende afslag på en klage, f.eks. i forbindelse med en beslutning om meddelelse af negativattest eller en fritagelse, være tilstrækkeligt begrundet i de betragtninger, der ligger til grund for en sådan beslutning (jf. f.eks.

Domstolens dom af 25.10.1977, sag 26/76, Metro mod Kommissionen, Sml. s. 1875). I nærværende sag kunne der inden det stiltiende afslag have været fremsendt en skrivelse i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63, hvori begrundelsen for afslaget kunne have været meddelt klageren. Da omfanget af begrundelsespligten ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden af den anfægtede retsakt, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og dens forhistorie (jf. f.eks. Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 86), ville der kunne være taget hensyn til forklaringerne i en sådan skrivelse ved vurderingen af, om begrundelsen i den endelige beslutning om afslag var tilstrækkelig.

- 59 For det andet afskærer pligten til at begrunde et afslag på en klage, også selv om det er stiltiende, ikke Kommissionen fra i rette tid at træffe de nødvendige beslutninger vedrørende de overtrædelser, der omtales i klagen. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt, at den over for klagerne angiver grundene til, at det er hensigtsmæssigt at træffe en beslutning vedrørende en del af klagen.
- 60 Der må herefter gives sagsøgerne medhold i anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 190. Den anfægtede beslutning må således annulleres, for så vidt sagsøgernes klage afslås med hensyn til importforbuddet i perioden forud for el-lovens ikrafttræden, idet bemærkes, at det er ufornuddent at tage stilling til sagsøgernes øvrige anbringender.

## Sagens omkostninger

- 61 Rettens dom af 18. november 1992, hvorved sagsøgerne blev pålagt at betale sagens omkostninger, er delvis blevet ophævet. I dommen i appelsagen har Domstolen bestemt, at hver part bærer sine egne omkostninger i forbindelse med appelsagen.

Retten skal derfor i nærværende dom tage stilling til omkostningerne for så vidt angår sagens behandling forud for dommen af 18. november 1992 og i denne forbindelse tage hensyn til sagens udfald efter hjemvisningen, og derefter tage stilling til omkostningerne ved sagens behandling efter dette tidspunkt.

62 Med hensyn til sagsøgernes oprindelige sagsanlæg har hver part til dels tabt sagen. Kommissionen er således blevet frifundet for så vidt angår undladelsen af at tage stilling til forbuddet mod, at distributionsselskaberne eksporterer elektricitet, og for så vidt angår udsættelsen af sagen vedrørende de importrestriktioner, der er gældende efter el-lovens ikrafttræden. Derimod har sagsøgerne fået medhold for så vidt angår afslaget på deres klage over de importrestriktioner, der var gældende forud for lovens ikrafttræden.

63 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 3, første afsnit, kan Retten derfor fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger. Omkostningerne vedrørende sagens behandling forud for afsigelsen af dommen af 18. november 1992 findes at burde fordeles under hensyntagen til, at sagsøgerne på de fleste punkter har tabt sagen. Sagsøgerne skal derfor bære deres egne omkostninger samt betale halvdelen af Kommissionens og intervenientens omkostninger, mens Kommissionen og intervenienten selv bærer den anden halvdel af deres egne omkostninger.

64 Med hensyn til sagens behandling efter hjemvisningen har sagsøgerne derimod vundet sagen. I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, dømmes Kommissionen derfor til at betale omkostningerne ved sagens behandling efter Domstolens dom i appelsagen, bortset fra intervenientens omkostninger, som selskabet selv bærer.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Udvidede Afdeling)

- 1) Kommissionens beslutning 91/50/EØF af 16. januar 1991 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/32.732 — IJsselcentrale m.fl.) annulleres, for så vidt sagsøgernes klage afslås med hensyn til de importrestriktioner, der var gældende forud for ikrafttrædelsen af Elektricitetswet 1989.
- 2) Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler in solidum halvdelen af Kommissionens og intervenientens omkostninger vedrørende sagens behandling forud for Rettens dom af 18. november 1992, mens Kommissionen og intervenienten selv bærer den anden halvdel af deres egne omkostninger.
- 3) Kommissionen betaler omkostningerne ved sagens behandling efter Domstolens dom af 19. oktober 1995, bortset fra intervenientens omkostninger, som selskabet selv afholder.

Kirschner

Vesterdorf

Bellamy

Kalogeropoulos

Potocki

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 1996.

H. Jung

H. Kirschner

Justitssekretær

Afdelingsformand